

# Vårt dagliga blad

– stöd till svensk  
dagspress



## Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library  
of Sweden

SOU 1995:37

# Vårt dagliga blad

– stöd till svensk  
dagspress



## Tiden är långren ett pep.

Den här artikeln handlar om tiden som ett långren. Det är en artikel som diskuterar den långa väntan på att få en ny tidning. Texten är skriven i ett enkelt och tydligt språk. Den börjar med en inledning som sätter sammanhantern. Sedan följer några stycken som behandlar olika aspekter av ämnet. Slutligen avslutas artikeln med en kort sammanfattning. Detta är en typisk artikel i en svensk dagspress från 1990-talet.

## Sveriges bästa tidning

Den här artikeln handlar om Sveriges bästa tidning. Det är en artikel som diskuterar de olika faktorerna som gör en tidning till en av de bästa i landet. Texten är skriven i ett enkelt och tydligt språk. Den börjar med en inledning som sätter sammanhantern. Sedan följer några stycken som behandlar olika aspekter av ämnet. Slutligen avslutas artikeln med en kort sammanfattning. Detta är en typisk artikel i en svensk dagspress från 1990-talet.

## SVERIGES DAGBLAD

### Förtal tyngre bära.

Detta är en artikel som handlar om förtal. Den diskuterar hur förtal påverkar våra tankar och handlingar. Texten är skriven i ett enkelt och tydligt språk. Den börjar med en inledning som sätter sammanhantern. Sedan följer några stycken som behandlar olika aspekter av ämnet. Slutligen avslutas artikeln med en kort sammanfattning. Detta är en typisk artikel i en svensk dagspress från 1990-talet.

### Livet ett lå mot

Detta är en artikel som handlar om livet. Den diskuterar de olika utmaningarna som livet innebär. Texten är skriven i ett enkelt och tydligt språk. Den börjar med en inledning som sätter sammanhantern. Sedan följer några stycken som behandlar olika aspekter av ämnet. Slutligen avslutas artikeln med en kort sammanfattning. Detta är en typisk artikel i en svensk dagspress från 1990-talet.

Ref KB  
Occ  
son

*Rättelse: denna sida ersätter s. 13 i SOU 1995:37.*

Utredningens ordförande Bengt K Å Johansson samt Karl Erik Gustafsson och Lennart Weibull har i en gemensam reservation föreslagit att driftsstödet reduceras med 11 procent och för fådagartidningar efter två år ersätts av ett tidsbegränsat utvecklingsstöd.

Karl Erik Gustafsson och Lennart Weibull har i en reservation vänt sig mot majoritetens förslag om införande av en viss mervärdesskatt och har i stället föreslagit en tillfällig höjning av reklamskatten till nio procent. De har föreslagit att distributionsstödet avskaffas för dagstidningar som sprids i den egna utgivningsregionen.

I ett särskilt yttrande har Karl Erik Gustafsson, Niels Hebert, Göran Hillman, Lennart Weibull och Lena Wennberg uttryckt bedömningen att det är djupt olyckligt att det samlade medieperspektivet kommit i skymundan när utredningens karaktär förändrades genom tillsättandet av ett särskilt medieråd.

Georg Danell, Lotta Edholm och My Persson har avgett ett särskilt yttrande om Rådet för mångfald inom massmedierna.

Slutligen har Göran Hillman i ett särskilt yttrande framhållit behovet av enhetlig mervärdesskatt för böcker, tidskrifter och tidningar och att frågan om hur ett modernt distributionsstöd bör utformas återstår att lösa. Vidare har han understrukit att det behövs ett helhetsgrepp på frågan om reklamskatt.

## Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med en beskrivning av utredningsuppdraget samt författningsförslag. Därefter följer en deskriptiv bakgrundsdel i kapitel 1–9.

I *kapitel 1* görs en översiktlig genomgång av tidigare utredningar på dagspress- och skatteområdena och hur de olika stödformerna på så sätt vuxit fram.

I *kapitel 2* beskrivs den svenska dagspressens situation i dag med avseende på struktur, ekonomi och ägarförhållanden. I stora delar bygger detta avsnitt på den expertrapport Dagspressen i 1990-talets medielandskap (SOU 1994:94) som vi avlämnade i juni -94.

I *kapitel 3* ges en bild av värdet av det statliga stödet till dagspressen 1993, samt fördelningen av stödet på olika tidningsgrupper.

I *kapitel 4* beskrivs det indirekta stödet till dagspressen, dvs. mervärdesskattebefrielse och reducerad reklamskatt. Gällande regler och bakgrunden till dessa beskrivs samt regleringar inom EU m.m.

I *kapitel 5* ges en redovisning av det direkta stödet till dagspressen, uppdelat på de olika stödformerna driftsstöd, utvecklingsstöd och distributionsstöd. Gällande regler, bakgrund samt problem med de nuvarande reglerna beskrivs.





Statens offentliga utredningar

1995:37

Kulturdepartementet

# Vårt dagliga blad

- stöd till svensk dagspress

Betänkande av Pressutredningen -94

Stockholm 1995

NORSTEDTS TRYCKERI AB  
Stockholm 1995



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.  
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:  
Regeringskansliets förvaltningskontor  
Arkiv- och informationsenheten  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-790 09 86  
Telefon: 08-763 24 81

## Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Den 14 oktober 1993 bemyndigade regeringen den dåvarande chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Birgit Friggebo, att tillkalla en kommitté med parlamentarisk medverkan med uppdrag att utreda den framtida presspolitiken. Kommittén har antagit namnet Pressutredningen -94.

Med stöd av bemyndigandet förordnades fr.o.m. den 14 oktober 1993 som ordförande landshövdingen Bengt K Å Johansson. Som ledamöter förordnades fr.o.m. den 24 november 1993 professor Hans Fredrik Dahl, jur. kand. Georg Danell, dåvarande riksdagsledamöterna Lotta Edholm och Bertil Fiskesjö, professor Karl Erik Gustafsson, kulturskribenten Göran Hillman, chefredaktören Bobby Hommerberg, riksdagsledamöterna Kurt Ove Johansson och My Persson, dåvarande riksdagsledamoten Ingvar Svensson, dåvarande chefredaktören Marita Ulvskog, professor Lennart Weibull samt civilekonomen Lena Wennberg. Den 29 november 1993 förordnades dåvarande departementssekreteraren Göran Blomberg som expert i kommittén.

Fr.o.m. den 10 juni 1994 förordnades departementssekreteraren Jens Cavallin som expert i kommittén. Den 22 augusti 1994 entledigades Bobby Hommerberg från sitt uppdrag i kommittén och ersattes av civilekonomen Peter Torgersson. Fr.o.m. den 1 september 1994 förordnades byråchefen Hans Linskog till expert i kommittén. Peter Torgersson och Marita Ulvskog entledigades fr.o.m. den 7 oktober 1994 från sina uppdrag i kommittén. Den 24 november 1994 förordnades dåvarande oppositionsrådet Niels Hebert, riksdagsledamöterna Barbro Hietala Nordlund och Agneta Ringman samt chefredaktören Sören Thunell som ledamöter i kommittén.

Som sekreterare i kommittén har förordnats byråchefen Hans Linskog (november 1993–augusti 1994) och kammarrättsassessorn Åse Matz (från augusti 1994), och som biträdande sekreterare civilekonomen Pia Marén (från november 1993). Hovrättsassessorn Monica Bengtsson har under perioden oktober–november 1994 medverkat i sekretariatets utredningsarbete.

Kommittén har i juni 1994 överlämnat expertrapporten Dagspressen i 1990-talets medielandskap (SOU 1994:94). I november 1994 överlämnade kommittén rapporten Ägarkoncentration i dagspress och radio/TV – fem promemorior och diskussionsinlägg (SOU 1994:145).

Pressutredningen -94 får härmed överlämna betänkandet Vårt dagliga blad  
– stöd till svensk dagspress. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i april 1995

*Bengt K Å Johansson*

*Hans Fredrik Dahl*

*Georg Danell*

*Lotta Edholm*

*Bertil Fiskesjö*

*Karl Erik Gustafsson*

*Niels Hebert*

*Barbro Hietala Nordlund*

*Göran Hillman*

*Kurt Ove Johansson*

*My Persson*

*Agneta Ringman*

*Ingvar Svensson*

*Sören Thunell*

*Lennart Weibull*

*Lena Wennberg*

*/Åse Matz*

*Pia Marén*

# Innehåll

Sammanfattning .....	11
Överväganden och förslag i sammandrag .....	11
Mediepolitiska utgångspunkter .....	11
Dagstidningsbegreppet .....	11
Indirekt stöd .....	12
Direkt stöd .....	12
Presstödsnämnden .....	12
Reservationer och särskilda yttranden i sammandrag .....	12
Betänkandets disposition .....	13
Utredningsuppdraget .....	15
Direktiven .....	15
Generella direktiv .....	15
Genomförandet .....	16
Författningsförslag .....	17
1 Förlag till presstödslag .....	17
2 Förlag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200) .....	23
3 Förlag till lag om ändring i lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam .....	24
4 Förlag till presstödsförordning .....	27
5 Förlag till förordning om ändring i författningssamlingsförordningen (1976:725) .....	29

## Bakgrund

1 Statens stöd till dagspressen – utvecklingen .....	33
1.1 Pappersskatt, omsättningsskatt och mervärdesskatt .....	33
1.2 1963 års pressutredning .....	33
1.3 1967 års pressutredning .....	35
1.4 Införandet av produktionsstöd och reklamskatt .....	36
1.5 1972 års pressutredning .....	38
1.6 Dagspresskommittén 1978 .....	41
1.7 Femte pressutredningen 1982 .....	42
1.8 Dagstidningskommittén 1985 .....	42
1.9 Vissa utredningsförslag rörande indirekta skatter .....	44

2	Den svenska dagspressens situation . . . . .	47
2.1	Antalet dagstidningar . . . . .	47
2.2	Dagspressens ekonomi . . . . .	47
2.2.1	Utvecklingen . . . . .	47
2.2.2	Priskänsligheten . . . . .	50
2.2.3	Produktiviteten . . . . .	50
2.2.4	Endagstidningar . . . . .	51
2.2.5	Vissa storstadstidningar . . . . .	51
2.2.6	Annonsintäkterna . . . . .	52
2.2.7	Professionaliseringen . . . . .	52
2.2.8	Presstödet effekter . . . . .	53
2.3	Koncentrationstendenser . . . . .	54
3	Det statliga stödet till dagspressen . . . . .	57
3.1	Statligt stöd till olika tidningsgrupper 1993 . . . . .	57
4	Det indirekta stödet till dagspressen . . . . .	61
4.1	Mervärdesskatten . . . . .	61
4.1.1	Gällande regler . . . . .	61
4.1.2	EG-regler . . . . .	62
4.1.3	Bakgrunden till de svenska reglerna . . . . .	63
4.1.4	Värdet av dagspressens mervärdesskattesubvention . . . . .	67
4.2	Reklamskatten . . . . .	67
4.2.1	Reklamskattelagen . . . . .	67
4.2.2	Reklamskattutredningen . . . . .	69
4.2.3	Återbetalning av reklamskatt . . . . .	71
4.2.4	EG-regler . . . . .	72
4.2.5	Tidningsdistribuerad direktreklam . . . . .	73
4.2.6	Värdet av dagspressens reklamskattesubvention . . . . .	76
5	Det direkta stödet till dagspressen . . . . .	77
5.1	Driftsstödet . . . . .	77
5.1.1	Gällande regler . . . . .	77
5.1.2	Bakgrund . . . . .	79
5.1.3	Aktualiserade frågeställningar . . . . .	80
5.1.4	Utvecklingen av produktionsbidraget/driftsstödet . . . . .	87
5.2	Utvecklingsstödet . . . . .	88
5.2.1	Gällande regler . . . . .	88
5.2.2	Bakgrund . . . . .	89
5.2.3	Utvecklingsstödet effekter . . . . .	93
5.2.4	Aktualiserade frågeställningar . . . . .	95
5.3	Distributionsstödet . . . . .	96

5.3.1	Gällande regler . . . . .	96
5.3.2	Bakgrund . . . . .	97
5.3.3	Fördelningen av distributionsstödet . . . . .	98
5.3.4	Distributionsföretagen . . . . .	99
5.3.5	Aktualiserade frågeställningar . . . . .	99
6	Dagstidningsbegreppet . . . . .	103
6.1	Definitioner . . . . .	103
6.2	Krav på eget redaktionellt material . . . . .	106
6.3	Presstödsnämndens tillämpning . . . . .	108
6.3.1	Vissa avgöranden av Presstödsnämnden . . . . .	110
6.4	Dagstidningsbegreppet och mervärdesskatten . . . . .	115
6.4.1	Samordning av dagstidningsbegreppet . . . . .	116
7	Internationella förhållanden . . . . .	119
7.1	Strukturutveckling 1989–1993 . . . . .	119
7.2	Förmånlig beskattning . . . . .	119
7.2.1	Reducerad mervärdesskatt på upplageintäkter . . . . .	119
7.2.2	Andra skattesubventioner . . . . .	120
7.2.3	Olikformig beskattning av dagspress och tidskrifter? . . . . .	120
7.3	Direkt stöd, fördelaktiga krediter och statliga rabatter . . . . .	121
7.3.1	Presstödssystem i vissa europeiska länder . . . . .	121
7.3.2	Storleken av det direkta stödet i olika länder 1993 . . . . .	128
8	Dagspressens position i medielandskapet . . . . .	129
8.1	Dagspressen och läsarna . . . . .	129
8.2	1972 års pressutrednings syn på dagspressens roll . . . . .	130
8.2.1	Massmediernas funktioner i den svenska demokratin . . . . .	130
8.2.2	Dagspressens roll i förhållande till andra medier . . . . .	131
8.3	Ett förändrat massmedielandskap . . . . .	133
8.3.1	Mediemarknaden . . . . .	133
8.3.2	Dagspressens ställning . . . . .	134
8.3.3	De olika mediernas roller . . . . .	135
8.4	Dagspressen och tidskrifterna . . . . .	136
8.4.1	Tidskriftsmarknaden . . . . .	136
8.4.2	Gränsdragningen allmänna nyhetstidningar – tidskrifter i mervärdesskattehänseende . . . . .	137
8.5	Dagspressen och annonsbladen . . . . .	140

9	Dagspressen i framtidens medielandskap . . . . .	143
9.1	Inledning . . . . .	143
9.2	Digital teknik . . . . .	143
9.2.1	Digitala radio- och TV-sändningar . . . . .	143
9.3	Elektroniska motorvägar och anslagstavlor . . . . .	144
9.3.1	BBS – Bulletin Board System . . . . .	144
9.3.2	Elektroniska motorvägar . . . . .	145
9.4	Informationsteknik i hemmen . . . . .	145
9.5	Elektroniska tidningar . . . . .	146
9.6	IT i svensk tidningsdistribution . . . . .	147
9.6.1	Exempel på svenska dagstidningar som använder "ny informationsteknik" i distributionen . . . . .	147
9.7	Effekter för dagspressen – och andra medier? . . . . .	150

## Överväganden och förslag

10	Mediepolitiska utgångspunkter . . . . .	155
10.1	Behövs en statlig massmediepolitik? . . . . .	155
10.2	Massmediernas uppgifter för den fria åsiktsbildningen . . . . .	156
10.3	Mångfald på massmedieområdet . . . . .	159
10.4	Dagspressens position i massmedielandskapet . . . . .	163
10.5	En statlig presspolitik . . . . .	166
11	Dagstidningsbegreppet . . . . .	169
12	Ett förändrat indirekt stöd till dagspressen . . . . .	173
12.1	Mervärdesskatten . . . . .	173
12.2	Reklamskatten . . . . .	177
13	Direkt stöd till dagspressen . . . . .	179
13.1	Driftsstödet . . . . .	179
13.1.1	Driftsstödet till vissa fådagartidningar . . . . .	179
13.1.2	Vissa konkurrens effekter . . . . .	180
13.1.3	Reduktion av driftsstöd för vissa vinstgivande tidningar . . . . .	181
13.1.4	Begränsat driftsstöd . . . . .	182
13.1.5	Driftsstöd i särskilda fall . . . . .	183
13.1.6	Driftsstödets nivå . . . . .	184
13.1.7	Driftsstödet och TS upplagebestämmelser . . . . .	184
13.2	Ett stöd för kompetensutveckling . . . . .	185
13.3	Distributionsstödet . . . . .	186
14	Presstödsnämnden . . . . .	191

15	Konsekvensanalyser m.m. . . . . .	193
15.1	Prövning av det offentliga åtagandet . . . . .	193
15.1.1	Kostnadseffekter för dagspressen . . . . .	194
15.1.2	Intäktseffekter för dagspressen . . . . .	195
15.1.3	Effekter för tidningar på konkurrensorter . . . . .	195
15.1.4	Effekter på hushållstäckningen . . . . .	197
15.2	Jämställdhetspolitiska konsekvenser . . . . .	198
15.3	Regionalpolitiska konsekvenser . . . . .	198
16	Specialmotivering . . . . .	199
16.1	Förslaget till lag om presstöd . . . . .	199
16.2	Förslaget till ändring i mervärdesskattelagen (1994:200) . .	203
16.3	Förslaget till ändring i lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam . . . . .	203

## Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer . . . . .	207	
1	av ledamöterna Hans Fredrik Dahl, Georg Danell, Lotta Edholm, My Persson och Lena Wennberg . . . . .	207
2	av ordföranden Bengt K Å Johansson och ledamöterna Karl Erik Gustafsson och Lennart Weibull . . . . .	212
3	av ledamöterna Karl Erik Gustafsson och Lennart Weibull . . . . .	213
Särskilda yttranden . . . . .	215	
1	av ledamöterna Karl Erik Gustafsson, Niels Hebert, Göran Hillman, Lennart Weibull och Lena Wennberg . . . .	215
2	av ledamöterna Georg Danell, Lotta Edholm och My Persson . . . . .	215
3	av ledamöten Göran Hillman . . . . .	216

## Bilagor

Bilaga 1	Kommitténs direktiv . . . . .	221
Bilaga 2	Beräkning av presstöd för olika tidningsgrupper 1993 – metodbeskrivning . . . . .	231
Bilaga 3	Tidningar som beviljats driftsstöd 1994 . . . . .	233
Bilaga 4	Distributionsstöd 1994 . . . . .	235



# Sammanfattning

## Överväganden och förslag i sammandrag

### Mediepolitiska utgångspunkter

Vi anser att statsmakterna har ett ansvar för att den grundlagsskyddade yttrandefriheten i praktiken kan utnyttjas och att det finns förutsättningar för en vital opinionsbildning. Det yttersta målet är därvid en förstärkning och fördjupning av demokratin.

I en politisk demokrati har den fria åsiktsbildningen en avgörande betydelse. Massmedierna fullgör tre uppgifter som är särskilt angelägna för den fria åsiktsbildningen, nämligen uppgiften att förse medborgarna med sådan information att de fritt och självständigt kan ta ställning i samhällsfrågor (informationsuppgiften), uppgiften att granska de inflytelserika i samhället (granskningsuppgiften) och uppgiften att låta olika åsikter komma till tals (forumuppgiften).

Mångfald i massmedierna är ett medel att främja den fria åsiktsbildningen och därmed demokratin. Den yttre mångfalden på massmedieområdet är därvid mycket viktig. En statlig massmediepolitik bör inriktas på att främja den yttre mångfalden inom massmedierna.

Dagspressens särställning i massmedielandskapet har blivit mindre markerad under de två senaste decennierna. Dagspressen har dock fortfarande en särskild och central ställning och kan mer heltäckande än andra massmedier sammantaget fylla informationsuppgiften, granskningsuppgiften och forumuppgiften. Dagspressens centrala betydelse i den demokratiska processen kan beräknas kvarstå under överskådlig tid. Utan en stark, mångsidig och differentierad dagspress går mycket av den totala mångfalden förlorad och det kan inte kompenseras av utvecklingen inom radio/TV. Det behövs både en inre och en yttre mångfald inom dagspressen för att ge de bästa förutsättningarna för en allsidig debatt och åsiktsbildning och för att ge en valfrihet för läsarna.

Staten bör även fortsättningsvis stödja dagstidningarna. Utan ett ordentligt stöd finns det en påtaglig risk för en minskad mångfald. Hänsyn måste dock tas till det ansträngda statsfinansiella läget.

### Dagstidningsbegreppet

Dagstidningsbegreppet bör i huvudsak vara oförändrat. En viss uppstramning bör dock ske. En samordning mellan dagstidningsbegreppet i skilda författ-

ningar bör eftersträvas. Kravet att en dagstidning skall innehålla mer än 55 procent eget redaktionellt material bör sänkas till minst 51 procent.

### **Indirekt stöd**

Mot bakgrund av det statsfinansiella läget och även av behovet av konkurrensneutralitet bör dagstidningarna betala en mervärdesskatt på upplageintäkter. Den bör vara låg.

Vi föreslår inte någon ändring av procentsats eller återbetalningsgrundande belopp för dagstidningarnas reklamskatt. Däremot föreslår vi att tidningsutdelad direktreklam bara skall beskattas som annan direktreklam, i stället för den dubbla beskattning som nu gäller, och att det i stället för systemet med återbetalning av reklamskatt införs en avdragsmöjlighet vid redovisningstillfället.

### **Direkt stöd**

Driftsstödet bör begränsas i viss utsträckning. Särregleringar för vissa tidningar bör tas bort.

Utvecklingsstödet bör inte finnas kvar i sin nuvarande form. I stället bör det kunna utgå ett stöd för kompetensutveckling i syfte att vidmakthålla de rationaliseringsvinster som uppnåtts bl.a. genom tidigare utvecklingsstöd.

Distributionsstödet bör finnas kvar oförändrat. Det fyller en viktig funktion som en sammanhållande faktor i samdistributionssystemet. Presstödsnämnden bör också i fortsättningen ta ställning till om det finns särskilda skäl att låta en tidning verka som underentreprenör till distributionsföretag samt verka för att likaprisprincipen upprätthålls.

### **Presstödsnämnden**

Presstödsnämnden bör fortfarande administrera det statliga presstödet. Vi föreslår ingen annan ändring av nämndens verksamhet än att möjligheterna att meddela myndighetsföreskrifter förstärks.

## **Reservationer och särskilda yttranden i sammandrag**

Hans Fredrik Dahl, Georg Danell, Lotta Edholm, My Persson och Lena Wennberg har reserverat sig mot majoritetens förslag och föreslagit en oförändrad mervärdesskattebehandling för dagstidningarna och en avveckling av det direkta stödet.

Utredningens ordförande Bengt K Å Johansson samt Karl Erik Gustafsson och Lennart Weibull har i en gemensam reservation föreslagit att driftsstödet reduceras med 11 procent och för fådagarstidningar efter två år ersätts av ett tidsbegränsat utvecklingsstöd samt att storstadstidningar får stöd med samma bidragssats som landsortstidningar men med högre maximumbelopp.

Karl Erik Gustafsson och Lennart Weibull har i en reservation vänt sig mot majoritetens förslag om införande av en viss mervärdesskatt och har i stället föreslagit en tillfällig höjning av reklamskatten till nio procent. De har föreslagit att distributionsstödet avskaffas för dagstidningar som sprids i den egna utgivningsregionen.

I ett särskilt yttrande har Karl Erik Gustafsson, Niels Hebert, Göran Hillman, Lennart Weibull och Lena Wennberg uttryckt bedömningen att det är djupt olyckligt att det samlade medieperspektivet kommit i skymundan när utredningens karaktär förändrades genom tillsättandet av ett särskilt medieråd.

Georg Danell, Lotta Edholm och My Persson har avgett ett särskilt yttrande om Rådet för mångfald inom massmedierna.

Slutligen har Göran Hillman i ett särskilt yttrande framhållit behovet av enhetlig mervärdesskatt för böcker, tidskrifter och tidningar och att frågan om hur ett modernt distributionsstöd bör utformas återstår att lösa. Vidare har han understrukt att det behövs ett helhetsgrepp på frågan om reklamskatt.

## Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med en beskrivning av utredningsuppdraget samt författningsförslag. Därefter följer en deskriptiv bakgrundsdel i kapitel 1–9.

I *kapitel 1* görs en översiktlig genomgång av tidigare utredningar på dagspress- och skatteområdena och hur de olika stödformerna på så sätt vuxit fram.

I *kapitel 2* beskrivs den svenska dagspressens situation i dag med avseende på struktur, ekonomi och ägarförhållanden. I stora delar bygger detta avsnitt på den expertrapport Dagspressen i 1990-talets medielandskap (SOU 1994:94) som vi avlämnade i juni -94.

I *kapitel 3* ges en bild av värdet av det statliga stödet till dagspressen 1993, samt fördelningen av stödet på olika tidningsgrupper.

I *kapitel 4* beskrivs det indirekta stödet till dagspressen, dvs. mervärdesskattebefrielse och reducerad reklamskatt. Gällande regler och bakgrunden till dessa beskrivs samt regleringar inom EU m.m.

I *kapitel 5* ges en redovisning av det direkta stödet till dagspressen, uppdelat på de olika stödformerna driftsstöd, utvecklingsstöd och distributionsstöd. Gällande regler, bakgrund samt problem med de nuvarande reglerna beskrivs.

I *kapitel 6* behandlas dagspressbegreppet. Gällande definitioner samt tillämpningsproblem redovisas.

I *kapitel 7* ges en översikt över internationella förhållanden, främst inriktad på Europa. Skatteförmåner och stödssystem i andra europeiska länder beskrivs.

I *kapitel 8* behandlas dagspressens position i medielandskapet. Bl.a. redovisas 1972 års pressutrednings syn på dagspressens roll i förhållande till andra medier, samt dagspressens position i dagens medielandskap.

I *kapitel 9* görs en utblick i framtidens medielandskap.

*Kapitel 10–16* innehåller våra överväganden och förslag och konsekvenserna av dessa.

# Utredningsuppdraget

## Direktiven

De ursprungliga direktiven ger kommittén i uppdrag att undersöka behovet av direkta och indirekta statliga stödåtgärder till dagspressen. Utgångspunkten för kommitténs arbete bör enligt direktiven vara den nya massmediesituationen, de utvecklingstendenser som kan iakttas och de krav det moderna samhället och den svenska demokratin ställer. I direktiven framhålls att de grundläggande motiven för presspolitiken slogs fast i mitten av 1970-talet och därefter inte har utsatts för någon ordentlig prövning, trots att det svenska samhället har förändrats på flera sätt sedan 1960- och 70-talen.

Om kommittén anser att stödbehov finns bör den enligt direktiven med beaktande av såväl massmediepolitiska som andra aspekter pröva hur ändamålsenliga de nuvarande åtgärderna är och lämna förslag till framtida statligt engagemang.

Kommittén åläggs att redovisa förslagets ekonomiska effekter för staten, och skall därvid utgå från att den samhällsekonomiska och den statsfinansiella situationen över huvud taget erbjuder ett mycket begränsat utrymme för statliga åtaganden.

Som underlag för kommitténs ställningstaganden borde enligt direktiven en förutsättningslös och bred studie av de svenska massmedierna genomföras av en till kommittén knuten expertgrupp.

Kommittén fick genom tilläggsdirektiv den 28 april 1994 i uppdrag att utöver vad som anförts i de ursprungliga direktiven överväga behovet av ytterligare åtgärder från statens sida för att motverka en sådan ägarkoncentration inom massmedierna som var skadlig från yttrandefrihets- eller åsiktsbildningssynpunkt. I enlighet med nya tilläggsdirektiv den 10 november 1994 avslutades arbetet i denna del den 1 december 1994, då en rapport överlämnades till regeringen med det underlag som kommittén dittills tagit fram inom ramen för tilläggsdirektiven om åtgärder mot ägarkoncentration inom massmedierna.

De ursprungliga direktiven återfinns i sin helhet i bilaga 1.

## Generella direktiv

Kommittén omfattas av flera generella direktiv, nämligen (dir. 1988:43) om beaktande av EG-aspekter, (dir. 1992:50) om att redovisa verksamhetens regionalpolitiska konsekvenser, (dir. 1994:23) om att pröva offentliga åtagan-

den, samt (dir. 1994:124) om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser.

## Genomförandet

Under utredningsarbetets gång har vi haft ett mycket stort antal kontakter med skilda berörda parter. Vi har anordnat flera hearings till vilka bl.a. företrädare för bransch- och intresseorganisationer har inbjudits. Representanter för bransch- och intresseorganisationer har också uppvaktat oss i samband med sammanträden och med skrivelser. Sakuppgifter och information har inhämtats från olika myndigheter, företag och organisationer. Vi har i enlighet med våra direktiv samrått med Kommittén om kulturpolitikens inriktning (Ku 1993:03). Vidare har samråd ägt rum med utredningen om sektoriell massmedieforskning (Ku 1993:09).

Internationella förhållanden har undersökts. Bl.a. har en studieresa till Belgien, Frankrike och Nederländerna företagits. Ett symposium med föreläsare från olika länder har hållits i samarbete med Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Vårt sekretariat har haft löpande kontakter med sekretariaten för Mediudvalget i Danmark och Eierskapsutvalget i Norge.

Den expertstudie som i enlighet med direktiven utgör underlag för våra ställningstaganden utfördes under ledning av professor Karl Erik Gustafsson och professor Lennart Weibull under första halvåret 1994. Studien resulterade i tretton arbetsrapporter, vilka låg till grund för expertrapporten Dagspressen i 1990-talets medielandskap (SOU 1994:94), som överlämnades i juni 1994. I november 1994 överlämnade vi rapporten Ägarkoncentration i dagspress och radio/TV (SOU 1994:145). Den sistnämnda innehåller fem fristående promemorior av olika författare och inga ställningstaganden från vår sida.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till presstödslag

Härigenom föreskrivs följande.

### 1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om statens direkta stöd till företag som ger ut dagstidningar (direkt presstöd).

Staten eller en kommun är inte berättigade till stöd enligt denna lag.

2 § Stöd enligt denna lag lämnas i form av driftsstöd och distributionsstöd. Under åren 1996–2000 lämnas dessutom enligt denna lag ett stöd för kompetensutveckling.

3 § I denna lag avses med *dagstidning* en allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling och allmänpolitisk opinionsbildning, som kommer ut i pappersutgåva med normalt minst ett nummer per vecka.

Med dagstidning avses i denna lag inte tidningar som till övervägande del har ett redaktionellt innehåll som är inriktat mot avgränsade intresseområden eller delar av samhället såsom förhållandena inom näringsliv och affärsverksamhet, konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott, friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vissa uppehåll i utgivningen inom ramen för normal utgivningsfrekvens.

4 § För att berättiga till stöd enligt denna lag skall en dagstidning

1. komma ut under eget namn
2. ha ett innehåll som i huvudsak är skrivet på svenska
3. i huvudsak distribueras inom landet, och
4. ha ett eget redaktionellt innehåll som utgör minst 51 procent av dess totala redaktionella innehåll.

Med redaktionellt innehåll avses hela tidningsinnehållet, mätt i spaltmeter, under ett kalenderår med undantag för den andel av hela tidningsutrymmet som är betalt utrymme eller utrymme som används för direkt marknadsföring av den egna tidningsutgivande verksamheten.

5 § Med *utgivningsort* avses i denna lag den kommun där tidningens huvudredaktion är belägen.

6 § Med *täckningsgrad* avses i denna lag en tidnings genomsnittliga procentuella spridning bland hushållen på utgivningsorten under de tre senaste kalenderåren.

Om det med hänsyn till verksamhetens inriktning är uppenbart att utgivningsorten inte är tidningens egentliga spridningsområde får dock täckningsgraden bestämmas på grundval av spridningen i en del av utgivningsorten eller av spridningen i ett annat område än utgivningsorten.

Uppstår ett decimaltal när täckningsgraden beräknas, skall detta avrundas till närmaste hela tal.

## 2 kap. Driftsstöd

### *Flerdagartidningar*

1 § För en dagstidning som kommer ut minst tre dagar i veckan gäller utöver bestämmelserna i 1 kap. 4 § denna lag att driftsstöd kan lämnas om

1. huvuddelen av tidningens totalupplaga är abonnerad,
2. tidningen har en abonnerad medelnettoupplaga på minst 2 000 exemplar,
3. täckningsgraden inte överstiger 40 procent,
4. tidningen har ett abonnemangspris som inte är uppenbart lägre än vad som i allmänhet tillämpas av tidningar i motsvarande kategori.

Om det med hänsyn till förhållandena inom tidningens hela spridningsområde är uppenbart att täckningsgraden ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga på annonsmarknaden, får stödet jämkas.

2 § Det årliga driftsstödet för en storstadstidning beräknas genom att tidningens veckovolym uttryckt i tusental exemplar multipliceras med 218 000 kr. Det sammanlagda årliga driftsstödet till storstadstidningar får dock inte överstiga 48 miljoner kr.

Som storstadstidning räknas en dagstidning, som normalt kommer ut sex eller sju dagar i veckan och har Stockholm, Göteborg eller Malmö som utgivningsort och som under kalenderåret före det år stödet avser hade ett redaktionellt innehåll som omfattade minst 30 000 spaltmeter.

Med veckovolym avses tidningens medelnettoupplaga multiplicerad med det antal nummer som ges ut per vecka.

3 § För dagstidningar som kommer ut minst tre dagar per vecka och inte är sådana storstadstidningar som avses i 2 § andra stycket beräknas driftsstödet genom att tidningens veckovolym enligt 2 § tredje stycket, uttryckt i tusental exemplar, multipliceras med 157 000 kr.

Det sammanlagda årliga driftsstödet får dock inte överstiga 11,2 miljoner kr.

*Endags - eller tvådagartidningar*

4 § För en dagstidning som kommer ut en eller två dagar i veckan, med undantag för sådana tidningar som omfattas av 5 och 6 §§, gäller att ett årligt driftsstöd på 1 493 000 kr lämnas om tidningen uppfyller de krav som ställs i 1 kap. 4 § denna lag, och

1. har en till övervägande del abonnerad totalupplaga,
2. har en abonnerad medelnettoupplaga på minst 2 000 exemplar,
3. har minst 1 000 spaltmeter redaktionellt innehåll per kalenderår,
4. har en annonsandel som inte överstiger 50 procent av dess hela tidningsutrymme under ett kalenderår,
5. har en täckningsgrad som inte överstiger 25 procent,
6. har ett abonnemangspris för helår som inte understiger ett pris som fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Med annonsandel avses andelen betalt utrymme av hela tidningsutrymmet under ett kalenderår.

5 § För en riksspridd dagstidning som kommer ut en dag i veckan och uppfyller de krav som ställs i 1 kap. 4 § och 2 kap. 4 § första stycket 1–6 denna lag skall dock i stället lämnas ett årligt driftsstöd med ett belopp beroende på storleken av den abonnerade medelnettoupplagan enligt följande.

Belopp	Minsta abonnerad medelnettoupplaga
2 958 000 kr	10 000 exemplar,
2 667 000 kr	9 000 exemplar,
2 328 000 kr	8 000 exemplar,
2 027 000 kr	7 000 exemplar eller
1 493 000 kr om den abonnerade medelnettoupplagan är mindre än 7 000 exemplar.	

En dagstidning skall anses som riksspridd om huvuddelen av upplagan avsätts i olika delar av landet och i minst hälften av de blockregioner som ligger utanför utgivningsregionen. Blockregionerna fastställs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

6 § Kommer en sådan riksspridd dagstidning som annars avses i 5 § ut två gånger per vecka lämnas ett årligt driftsstöd enligt följande.

Belopp	Minsta abonnerad medelnettoupplaga
3 298 000 kr	10 000 exemplar,
2 958 000 kr	9 000 exemplar,
2 667 000 kr	8 000 exemplar,
2 328 000 kr	7 000 exemplar eller
1 493 000 kr om den abonnerade upplagan är mindre än 7 000 exemplar.	

*Begränsat driftsstöd*

7 § Utan hinder av kraven på högsta täckningsgrad får ett begränsat driftsstöd lämnas med ett skäligt belopp, dock med högst 1 493 000 kr per år, till en dagstidning som har utgivningsorten

1. Gotlands kommun,
2. Borgholms eller Mörbylånga kommun,
3. Laholms kommun, eller
4. Haparanda, Kalix, Överkalix eller Övertorneå kommun.

Begränsat driftsstöd enligt första stycket 4. får dock endast lämnas till en dagstidning som har ett redaktionellt innehåll som till minst 25 procent är skrivet på finska språket medan övervägande del är skriven på svenska språket.

*Utbetalning av driftsstöd*

8 § Driftsstödet betalas ut månadsvis i förskott med en tolfedel av det driftsstöd som beräknas för kalenderåret. Tidningen måste dock ha kommit ut minst sex hela kalendermånader innan driftsstöd lämnas första gången.

*Avveckling av driftsstöd*

9 § Om det för en dagstidning lämnats driftsstöd under minst ett år och tidningen på grund av förändringar i hushållstäckning eller sänkt periodicitet till en eller två dagar per vecka inte längre berättigar till driftsstöd kan ett stödbelopp lämnas för de närmaste två åren.

Första året efter det att rätten till driftsstöd upphört skall detta stödbelopp motsvara två tredjedelar av det driftsstöd som senast lämnats. Under det därpå följande året skall stödbeloppet motsvara en tredjedel av det oreducerade driftsstöd som senast lämnats.

**3 kap. Distributionsstöd**

1 § Distributionsstöd kan lämnas för varje abonnerat exemplar av en dagstidning som distribueras av ett distributionsföretag eller av ett postbefordringsföretag i lantbrevbärarturer eller särskilda tidningsutdelningsturer, om minst två tidningsföretag deltar i en samdistribution.

2 § Distributionsstödet skall årligen lämnas med

- 9,25 öre per exemplar för de första 7 miljonerna stödberättigade exemplar,
- 7,40 öre per exemplar för exemplaren mellan 7 miljoner och 14 miljoner stödberättigade exemplar,
- 5,55 öre per exemplar för exemplaren mellan 14 miljoner och 21 miljoner stödberättigade exemplar samt
- 4,63 öre per exemplar för exemplaren över 21 miljoner.

3 § Distributionsstödet skall betalas till distributionsföretaget eller postbefordringsföretaget. Dessa företag skall tillgodoföra tidningsföretagen deras andel av beloppen. Stödet betalas månadsvis i efterskott.

4 § Distributionsstöd får förmedlas av ett distributionsföretag eller ett postbefordringsföretag som tillämpar en prissättning som innebär att storleken av den enskilda tidningens abonnerade upplaga inom ett distributionsområde inte inverkar på distributionsavgiften per distribuerat exemplar. För tidningar som kommer ut en dag per vecka får dock en annan prissättning tillämpas.

Om det förekommer väsentliga kostnadsskillnader på grund av tidningarnas olika vikt per exemplar får prissättningen anpassas därefter på så sätt att den tyngre tidningen belastas med den merkostnad som den högre vikten innebär.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva ytterligare villkor som skall förenas med en rätt att förmedla distributionsstöd.

5 § Ett distributionsföretag får inte förmedla distributionsstöd om distributionsföretaget ägs av eller ingår i en koncern med ett eller några få tidningsföretag om inte detta särskilt medges.

Ett sådant medgivande får bara lämnas om företaget först samtyckt till att ett företag som deltar i samdistributionen efter framställning hos den myndighet regeringen bestämmer skall kunna få del av de uppgifter som behövs för en bedömning av kostnader och kostnadsfördelning för samdistributionen.

6 § Ett distributionsföretag får om det finns särskilda skäl medges rätt att som underentreprenör anlita ett tidningsföretag eller ett företag som ägs av eller ingår i koncern med ett tidningsföretag om

1. övriga tidningsföretag som deltar i samdistributionen inom distributionsområdet godtar att underentreprenören anlitas och
2. distributionsföretaget och underentreprenören samtycker till att dessa övriga tidningsföretag skall kunna få de uppgifter som behövs för att kunna bedöma kostnader och kostnadsfördelning för en planerad eller pågående samdistribution.

7 § Två distributionsföretag får om det finns särskilda skäl medges rätt att samtidigt svara för stödberättigad samdistribution inom ett distributionsområde.

Som distributionsföretag anses därvid även ett postbefordringsföretags särskilda tidningsutdelningsturer, bortsett från lantbrevbäringsturer.

#### **4 kap. Stöd för kompetensutveckling**

1 § Under åren 1996–2000 kan det beviljas ett stöd till dagstidningsföretag för kompetensutvecklande utbildningsinsatser inom det företagsekonomiska och informationstekniska området om

1. driftsstöd lämnas för tidningen eller om tidningen befinner sig i ett marknads- och konkurrensmässigt underläge,
2. tidningsföretaget någon gång under de närmast föregående fem åren genomfört betydande rationaliseringsåtgärder och

3. om utbildningen kan antas bidra till att vidmakthålla effekterna av dessa rationaliseringsåtgärder.

2 § Stöd för kompetensutveckling lämnas med ett belopp som motsvarar hälften av utbildningskostnaden, dock med högst 5 000 kr per år och anställd som undergår utbildning och med högst 70 000 kr per år. För en- och två-dagartidningar kan dock högst 15 000 kr per företag och år beviljas och för storstadstidningar högst 200 000 kr.

3 § Stödet för kompetensutveckling betalas ut i efterskott.

## 5 kap. Övriga bestämmelser

1 § Om ett tidningsföretag helt eller delvis pantsatt sitt förväntade presstöd innan det fattats beslut om presstöd skall stödet bestämmas till högst hälften av vad som annars skulle ha beviljats.

2 § Om ett tidningsföretag oriktigt uppburit stöd enligt denna lag skall det oriktigt erhållna beloppet återbetalas.

3 § Vid tillämpningen av denna lag får hänsyn inte tas till vare sig tidningens politiska inställning eller dess ställningstagande i enskilda frågor.

4 § Beslut om presstöd enligt denna lag får inte överklagas.

5 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna lag.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996, då presstödsförordningen (1990:524) upphör att gälla.

Om driftsstöd betalats ut för en dagstidning för hela år 1995 enligt äldre bestämmelser och tidningen enligt de nya bestämmelserna inte berättigar till driftsstöd skall för tidningen i stället betalas ut ett stödbelopp. Detta stödbelopp skall motsvara det driftsstöd som senast betalats utan reduktion år 1996 samt reducerat med en femtedel år 1997, två femtedelar år 1998, tre femtedelar år 1999 och med fyra femtedelar år 2000.

## 2 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

såvitt avser definitionen av allmän nyhetstidning i 3 kap. 12 § andra stycket.

### Nuvarande lydelse

Med allmänna nyhetstidningar förstås sådana publikationer av dagspresskaraktär som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka.

### Föreslagen lydelse

3 kap.

12 §

Med allmänna nyhetstidningar förstås sådana publikationer av dagspresskaraktär som *utkommer i pappersutgåva och normalt med minst ett nummer varje vecka. Publikationer, för vilka presstöd lämnas enligt presstödslagen (1995:000), anses som allmän nyhetstidning.*

### 3 Förslag till lag om ändring i lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam

Härigenom föreskrivs att 16, 18, 21 och 24 §§ samt anvisningarna 1. till 1 § och till 24 § lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam skall ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

I fråga om periodisk publikation för vilken utgivaren äger rätt till återbetalning av skatt enligt 24 §, föreligger redovisningsskyldighet endast om det sammanlagda beskattningsvärdet av publikationens annonser för beskattningsår överstiger 60 000 kr. I annat fall föreligger redovisningsskyldighet om sammanlagda beskattningsvärdet för beskattningsåret överstiger 20 000 kr. Är ett beskattningsår längre eller kortare än tolv månader skall de angivna gränserna räknas upp eller ned i motsvarande mån.

#### *Föreslagen lydelse*

#### 16 §

I fråga om periodisk publikation för vilken utgivaren äger rätt till avdrag av skatt enligt 24 §, föreligger redovisningsskyldighet endast om det sammanlagda beskattningsvärdet av publikationens annonser för beskattningsår överstiger 60 000 kr. I annat fall föreligger redovisningsskyldighet om sammanlagda beskattningsvärdet för beskattningsåret överstiger 20 000 kr. Är ett beskattningsår längre eller kortare än tolv månader skall de angivna gränserna räknas upp eller ned i motsvarande mån.

#### 18 §

Lämnas återbäring, bonus eller annan förmån, som icke utgör s.k. villkorlig rabatt, i efterhand och avser förmånen något för vilket 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. Avser förmånen sådan annons i periodisk publikation, för vilken skattskyldighet inträtt under tidigare kalenderår, får avdraget dock ej överstiga den skatt som den skattskyldige erlagt eller haft att erlægga för det tidigare året *minskat med belopp som återbetalats enligt 24 §.*

Lämnas återbäring, bonus eller annan förmån, som icke utgör s.k. villkorlig rabatt, i efterhand och avser förmånen något för vilket 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. Avser förmånen sådan annons i periodisk publikation, för vilken skattskyldighet inträtt under tidigare kalenderår, får avdraget dock ej överstiga den skatt som den skattskyldige erlagt eller haft att erlægga för det tidigare året *efter sådant avdrag som avses i 24 §.*

Uppkommer förlust på fordran för vilken reklamskatt redovisats, äger första stycket motsvarande tillämpning. Har avdrag för skatt för sådan fordran gjorts och inflyter därefter betalning, skall redovisning åter lämnas för den skatt som belöper på det betalda beloppet.

## Nuvarande lydelse

## 21 §

Redovisningsperiod omfattar två kalendermånader. Skattskyldig som, i förekommande fall efter *sådan återbetalning eller befrielse* som avses i 24 §, för närmast föregående beskattningsår har redovisat eller skulle ha redovisat reklamskatt med minst 300 000 kronor skall dock lämna deklARATION för varje kalendermånad.

## Föreslagen lydelse

Redovisningsperiod omfattar två kalendermånader. Skattskyldig som, i förekommande fall efter *sådant avdrag* som avses i 24 §, för närmast föregående beskattningsår har redovisat eller skulle ha redovisat reklamskatt med minst 300 000 kronor skall dock lämna deklARATION för varje kalendermånad.

## 24 §

*Till skattskyldig, som redovisat reklamskatt för annonser i självständig periodisk publikation, som har karaktär av dagspress, populärpress eller fackpress, återbetalar beskattningsmyndigheten så stor del av den erlagda skatten för ett beskattningsår som svarar mot en skattepliktig omsättning om, såvitt gäller dagspress högst 12 miljoner kronor för helt år och, såvitt gäller annan press, högst 6 miljoner kronor för helt år. Återbetalning sker efter utgången av varje halvt beskattningsår. För första halvåret av ett beskattningsår får återbetalat belopp ej överstiga skatten på en omsättning om hälften av det nämnda beloppet. Är ett beskattningsår längre eller kortare än tolv månader skall de angivna gränserna räknas upp eller ned i motsvarande mån.*

*Föreligger rätt till återbetalning enligt första stycket får beskattningsmyndigheten, om den skattepliktiga omsättningen kan förväntas med säkerhet icke överstiga det högsta belopp för helt år som anges i första stycket, medge befrielse från skyldighet att inbetala reklamskatt.*

*Om synnerliga skäl föreligger, kan beskattningsmyndigheten återbetala skatt tidigare än som anges i första stycket.*

*En skattskyldig som för ett beskattningsår har att redovisa skatt för annons i en självständig periodisk publikation, som har karaktär av dagspress, populärpress eller fackpress får vid redovisningen göra avdrag med så stor del av skatten som svarar mot en skattepliktig omsättning om högst 12 miljoner kronor för helt år för dagspress och 6 miljoner kr för helt år för poulärpress och fackpress.*

*Om redovisningsperioden avser en del av ett beskattningsår skall avdragsbeloppen i stället fördelas proportionellt efter redovisningsperiodens längd eller efter den tid en självständig periodisk publikation utkommit, om publikationen inte kommit ut under hela året.*

*Om en skattskyldig inte kan tillgodogöra sig avdrag för en redovisningsperiod får avdrag göras för det återstående beloppet vid något av de påföljande redovisningstillfällena under samma beskattningsår. Vid den sista redovisningsperioden för beskattningsåret får den skattskyldige göra avdrag för återstoden av det avdrag som han är berättigad till enligt första stycket. Skattemyndigheten skall återbetala det belopp som överstiger skatten för perioden.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Anvisningar

till 1 §

1. Meddelande anses som reklam även när meddelandet innefattar erbjudande om inköp eller motsvarande.

Med avsättning förstås försäljning eller annan omsättning som normalt sker mot vederlag.

Bilaga till annan publikation än reklamtrycksak anses som självständig trycksak och dessutom som annons i publikationen.

*En annonstrycksak eller en reklamtrycksak som distribueras som bilaga till annan publikation än reklamtrycksak anses inte som annons i publikationen utan endast som självständig trycksak.*

till 24 §

Skattskyldig som ger ut annonsblad, program, katalog eller liknande trycksak är inte berättigad till återbetalning av reklamskatt för sådan trycksak.

Skattskyldig som ger ut annonsblad, program, katalog eller liknande trycksak är inte berättigad till avdrag för sådan trycksak.

Periodisk publikation som innehåller annonser och som till övervägande del tillhandahålles gratis eller till pris som avsevärt understiger vad som är skäligt anses som annonsblad.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

## 4 Förslag till presstödsförordning

Regeringen föreskriver följande.

1 § Grundläggande föreskrifter om direkt presstöd finns i presstödslagen (1995:000).

2 § Ansökan om presstöd enligt presstödslagen skall ges in till Presstödsnämnden.

Presstödsnämnden får lämna föreskrifter om vilka uppgifter en ansökan skall innehålla och vilka intyg, försäkringar och andra handlingar som skall fogas till ansökan.

3 § Ansökan om stöd till kompetensutveckling skall ges in till Presstödsnämnden senast sex månader efter det att utbildningen avslutats.

4 § Framställning enligt 3 kap. 7 § presstödslagen om att få del av uppgifter för att bedöma kostnader och kostnadsfördelning för samdistribution skall göras hos Presstödsnämnden.

5 § Beslut om driftsstöd skall grunda sig på uppgifter om förhållandena under föregående kalenderår.

6 § Med blockregioner enligt 2 kap 5 § andra stycket presstödslagen avses de regioner som framgår av bilaga till denna förordning. (Ej med här)

7 § Tidningsföretag skall för att få del av distributionsstöd skriftligen förbinda sig att överlämna hela distributionsarbetet till distributionsföretaget respektive postbefordringsföretaget i varje område där tidningen deltar i stödberättigad samdistribution samt att avstå från egen distribution av abonnerad dagstidning inom alla områden där stödberättigad samdistribution förekommer och påbörjas vid en tidpunkt då den egna tidningen kan följa med.

8 § Ett distributionsföretag får förmedla distributionsstöd om företaget

1. inom sitt verksamhetsområde anordnar samdistribution där det finns förutsättningar för en stödberättigad samdistribution,

2. håller samdistributionen öppen för samtliga dagstidningar som vid en och samma tidpunkt är driftsstödsberättigade,

3. delger anbud på samdistribution inom ett distributionsområde till samtliga dagstidningar som har undertecknat förbindelse enligt 7 § samt

4. endast samdistribuerar sådan dagstidning som har en i huvudsak betald upplaga och ett abonnemangspris som inte uppenbart avviker från det pris som i allmänhet tillämpas av tidningar i motsvarande kategori.

Ett postbefordringsföretag får förmedla distributionsstöd om företaget uppfyller förutsättningarna i första stycket 2–4.

9 § Presstödsnämnden får meddela föreskrifter om uppehåll i normal utgivning enligt 1 kap. 3 § tredje stycket presstödslagen och om abonnemangspris enligt 2 kap. 4 § 6. presstödslagen.

10 § Presstödsnämnden får meddela föreskrifter om vad som närmare avses med

1. totalupplaga och medelnettopplaga,
2. huvuddelen respektive övervägande delen av abonnerad upplaga enligt 2 kap. 1 och 4 §§ presstödslagen (1995:00),
3. i huvudsak betald upplaga och abonnemangspris enligt 8 § första stycket 4 denna förordning.

11 § Presstödsnämnden får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av presstödslagen.

12 § Återbetalning enligt 5 kap. 2 § presstödslagen skall ske till Presstödsnämnden.

13 § Direkt presstöd enligt presstödslagen (1995:000) betalas ut av Presstödsnämnden.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1996.

## 5 Förslag till förordning om ändring i författningssamlingsförordningen (1976:725)

Regeringen föreskriver att bilaga 1 till författningssamlingsförordningen (1976:725) skall ha följande lydelse.

### Författningssamlingar för centrala myndigheter

Utgivande myndighet	Förkortning	Särskild föreskrift
Statens kulturråds författningssamling	KRFS	Utnyttjas också av Konstnärsnämnden, Kungl. biblioteket, Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer, Arkivet för ljud och bild, Statens konstmuseer, Styrelsen för Sveriges författarfond, <i>Presstödsnämnden</i> , Taltidningsnämnden, Talboks- och punktskriftsbiblioteket
Statens kärnkraftinspektion		

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1996.



# Bakgrund



# 1 Statens stöd till dagspressen – utvecklingen

## 1.1 Pappersskatt, omsättningsskatt och mervärdesskatt

Redan 1948 undantogs dagspressen från viss skattskyldighet, det gällde då en pappersskatt som infördes vid denna tidpunkt. När omsättningsskatten infördes 1959 undantogs även då dagstidningarna. Motiven för detta angavs av 1952 års kommitté för indirekta skatter vara av dels skatteteknisk, dels principiell art. Det åberopades bl.a. svårbemästrade problem vid gränsdragningen mellan vad som kunde anses vara yrkesmässigt och icke yrkesmässigt utgivna publikationer samt att tidningspressen i de flesta länder som infört konsumtionsbeskattning undantagits från sådan beskattning (SOU 1957:13, s. 113 f.).

I samband med att mervärdesskatten senare ersatte omsättningsskatten diskuterades skattskyldighet för dagstidningarna. 1960 års Allmänna skatteberedning utgick i sitt förslag om mervärdesskatt från att tidningarnas omsättning skulle beskattas till den del den inte bestod av annonsintäkter (SOU 1964:25). Moms föreslogs således på samtliga intäkter med undantag för intäkter av annonsuppdrag och annonsförmedling. Förslaget byggde på rent skattetekniska bedömningar om bl.a. likabehandling och ett bredare skatteunderlag. Tidningsföretagens annonsintäkter skulle vara mervärdesskattebefriade med avdragsrätt för ingående moms i den delen. I reservationer framfördes andra förslag bl.a. om fullständig momsbefrielse för dagstidningarna med innebörd att även den dåvarande skattebelastningen i form av ingående omsättningsskatt skulle upphöra. Denna konstruktion blev delvis den som genomfördes (prop. 1968:100, bevillningsutskottet 1968:45), dock först sedan två pressutredningar verkat. Den ordning som infördes innebar härutöver att annonsintäkterna i stället blev mervärdesskattebelagda.

## 1.2 1963 års pressutredning

Under 1950-talet lades i genomsnitt ned 6 tidningar om året. I början på 1960-talet ansåg sig inte Landsorganisationen längre ha råd att ge årliga bidrag till Ny Tid i Göteborg eftersom man dragit på sig stora kostnader genom köpet 1956 av Stockholms-Tidningen och Aftonbladet. Ny Tid tvingades upphöra med 6-dagarsutgivning.

Ungefär samtidigt – år 1963 – tillsatte den socialdemokratiska regeringen den första pressutredningen med uppgift att göra en ingående analys av tid-

ningspressens utveckling under efterkrigstiden och dess aktuella situation. I direktiven till utredningen framhölls att de ekonomiska förutsättningarna för tidningspressen helt hade ändrats under efterkrigstiden, vilket de många tidningsnedläggningarna och koncentrationen inom pressen under denna tid bar vittne om. Även om dessa företeelser delvis kunde vara ett uttryck för en nödvändig strukturrationalisering inom tidningsvärlden innebar utvecklingen enligt direktiven att allvarliga konsekvenser kunde uppkomma för det praktiska utnyttjandet av tryckfriheten.

Pressutredningen lade 1965 fram betänkandet Dagstidningarnas ekonomiska villkor (SOU 1965:22). Utredningen fann att koncentrationsprocessen, som tagit sin början under 1950-talets första år, inneburit att antalet tidningsföretag minskat med 35 procent, eller med 39 procent om även tvådagars-tidningarna inkluderades. Koncentrationsprocessen hade främst träffat de mindre tidningarna på utgivningsorter med flera tidningar; i första hand hade bürgerliga tidningar drabbats. Den samlade upplagan hade visserligen stadigt ökat men detta bidrog i praktiken till den ökade lokala koncentrationen.

Enligt utredningen måste man visserligen acceptera att tidningsföretagen även i framtiden – beroende på tekniska och demografiska förutsättningar – måste vara förhållandevis små, men man borde sträva efter att vidga spridningsområdena. Uppgifterna för staten kunde med andra ord inte vara att bibehålla den rådande strukturen på tidningsmarknaden. Den borde i stället syfta till en strukturrationalisering, med tyngdpunkten på regiontidningar, som ökade antalet bärkraftiga tidningsföretag inom varje konkurrensområde.

Utredningen fann att ett statligt tidningsstöd borde införas och i huvudsak kanaliseras till andratidningarna. Det borde ges en sådan utformning att det möjliggjorde såväl konsolidering av existerande företag som dessutom etablering av nya tidningar. Utredningen fann att den enda vägen att skapa bärkraft hos de förlustbringande företagen var koncentrerade insatser som kunde bli hjälp till självhjälp. Man övervägde möjligheterna för en stödform där stöd utdelades dels efter behov, dels genom koncentrerade insatser till vissa tidningar för att möjliggöra en fortsatt rationalisering och utbyggnad av tidningsföretagen. Svårigheterna låg i att finna en sådan sammansättning av ett organ för utbetalning av stödet att dess oberoende och effektivitet inte kunde ifrågasättas. Enligt utredningen kunde det särskilda organet bli enbart en omväg att fördela stödet efter intressegrupperingar. Utredningen fann att den enda möjliga vägen att överföra ett statligt tidningsstöd till enskilda företag var att gå över partierna. Bidraget borde förbindas med villkoret att medlen användes för stöd i valfri form till tidningar, och tidningsstödet borde ges genom för ändamålet särskilt tillskapade och från partierna organisatoriskt fristående organ. 25 miljoner kr per år kunde enligt utredningen vara lämpligt att avsätta för det föreslagna stödet, detoch borde fördelas mellan partierna i förhållande till deras röstetal vid allmänna val. Utredningens förslag var inte enhälligt utan en reservation vände sig mot det ingrepp i en fri och oberoende tid-

ningspress förslaget kunde innebära. I ett särskilt yttrande förordades en samordning av presstöd och partistöd.

Dagspressbranschen var inte alls beredd att acceptera det föreslagna stödet. Svenska Tidningsutgivareföreningen avvisade bestämt alla åtgärder som skulle kunna få strukturella effekter, vilket ansågs stå i strid med tryckfrihetsförordningen. Det ansågs vidare vara ett allvarligt ingrepp i den fria konkurrensen, som skulle sätta marknadsmekanismerna ur spel. Man hävdade att de svagare tidningarnas problem kunde lösas med generella åtgärder. Det förhållandet att starka tidningar "i viss mån kunde sägas dra fördel av sådana åtgärder" fick inte vara avgörande.

Även andra remissinstanser var kritiska och detta medförde att förslaget inte genomfördes som det lagts fram.

### 1.3 1967 års pressutredning

1963 års pressutrednings förslag förverkligades således inte; i stället fattades hösten 1965 ett riksdagsbeslut om statsbidrag till de politiska partiernas opinionsbildande verksamhet (prop. 1965:174, bet. KU44 och bet. SU 192, rskr. 452 och 453). Moderaterna och Folkpartiet motsatte sig partistödet. Folkpartiet, som i och för sig inte var emot ett partistöd, motsatte sig förslaget eftersom man såg det som ett maskerat dagspresstöd<sup>1</sup>. Partistödet räckte inte till för att rädda Stockholms-Tidningen utan denna lades ned i februari 1966.

I ett betänkande samma år underströk konstitutionsutskottet (bet. KU 1966:26) att partistödet inte fick medföra att statsmakterna lämnade tidningarnas särskilda ekonomiska problem utan vidare beaktande. Utskottet ansåg att en utredning borde ske om möjligheterna att förbättra dagspressens ekonomiska villkor, och riksdagen anhöll hos regeringen om en sådan utredning (rskr. 1966:128).

År 1967 tillsattes en ny pressutredning med uppdrag att undersöka dagspressens ekonomiska villkor och möjliga åtgärder i syfte att förbättra dessa villkor. I direktiven framhölls att det torde kunnas förutsättas att det statliga partistödet inte medfört och inte skulle komma att medföra någon avgörande ändring i de ekonomiska villkoren för tidningar med finansiella svårigheter. Vid remissbehandlingen av 1963 års pressutrednings förslag och genom den offentliga debatten hade framgått att det på många håll fanns betydande sympatier för ett ökat statligt stöd till dagstidningarna.

Utredningen föreslog 1968 i betänkandet Dagspressens situation (SOU 1968:48) införande av samdistributionsrabatt med 1 kr per årgångsexemplar för endagstidningar, 2 kr för tvådagartidningar, 3 kr för 3–5-dagartidningar och 5 kr för 6–7-dagartidningar. En sådan stimulans syntes vara nödvändig

<sup>1</sup>Kommunikationspolitik och kommunikationsforskning, Rapport från ett symposium anordnat av massmedieseminarier vid Göteborgs universitet och Föreningen Svenska Masskommunikationsforskare, 23–25 april 1980, s. 81 f.

för att de på varje ort tätast spridda tidningarna skulle kunna acceptera en kostnadsfördelning som inte tog hänsyn till spridningsintensiteten.

Utredningen konstaterade vidare att dagstidningarnas ekonomiska situation generellt inte var otillfredsställande utan svårigheterna var främst koncentrerade till andratidningsföretagen. Det föreföll utredningen uppenbart att dessa i vissa fall – som regel efter en ekonomisk sanering – kunde överleva i konkurrensen. I åtskilliga fall var dock andratidningarnas ekonomi så undergrävd, att företagen själva saknade resurser att pröva sådana omläggningar som på längre sikt skulle kunna tänkas ge ekonomisk bärkraft.

Statliga lån borde därför kunna ges för såväl investeringar som för andra åtgärder, t.ex. marknadsföringsåtgärder, som bedömdes vara nödvändiga för att på längre sikt göra ett företag konkurrenskraftigt. Som villkor för långivningen borde med andra ord uppställas det kravet, att företaget genom en realistisk plan kunde visa att de föreslagna åtgärderna var av betydelse för att säkra företagets livskraft på längre sikt. Prioritet borde ges åt sådana åtgärder som gagnade samverkan mellan tidningsföretag i syfte att nedbringa kostnadsnivån. Lånen föreslogs förenas med fem års amorteringsfrihet och en räntebefrielse för en tid av i huvudsak tre år. Prövningen av låneansökningar borde omhändertas av en särskild styrelse, där högt kvalificerad företagsekonomiskt juridisk och bankmässig expertis borde vara företrädd.

Utredningens förslag resulterade i en proposition till 1969 års riksdag med förslag om inrättandet av dels en Pressens lånefond, dels en samdistributionsrabatt. I huvudsak följde propositionen utredningsförslaget (prop. 1969:48, statsutskottet 1969:107).

Pressens lånefond, som inrättades år 1969, var den första direkta stödåtgärden. Budgetåren 1969/70–1973/74 tillgodofördes fonden 125 miljoner kr och vid utgången av denna femåriga försöksperiod hade lån beviljats till ett belopp av 81,3 miljoner kr. Drygt 80 procent av utlåningen avsåg maskininvesteringar. Omkring 15 procent hade betecknats som saneringslån. Något större belopp tycktes inte ha utlånats för marknadsföringsåtgärder. Mycket få ansökningar avsåg samverkansprojekt. Däremot hade konkurrerande tidningar på sex orter erhållit var sitt lån för i huvudsak maskininvesteringar. Utlåningen till tidningar på dessa orter uppgick till omkring hälften av den totala utlåningen under de sex första åren.

## 1.4 Införandet av produktionsstöd och reklamskatt

Mot bakgrund av att de nya åtgärderna med lånefond och samdistributionsrabatt inte lyckats förbättra andratidningarnas bekymmersamma läge tog den socialdemokratiska regeringen upp frågan om kontanta driftbidrag – s.k. produktionsbidrag – till tidningar i marknadsmässigt underläge med de borgerliga partierna. Bidragen avsågs fördelas efter en automatisk metod till dagstidningar som på sin utgivningsort hade en upplagemässigt större konkurrent,

och finansieras med en annonsskatt. Regeringen fick Centerpartiets stöd på vissa villkor och även Folkpartiet anslöt sig nu till tanken på ett selektivt stöd. Folkpartiet förklarade att ett sådant stöd behövdes för att bevara en mångsidig tidsningsdebatt, men man begärde vissa justeringar med innebörd att vissa folkpartitidningar skulle få stöd trots att de var största tidningar på resp. utgivningsort. Socialdemokraterna och Centerpartiet som ville ha bredast möjliga uppslutning gick Folkpartiet tillmötes<sup>2</sup>. Regeringen föreslog i en proposition till 1971 års riksdag (prop. 1971:27, bet. SkU 30) att statsmakterna skulle ge andratidningarna ett direkt bidrag till deras löpande produktion. En andratidning definierades därvid som en allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär, vilken normalt utkom med minst ett nummer per vecka och som på sin utgivningsort hade en upplagemässigt större konkurrent. Bidraget skulle beslutas av Styrelsen för Pressens lånefond, som också fick möjlighet att besluta om bidrag till sådana tidningar, som även om de inte hade andratidningsposition, uppenbarligen hade samma svårigheter. På motsvarande sätt kunde den besluta att inte ge bidrag till en andratidning om den inte hade sådana svårigheter. I förordningen lades dock uppgiften att besluta om bidrag på Presstödsnämnden.

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (bet. KU 1971:32).

För att finansiera det utökade presstödet och viss statlig informationsverksamhet beslöts (prop. 1971:28) samtidigt att det skulle införas en skatt på annonser. Skattesatsen som ursprungligen tänkts vara 10 procent för all press bestämdes på Centerpartiets förslag till 6 procent för annonser i allmänna nyhetstidningar och 10 procent för andra publikationer med en avdragsrätt på 3 miljoner kr per år<sup>2</sup>.

Införandet av annonsskatten föranledde den reklamutredning som suttit sedan 1966 att prioritera arbetet med en allmän reklamåpåläga. Reklamutredningen avgav 1972 delbetänkandet *Beskattning av reklamen* (SOU 1972:6) och föreslog där en allmän reklamskatt på 10 procent, bl.a. i syfte att dämpa reklamens volym. Dagspressen hade krävt en sådan allmän reklamskatt för att inte bli missgynnad i förhållande till andra medier<sup>2</sup>.

I propositionen 1972:58 om skatt på annonser och reklam föreslogs oförändrade skattesatser och grundavdrag för dagspressen. I samband med riksdagsbehandlingen uttalade skatteutskottet att det i princip biträdde Reklamutredningens uppfattning att bottenavdrag av denna storlek inte var motiverat av skattetekniska skäl utan avdraget borde närmast betraktas som en del av presstödet (bet. SkU 1972:29). Riksdagen godtog i huvudsak propositionens förslag. I samband med denna utbyggnad av annonsskatten till en allmän reklamskatt genomfördes en kraftig förstärkning av produktionsbidraget, fram-

---

<sup>2</sup>Kommunikationspolitik och kommunikationsforskning, Rapport från ett symposium anordnat av massmedieseminarier vid Göteborgs universitet och Föreningen Svenska Masskommunikationsforskare, 23–25 april 1980, s. 81 f.

för allt till storstadstidningar och övriga andratidningar (prop. 1972:59, bet. KU 1972:29, rskr. 1972:203).

## 1.5 1972 års pressutredning

I samband med den ovannämnda förstärkningen 1972 uttalades i propositionen att tiden var mogen att tillsätta en ny pressutredning. Konstitutionsutskottet – som redan i samband med införandet av produktionsbidrag uttalat att en kommitté borde tillsättas – instämde och framhöll att utredningen borde ges en bred parlamentarisk förankring och innehålla företrädare för tidningsbranschen.

1972 års pressutredning tillsattes i enlighet med konstitutionsutskottets önskemål, och fick i uppdrag att bl.a. ange ett mer preciserat mål för statsmakternas handlande gentemot dagspressen och att utvärdera det direkta presstödet, samt i mån av behov komma med förslag till förändringar. Utredningen avlämnade 1975 betänkandet Statlig presspolitik (SOU 1975:79). Utredningen framhöll att det övergripande målet för mediepolitiken borde vara att massmedierna skulle medverka till att förstärka och fördjupa den svenska demokratin. Man skulle därvid ta sikte på de speciella särdrag som kännetecknar Sverige med stark betoning på representativiteten och med organisationerna som ett viktigt inslag. Utifrån den ståndpunkten kunde man hävda att dagstidningarna framför allt skulle upprätthålla fyra funktioner: de borde (1) ge allsidig information, (2) kommentera skeenden i samhället, (3) utöva kontroll och granskning av olika makthavare samt (4) underlätta kommunikationen inom och mellan organiserade grupper i samhället.

I informationsfunktionen angavs ligga att massmedierna borde ge den information som var nödvändig för att medborgarna skall kunna ta ställning i samhällsfrågor samt att de förtroendevalda genom massmedierna borde få löpande information om enskildas och organisationers uppfattningar i politiska frågor.

När det gäller gruppkommunikationsfunktionen framhölls att det som en integrerad del i den politiska processen ingick deltagande från en lång rad politiska, fackliga och andra ideella organisationer. Det var enligt utredningen nödvändigt att kommunikationen inom grupperna fungerade så att dessa verkligen blev representativa företrädare för medlemmarna. Man kunde påstå, framhöll utredningen, att det framför allt var genom tidningar och tidskrifter som det var möjligt att med deltagande av ett större antal medlemmar föra en intern debatt. Utredningen ansåg att det var av stor vikt att tidningar anknutna till politiska, fackliga och andra ideella organisationer fick möjlighet att existera. Syftet var inte enbart att underlätta kommunikationen inom de olika grupperna utan också att åsikter och meningar genom tidningarna skulle bli kända för andra grupper.

1972 års pressutredning lade vidare fram ett förslag till handlingsprogram med det övergripande målet att vidmakthålla och om möjligt förbättra den kommunikation som sker genom dagstidningar. Ett representativt demokratiskt system krävde enligt utredningen ett intensivt utbyte av idéer samt kunskap om olika opinioner och en förutsättning för detta var enligt utredningen mångfald inom pressen. Utredningen underströk att tidningskoncentrationen inte fick gå så långt att makten över tidningarna begränsades till några få – de kunde vara privatpersoner eller organisationer. Alla betydande meningsyttringar måste ha tillgång till organ där de kunde framföra de egna budskapen och där det fanns plats för intern debatt.

Utredningen fann att det var nödvändigt att fortsätta med selektiva bidrag om det strukturekonomiska målet om mångfald skulle kunna uppnås. Utredningen ville alltså behålla produktionsbidraget men föreslog en rad förändringar bl.a. att andratidningsbegreppet skulle överges, eftersom det var oklart och hade lett till vissa svårigheter vid användningen. I stället skulle hushållstäckningen utgöra en bedömningsgrund. Produktionsbidragen föreslogs även i fortsättningen vara knutna till pappersförbrukningen. Utredningens majoritet fann att de eftergifter som tidigare gjorts åt Folkpartiet, och som medfört att tre vinstgivande högtäckningstidningar årligen fått stöd, inte var befogade<sup>3</sup>.

Utredningen som funnit att bristen på nyetableringar inom dagspressen var ett allvarligt problem föreslog vidare att det skulle införas en ny stödform – etableringsstöd – för främst nyetableringar av tidningar med en periodicitet av 1–3 dagar per vecka. Stödet skulle betalas med ett belopp som motsvarade 1/3 produktionsbidrag för lågtäckningstidningar.

Utredningen föreslog också en ny bidragsform – utvecklingsbidrag – avsedd för tidningar som inte kunde få produktionsbidrag men som ändå hade ekonomiska svårigheter. Bidraget skulle vara tillfälligt och utbetalas till samma tidning under högst två år av en fyraårsperiod med högst 600 000 kr för fådagarstidningar och 1 200 000 kr för flerdagarstidningar.

Samdistributionsrabatten ansågs ha fungerat synnerligen tillfredsställande och det föreslogs att den skulle behållas i huvudsak oförändrad. Möjligheten för flera distributionsföretag att samtidigt bedriva samdistribution inom ett område borde dock tas bort, och postverket borde tillåtas att förmedla samdistributionsrabatt för tidningsutbärning på lantbrevbärlinjer. Dessutom föreslogs att administrationen av rabatten skulle överföras från Statskontoret till Presstödsnämnden.

1972 års pressutredning föreslog vidare att statliga stimulansåtgärder skulle sättas in för att främja lokal samverkan dels på produktionssidan, dels

---

<sup>3</sup>Kommunikationspolitik och kommunikationsforskning, Rapport från ett symposium anordnat av massmedieseminarier vid Göteborgs universitet och Föreningen Svenska Masskommunikationsforskare, 23–25 april 1980, s. 81 f.

inom annonsförsäljningen och att statliga bidrag skulle ges till sådana branschprojekt som främjade mångfalden inom branschen.

Utredningen fann att Pressens lånefond haft stor betydelse då det gällt finansieringen av förnyelsen av den tekniska utrustningen inom många tidningsföretag. Syftet att stimulera samverkan mellan tidningar hade dock inte uppnåtts. Enligt utredningen var det snarare så att finansieringsmöjligheterna genom lånefonden på flera orter kunde ha lett till att en tänkbar samverkan uppskjutits i tiden. Utredningen föreslog att lån ur fonden i framtiden i huvudsak endast borde beviljas dels för projekt där ett kredittillskott var en förutsättning för att samverkan mellan tidningar skulle komma till stånd, dels till tidningar som inte lyckats uppnå ett acceptabelt samverkansavtal med annan tidning och som inte hade andra finansieringsmöjligheter för en nödvändig investering.

Utredningens olika förslag lades i huvudsak till grund för statsmakternas beslut om vissa förändringar av stödet till dagspressen fr.o.m. 1976 (prop. 1975/76:131, bet. KU 46, rskr. 260). Besluten innebar således både en betydande ökning av stödet och nya regler för bidragsgivningen. Utredningsförslaget om förbud för två distributionsföretag att bedriva samdistribution inom ett område genomfördes inte. Inte heller genomfördes utredningsmajoritetens förslag i fråga om de folkpartistiska vinstgivande högtäckningstidningarna. Den socialdemokratiska regeringen stod i propositionen fast vid den politiska kompromissen från år 1971.

Våren 1977 beslöt riksdagen om en ökning av och ändrade regler för samdistributionsrabatten (prop. 1976/77:99 och 100, bet. KU 1976/77:42, rskr. 260). Senare samma år föreslog regeringen en höjning av produktionsbidragen, ökade bidrag för produktionssamverkan mellan tidningsföretag, höjd samdistributionsrabatt samt dessutom en sänkning av reklamskatten på annonser i dagspress från 6 till 3 procent och en höjning av grundavdraget för reklamskatten på annonser i dagspress. Riksdagen beslutade i enlighet med förslagen och de nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 1978 (prop. 1977/78:58, bet. KU 16, rskr. 76). I propositionen hade departementschefen uttalat att stödformernas effekter och betydelse borde utvärderas och riksdagen, som delade denna bedömning, begärde en översyn av presstödet under medverkan av de politiska partierna. Riksdagen framhöll att presstödet måste vara konstruerat så att huvuddelen av medlen gick till de lågtäckningstidningar som bl.a. på grund av underläge på annonsmarknaden inte kunde täcka sina utgifter genom inkomsten från tidningsrörelsen och som därför var beroende av produktionsbidragen för sin fortsatta existens. Vid översynen borde man enligt riksdagen uppmärksamma de svårigheter som vissa flerdagartidningar med särskilt låg hushållstäckning hade. Vidare borde man särskilt belysa vilka möjligheter som fanns att utforma bidragsreglerna så att de stimulerade till ökad produktionssamverkan och andra kostnadsbesparingar genom samverkan. I det sammanhanget borde också annonsbladens inverkan

på dagstidningarnas ekonomiska situation uppmärksammas. Vid översynen borde man vidare enligt riksdagen se över stödssystemets effekter för de tidningar som inte fick bidrag, främst de större storstadstidningarna, vilka under senare tid haft ökade svårigheter.

## 1.6 Dagspresskommittén 1978

Den översyn som riksdagen begärt kom till stånd 1978 då Dagspresskommittén tillsattes. Samma år presenterade kommittén delbetänkandet Översyn av presstödet (Ds B 1978:10) med förslag till vissa förbättringar av presstödet. Förslagen blev i huvudsak genomförda (prop. 1978/79:100, bil. 12, bet. KU 24). I samband med riksdagsbehandlingen uttalade konstitutionsutskottet att det vore lämpligt att Dagspresskommittén fick i uppdrag att i sitt fortsatta arbete pröva ett antal frågor, såsom omfattningen redaktionell text i fådagars-tidningar som förutsättning för att få stöd, indexering av presstödet samt utvidgning av stödet till tidningar på andra språk än svenska. Dagspresskommittén fick genom tilläggsdirektiv dessa uppgifter samt dessutom uppdraget att se över hur dagstidningsbegreppet användes i olika sammanhang av olika statliga myndigheter.

Dagspresskommittén avgav 1980 sitt slutbetänkande Stödet till dagspressen (SOU 1980:32). Kommittén fann det befintliga stödssystemet "i stort sett ändamålsenligt", och föreslog i slutbetänkandet endast en förstärkning av stödet till de tidningar som arbetade under svåra konkurrensförhållanden, dvs. dels till flerdagars-tidningar med särskilt låg hushållstäckning på utgivningsorten, dels till s.k. redaktionella komplementtidningar med fådagarsutgivning. Förslagen skulle finansieras genom omfördelningar. Dessutom föreslog kommittén en metod för automatisk uppräknings av produktionsbidragen och etableringsstödet kopplat till annonsprisutvecklingen på försök under en femårsperiod.

Kommittén ansåg inte att statsmakterna behövde ingripa till förmån för dagspressen i konkurrensen med annonsbladen. Kommitténs analyser hade visat att annonsbladsbranschens utveckling till stor del berodde på tidningsföretagens agerande. Kommittén ansåg att dagstidningarna med hög hushållstäckning hade ett gynnsamt utgångsläge att bemöta lågpriskonkurrensen från annonsbladen.

Nämnas kan att när slutbetänkandet avlämnades hade riksdagen godkänt ett förslag i 1980 års budgetproposition om att reglerna om presstöd skulle kompletteras med en bestämmelse som riktade sig mot annonsbladen. Bestämmelsen innebar att stöd inte skulle kunna utgå till tidningsföretag som gav ut annonsblad i en i förhållande till tidningsutgivningen väsentlig omfattning eller som stod i nära förhållande till företag som gav ut annonsblad i sådan omfattning. Dagspresskommittén ansåg att denna regel kunde avvaras.

I propositionen 1980/81:137 uttalades emellertid att regeln borde stå kvar eftersom ett borttagande av den skulle försämra villkoren för den övriga dagspressen och på lång sikt ge vissa dagstidningar med annonsbladsutgivning ett konstlat ekonomiskt övertag genom en kombination av presstödet och annonsbladsutgivning. Riksdagen ställde sig bakom denna bedömning (bet. KU 1980/81:19 och 23, rskr. 289). Propositionen innehöll inte något förslag till automatisk uppräknings av presstödet.

## 1.7 Femte pressutredningen 1982

Annonsbladsfrågan tog plötsligt en ny vändning våren 1982 då Tidningsutgivareföreningen ändrade sin tidigare inställning och i stället öppnade sig för att medlemmarna offensivt gav sig in på annonsmarknaden för att bemöta konkurrens från annonsblad och direktreklam. Med anledning av en skrivelse från Presstödsnämnden i september 1982 bemyndigade regeringen samma månad chefen för utbildningsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka förhållandet mellan annonsbladen och dagspressen samt lägga fram förslag till eventuella förändringar i presstödsförordningen. Våren 1983 tillsattes utredaren med uppdrag att vid sidan av annonsbladsfrågan pröva frågan om samverkan inom dagspressen samt ändrad gränsdragning med hjälp av hushållstäckningsberäkningar.

Femte pressutredningen avgav 1985 sitt slutbetänkande Effektivare presstödet (Ds 1985:2). Utredningen ansåg, liksom tidigare pressutredningar, att dagspressbranschen borde kunna hantera konkurrensen från annonsbladen utan statliga ingrepp. Utredningen föreslog dock en viss skärpning av bestämmelsen om presstödet till företag som ägnar sig åt annonsbladsverksamhet. I samverkansfrågan föreslog utredningen att det särskilda bidraget för produktionssamverkan skulle slopas för att lyfta fram intern rationalisering som kostnadsbesparingsmetod. Utredningen fann nämligen att anledningen till att den tekniska samverkan fått en begränsad omfattning var skäl som inte kunde beaktas i presstödessammanhang.

## 1.8 Dagstidningskommittén 1985

Mot bakgrund av att konstitutionsutskottet i samband med behandlingen av 1984 års budgetproposition uttalat sig för att en parlamentariskt sammansatt utredning borde tillsättas sedan Massmediekommittén och Femte pressutredningen fullgjort sitt arbete (prop. 1983/84:100, bil. 10, bet. KU 17) tillkallades i november 1985 en kommitté för att göra en övergripande prövning av det statliga stödet till pressen. Utgångspunkten för kommitténs arbete borde enligt direktiven (dir. 1985:52) vara en utvärdering av effekter och erfarenheter av presstödet. I kommitténs uppdrag låg att väga in de överväganden och

förslag som förts fram av Femte pressutredningen och att noggrant analysera annonsmarknaden med särskild inriktning på överskådliga effekter av en möjlig öppning för reklam i radio och TV eller ökad annonskonkurrens i andra och nya former. Vidare borde kommittén undersöka om dagspressens roll kunde komma att förändras till följd av utvecklingen inom andra medier samt klargöra den ekonomiska betydelsen för dagspressen av samhällsinformations- och kungörandeannonsering.

Dagstidningskommittén avlämnade 1988 betänkandet *Reformerat presstödet* (SOU 1988:48). Kommittén förutsatte mot bakgrund av tidningarnas framskjutna roll i den demokratiska processen att dagstidningarna även i fortsättningen skulle vara befriade från mervärdesskatt. Om så inte skedde måste presstödet i övrigt omprövas. Kommittén kunde konstatera att reglerna om reducerad reklamskatt för dagstidningarnas annonsering var ett viktigt led i statens samlade åtgärder för att stödja dagspressen och föreslog att grundavdraget för annonser i dagspress skulle höjas från 12 miljoner kr till 15 miljoner kr. År 1985 hade grundavdraget höjts från 9 till 12 miljoner kr samtidigt som skattesatsen för den allmänna reklamskatten höjdes till 4 procent för allmänna dagstidningar och 11 procent i övrigt.

Kommittén ansåg att det presspolitiska nyckelbegreppet mångfald borde avse bredd i nyhetsförmedling och opinionsbildning. Medlet för att uppnå målet var så många självständiga redaktionella produkter som möjligt som tillsammans representerade bredast möjliga åsiktsspektrum. Företagsformer och ägarförhållanden ansågs vara av mindre betydelse i sammanhanget.

Kommittén diskuterade också dagstidningsbegreppet och föreslog att termen allmän nyhetstidning skulle användas som en sammanfattande beteckning som även inbegrep endagstidningarna. Kommittén utvecklade därvid sina synpunkter på hur begreppet borde tillämpas. En allmän nyhetstidning i dess mest renodlade form borde ha en bred nyhetsbevakning och fortlöpande delta i den politiska opinionsbildningen samt kritiskt granska den verksamhet som utövas av de inflytelserika i samhället. En tidning som uppfyllde två av dessa tre kriterier borde också kunna räknas som allmän nyhetstidning.

Kommittén föreslog en renodling av det direkta presstödet till tre stödformer, nämligen driftsstöd, utvecklingsstöd och samdistributionsrabatt. Driftsstödet borde ersätta det dåvarande produktionsbidraget och sänkas något för att mer uttalat få karaktären av en grundläggande garanti för fortsatt utgivning. Pappersförbrukningen som huvudgrund vid bestämmandet av stöd föreslogs falla bort. Kommittén ansåg vidare att det inte var befogat att ha kvar regeln om att tidningar samtidigt som de gavs driftsstöd fick ge ut annons-tidningar.

Utvecklingsstödet, som skulle ersätta dåvarande utvecklingsbidrag, samverkansbidrag och lån ur Pressens lånefond avsågs skapa incitament för strukturrationaliseringar och andra åtgärder som kunde ge långsiktigt positiva effekter. Utvecklingsstödet borde utgå dels i form av bidrag till förpress-

investeringar, dels i form av räntesubventioner och lånegarantier för lån, dels också i form av samtryckningsbidrag för legotryckning av dagstidningar. Samdistributionsrabatten föreslogs i huvudsak oförändrad men med höjda öresnivåer.

Utredningsförslaget lades till grund för propositionen 1989/90:78 om reformerat presstöd. Det direkta stödet skulle omfatta de tre stödformer som Dagstidningskommittén föreslagit och kostnaderna beräknades för budgetåret 1990/1991 uppgå till nästan 550 miljoner kr. Någon ändring av definitionen av vilka tidningar som kunde komma i fråga för presstöd föreslogs inte. Inte heller föreslogs nya regler för hur stödberättigade tidningar skulle kunna särskiljas, s.k. editionsregler. Liksom dittills skulle en tidnings namn avgöra dess identitet i presstödssammanhang. Två editioner av samma tidning kunde enligt propositionen betraktas som två separata tidningar om innehållet i tillräcklig omfattning skiljde dem åt. För att en tidning skulle vara berättigad till driftsstöd skulle den ha en andel eget redaktionellt material som översteg 55 procent av det totala redaktionella materialet i stället för som tidigare 65 procent för att få fullt stöd. Regeringens förslag godtogs i sina huvuddrag av riksdagen (bet. KU 31, rskr. 302). Moderaterna och Folkpartiet förordade i reservationer, med hänvisning till det rådande statsfinansiella läget, en nedtrappning av driftsstödet och motsatte sig utvecklingsstödet. Utredningsförslaget om en höjning av reklamskatteavdraget genomfördes inte.

## 1.9 Vissa utredningsförslag rörande indirekta skatter

År 1988 redovisades en översyn av reklambeskattningen i utredningsbetänkandet Reklamskatt (SOU 1988:17). Tio år tidigare hade reklamskatten för annonser i dagspress sänkts till 3 procent och grundavdraget för dagspressen höjts från 6 till 9 miljoner kr. År 1985 hade skattesatsen åter höjts, nu till 4 procent för dagspressen och 11 procent för annan press. Samtidigt hade grundavdraget för dagspressen höjts till 12 miljoner kr.

I Reklamskatteutredningens uppdrag hade legat att föreslå sådana ändringar i reklamskattelagen att nya medier beskattades på ett så långt möjligt likformigt och konkurrensneutralt sätt. Utredningen föreslog att annonser, direktreklam, databasreklam, sponsringsreklam och övrig reklam skulle beskattas. Förslaget innebar bl.a. att reklam i TV, på skyltar och affischer, i reklamroschyrer och på biografier skulle beskattas om utrymme för reklamen upplåtits mot vederlag. Radio- och TV-sändningar med reklam riktad mot Sverige föreslogs i huvudsak bli beskattade till den del vederlaget svarade mot den svenska publikandelen. Egenreklam skulle inte beskattas. Vidare borde den gällande rätten till återbetalning till pressen av en del av annonskatten som översteg 12 miljoner kr ersättas av en rätt till avdrag vid redovisningen. Reklamskatteutredningens förslag förverkligades inte.

År 1989 föreslog kommittén för indirekta skatter i betänkandet *Reformerad mervärdeskatt m.m.* (SOU 1989:35) att undantaget för de allmänna nyhetstidningarna från mervärdesskattskyldighet skulle slopas. I propositionen 1989/90:111 framhöll dock departementschefen att en skattebeläggning skulle komma att innebära att lågtäckningstidningarnas bidragsberoende blev starkare. En samlad bedömning ledde till att departementschefen kom till slutsatsen att undantaget från skatteplikt skulle bestå. Frågan behandlades åter av utredningen om vissa mervärdeskattefrågor i *delbetänkandet Vissa mervärdeskattefrågor II* (SOU 1993:75). Utredningen hänvisade bl.a. till konkurrensneutraliteten och föreslog en enhetlig skattesats på 12 procent på allmänna nyhetstidningar, andra periodiska publikationer och böcker, vilket skulle bli statsfinansiellt neutralt.

Momsfrågan har även behandlats av Utredningen om teknisk EG-anpassning av de indirekta skatterna som i juni 1994 lade fram betänkandet *Mervärdesskatten och EG* (SOU 1994:88). Utredningen pekade på att s.k. nollskattesatser bara får tillämpas övergångsvis och endast under vissa villkor samt att Sverige begärt och medgett rätt att fortsätta att tillämpa sådana nollskattesatser för bl.a. dagstidningar. Denna rätt är av övergångskaraktär och avser perioden fram till och med 1996. Tillämpligheten av nuvarande regler förlängs automatiskt i tiden så länge inga beslut om nya regler fattas. Mot denna bakgrund fann utredningen att de nuvarande bestämmelserna kunde kvarstå.



## 2 Den svenska dagspressens situation

I detta kapitel beskrivs den svenska dagspressens situation. Större delen av uppgifterna är hämtade från den expertrapport Dagspressen i 1990-talets medielandskap (SOU 1994:94) som vi överlämnade i juni 1994.

### 2.1 Antalet dagstidningar

År 1994 fanns det 168 dagstidningar i Sverige. År 1975 var antalet dagstidningar 146, varav 13 kom ut varje veckodag, 65 med sex dagar per vecka, 23 med tre nummer per vecka och 27 med ett nummer per vecka. Antalet sjudagartidningar var 1994 samma som 1975. Antalet sexdagartidningar ökade under perioden från 65 till 67 med några fler under 1980-talets andra hälft. Antalet tredagartidningar minskade från 23 till 14. Den stora ökningen har skett för endagartidningarna som mellan 1975 och 1994 nästan dubblat sitt antal till 52 st. Av det 25-tal tidningsetableringar som skedde under 1980-talet var de flesta endagartidningar.

En del av de inträffade förändringarna hänger samman med att vissa tidningar ändrat sin utgivningsfrekvens under 1980-talet. Dagens Industri och åtta landsortstidningar höjde sin periodicitet under perioden. Två landsortstidningar tvingades sänka sin periodicitet till endagsutgivning.

Antalet konkurrensorter har trots att presstödet särskilt riktat sig till andra tidningar minskat något sedan 1975 – från 20 till i dag 18.

### 2.2 Dagspressens ekonomi

#### 2.2.1 Utvecklingen

Varje år under 1950-talet lades i runda tal en tidning ned varannan månad och det fanns i slutet av decenniet klara tecken på att nedläggningarna skulle fortgå. Många andratidningar hade nämligen år efter år redovisat förluster och höll sig uppe endast med hjälp av betydande subventioner. Under perioden 1945–1965 lämnade Högerpartiet och det socialdemokratiska partiet stöd till vardera 25 tidningar, Folkpartiet och Centerpartiet till vardera 15 tidningar och Vänsterpartiet Kommunisterna till 3 tidningar. Vid slutet av perioden eller 1965 hade två tredjedelar av dessa tidningar tvingats lägga ned trots subventionerna.

Den koncentrationsprocess som skedde inom dagspressen kan jämföras med dagligvaruhandelns koncentrationsprocess som hade en liknande ut-

veckling. För båda branscherna spelade den konkurrenslag som infördes 1954 en avgörande roll. När priset på varorna fick fastställas i detaljhandelsledet uppstod ett intresse av att konkurrera med lägre priser, och en struktur-rationalisering inleddes.

Partistödet, som infördes 1965 bl.a. i syfte att användas som stöd till tidningar, förbättrade inte situationen för andratidningarna vars finansiella position avsevärt försvagats under perioden 1963–1967, trots att det under mitten av 1960-talet rådde högkonjunktur. Däremot hade resultatet under denna period förbättrats för dagspressen som helhet.

Införandet av produktionsbidrag förändrade dock situationen och tidningsnedläggningarna upphörde i huvudsak även om andratidningarna – trots stödet – inte på något avgörande sätt lyckades förbättra sin ställning på marknaden. Som jämförelse kan nämnas att koncentrationsprocessen inom dagligvaruhandeln fortsatte och att branschen numera i huvudsak domineras av ett fåtal butikskedjor.

Inom ramen för 1972 års pressutredning utvecklade Karl Erik Gustafsson den s.k. täckningsgradsteorin (SOU 1975:79, s. 167 f.). Enligt denna teori kan en lokal morgontidnings marknadsposition inte bedömas med utgångspunkt från upplagens storlek utan från hushållstäckningen på utgivningsorten (täckningsgraden). Ju högre en tidnings täckningsgrad är desto större är tidningens värde i annons-sammanhang. Tidningsföretag kan – oavsett marknadsposition – förbättra sin ställning genom att genomföra åtgärder som syftar till att höja hushållstäckningen. Det gäller då att göra utspel som är svåra att imitera. Ju längre en annan tidnings svarsåtgärd dröjer desto effektivare fungerar utspelet som hävstång i konkurrensen. Teorin utgår från det grundläggande förhållandet att dagstidningarna har två inkomstkällor – upplagan och annonserna. Tidningen med den största täckningsgraden drar till sig annonserna och får större upplaga.

Täckningsgradsteorin kan eftersom den är en marknadsteori inte förklara varför andratidningarna fortsätter sin utgivning trots svag ekonomi och starkt beroende av stöd utifrån. Det finns andra motiv än de rent ekonomiska.

Redan de första analyserna av dagspressens struktur och ekonomi hade visat att nedläggningshindren var anmärkningsvärt stora. Till skillnad från förhållandena i andra branscher ville förlustbringande dagstidningar inte upphöra. Uppslutningen kring tidningen blev mycket stark när det fanns hot om nedläggning. De förlusttyngda tidningarna var vanligen partiägda. Sådana tidningar betonar enligt expertrapporten sina mål annorlunda än icke partiägda tidningar och det påverkar deras sätt att agera (SOU 1994:94, s. 64). Målgruppen läsare och annonsmarknaden överensstämmer inte. För opinionstidningarna är läsarna i första hand väljare och lika mycket värda vare sig de bor på utgivningsorten eller långt därifrån. Annonserna, som bidrar med den största delen av dagspressens intäkter, ser läsarna på utgivningsorten som viktigast. Möjligheterna för en förlustbringande tidning att fortsätta sin ut-

givning är inte enbart eller främst en företagsekonomisk fråga utan har med den politiska opinionsbildningens villkor att göra.

Under andra hälften av 1970-talet låg dagspressens lönsamhet på en relativt låg nivå. Nettomarginalen var 3,5 procent för de 75 tidningsföretag som inte fick produktionsbidrag. Nästan 65 procent av dessa företag redovisade sina sämsta resultat under denna period. Enligt expertrapporten kan man säga att tidningarna under denna period när det gäller prissättningen av abonnemang konsekvent använt sig av kostnadsstrategi (SOU 1994:94, s. 79). De kraftiga prishöjningar som då genomfördes hade sin grund i en kostnadskris med kraftigt stigande löner, inte minst på distributionssidan. Under de första åren av perioden var det vanligt att man på tidningsföretagen när det gäller prissättningen utgick från att upplageintäkterna skulle täcka pappers- och distributionskostnaderna. Kostnadsstegringarna slog därför med full kraft igenom på abonnemangspriserna. År 1981 sjönk nettomarginalen till 1,4 procent och inte mindre än 23 procent av företagen hade sitt sämsta år vid denna tidpunkt. Det hindrade inte att 13 procent av företagen hade sitt bästa resultat under perioden.

Nästa period 1982–1986 blev ekonomiskt sett en mellanperiod. För 12 procent av företagen kom periodens sämsta resultat under dessa år, för 24 procent periodens bästa. Abonnemangspriserna följde under denna period i stort sett konsumentprisindex. Anledningen till denna förändrade strategi tycks ha varit att man bedömt att prisnivån genom kostnadsstrategin blivit för hög.

Perioden 1987–1992 inleddes med en kraftig uppgång av nettomarginalen och två mycket goda år 1988 och 1989. Trots allmän lågkonjunktur i landet blev 1992 det tredje bästa året sedan 1976 med en nettomarginal på 8,1 procent. Under denna period ligger inte mindre än 76 procent av de undersökta företagens bästa resultat.

De sämsta resultaten under perioden är koncentrerade till storstadspressen, nämligen Idag, Dagens Nyheter och Sydsvenska Dagbladet.

Under denna period uppgick prisökningen till i genomsnitt tre procent per år. Abonnemangspriserna höll sig inte på samma nivå som den allmänna prisutvecklingen men den steg inte så brant som under den första fasen, 1975–1982. Denna prisstrategi betecknas i expertrapporten som en marknadsstrategi (SOU 1994:94, s. 80). Det är inte längre kostnadsutvecklingen eller den allmänna prisutvecklingen som styr utan dagstidningens ställning på marknaden, dvs. efterfrågans karaktär och konkurrensförhållanden.

Den ekonomiska utvecklingen för de 75 tidningsföretag som inte fått driftsstöd har inte försämrats under de senaste årens lågkonjunktur. Soliditeten för dessa företag har sedan 1976 ökat från ungefär 13 procent till ca 35 procent under början av 1990-talet.

Ekonomi för de tidningsföretag som har produktionsbidrag förändrades ungefär på samma sätt som de ovannämnda tidningarna. Den stora skillnaden

är att för tidningsföretag med produktionsbidrag rör det sig om förluster på olika nivåer. Även för dessa företag skedde under senare delen av 1980-talet en förbättring av ekonomin, med 1987 och 1988 som de bästa åren, vilket innebär att förlusterna under dessa år nästan försvann. Därefter vände ekonomin nedåt med förlustredovisning som regel och flera konkurser under 1992.

Under 1980-talet förbättrades soliditeten även för tidningsföretagen med produktionsbidrag från knappt 4 procent till 8–9 procent i slutet av decenniet.

Det finns enligt expertrapporten en rad orsaker till den allmänt sett positiva ekonomiska utvecklingen för dagspressen (SOU 1994:94, s. 78). Abonnemangs-, lösnummer- och annonspriser har höjts. Låga inköpspriser och ny teknik har också varit bidragande faktorer.

### 2.2.2 Priskänsligheten

Dagstidningarnas priskänslighet har år 1993 bedömts i två skilda analyser. Karl Erik Gustafsson beräknade i en analys på uppdrag av Utredningen om vissa mervärdeskattefrågor att elasticitetstalet för den abonnerade dagspressen i sin helhet var  $-0,1$ , dvs. en realprishöjning på 10 procent skulle leda till upplageminskning på 1 procent. Han beräknade elasticitetstalen för grupperna storstadstidningar och lösnummerpress något högre än genomsnittet för dagstidningarna eller till  $-0,3$ . Kent Rune Sjöholm gjorde på uppdrag av Svenska Tidningsutgivareföreningen en annan analys där priselasticiteten för dagspressen i sin helhet beräknades till  $-0,8$ .

Under 1992 och 1993 sjönk den abonnerade dagspressens upplaga (4–7-dagarstidningar) med ca tre procent samtidigt som priserna steg med ca 15 procent, vilket ger ett priselasticitetstal på ca  $-0,2$ . Lösnummerpressens upplaga under samma tid minskade med åtta procent medan priserna steg med nästan 20 procent, varför priselasticiteten för denna tidningsgrupp var  $-0,4$ . De två årens utveckling pekar alltså på att dagspressens priskänslighet kan vara något högre än den Karl Erik Gustafsson beräknade men ändå klart lägre än vad Kent Rune Sjöholm beräknat.

### 2.2.3 Produktiviteten

Av expertrapporten framgår vidare att dagstidningarnas produktivitet förbättrats under de senaste åren (SOU 1994:94, s. 83). I mitten av 1970-talet var produktiviten ungefär densamma för storstadstidningar och landsortstidningar och oavsett periodicitet. Andratidningar inom storstadspresen hade dock en lägre produktivitet än övrig storstadspres och landsortspresen. Under perioden fram till 1993 steg därefter produktiviteten för förstattidningarna, tredagarstidningarna och ensamtidningarna i landsorten.

Högst produktivitet år 1992 hade tredagarstidningarna inom landsortspres- sen. Därefter kommer förstaidningarna och ensamtidningarna inom landsor- ten medan storstadspresen uppvisar lägst produktivitet. En viktig förklaring till dagspressens förbättrade produktivitet under senare år ligger enligt expert- rapporten i att dagspressen ständigt sätter produktionsprocessen i centrum, från insamlingen av nyheter och annonser till distributionen av färdiga tid- ningar (SOU 1994:94, s. 83).

#### **2.2.4 Endagstidningar**

Av dagspressens totala upplaga avser 4–5 procent endagstidningar. Sedan början av 1970-talet har endagstidningarnas antal fördubblats från ett 25-tal till ett 50-tal. I början av 1970-talet dominerades gruppen av centerpartistiska publikationer. Efterhand har endagstidningar med anknytning till andra poli- tiska partier erhållit driftsstöd. Dessa nya endagstidningar har företrädesvis varit rikstäckande. Vid tiden för införandet av produktionsbidrag var utgiv- ningen av endagstidningar vanligtvis inte någon förlustbringande verksamhet. I huvudsak har de därefter inte expanderat mer än produktionsbidraget tillåtit.

#### **2.2.5 Vissa storstadstidningar**

Utgivningen av dagstidningar i Stockholm skiljer sig från annan dagstid- ningsutgivning. Stockholms morgontidningar har en svagare ställning på ut- givningsorten än andra morgontidningar. Aftonbladet och Expressen har hu- vuddelen av sin upplaga utanför Stockholm. Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet har huvuddelen av upplagan i Stockholm och har 25 resp. 40 pro- cent av upplagan utanför Stockholmsområdet. Den ekonomiska utvecklingen har präglats av att de båda tidningarna uppfattat sig både som stockholmstid- ningar och rikstidningar. Genom att de också är rikstidningar kan de dra till sig annonser av annat slag och i en helt annan omfattning än landsortstidning- arna. Detta har också gjort dem beroende av den ekonomiska utvecklingen hos annonsörerna. Så har Dagens Nyheter sedan 1960-talet visat sig vara ex- tremt konjunkturberoende. Under högkonjunkturer har tidningens ekonomi byggts upp och raserats under lågkonjunkturer. De två senaste lågkonjunkturu- rerna tvingade fram förlustresultat.

Svenska Dagbladet har sedan början av 1970-talet satsat på överspridning. Med hjälp av det statliga produktionsbidraget, resurser från näringslivet, re- daktionell förnyelse och samdistributionssystemet fick tidningen stora uppla- geframgångar. Överspridningen var emellertid inte en framgång i ekonomiskt hänseende och Svenska Dagbladet försökte därför samtidigt stärka sin ställ- ning i Stockholm. Täckningsgraden i Stockholm är dock oförändrat låg, knappt 20 procent. Dagens Nyheter å sin sida har gått tillbaka i täckningsgrad

i Stockholm från drygt 60 procent i mitten av 1960-talet till 43–45 procent under 1990-talet. Båda tidningarna har sedan 1992 haft en nedgång i den överspridda upplagan, vilket delvis kan förklaras av att de överspridda upplagorna har blivit väsentligt dyrare än de som distribueras i Stockholm och av att landsortstidningarna blivit starkare.

### 2.2.6 Annonsintäkterna

Dagspressen är mycket beroende av annonsintäkter. År 1990 stod annonserna för 77 procent av bruttointäkterna från upplaga och annonser för storstadspressens morgontidningar. Förstatidningarna inom landsortspressen hade en andel annonsintäkter på 70 procent och andratidningarna hade en något lägre andel, 67 procent. År 1992 hade annonsintäkternas andel hos storstadstidningarna sjunkit till 69 procent, landsortens förstatidningars till 65 procent och andratidningarnas till 58 procent. Kvällspressen har en klart lägre andel annonsintäkter – 35 procent år 1990 och 29 procent år 1992.

### 2.2.7 Professionaliseringen

När det gäller dagspressens ekonomiska utveckling sedan 1970-talet är en slutsats att branschen professionaliserats både i journalistiskt och företagsekonomiskt hänseende. 1950- och 1960-talets tidningar såg sig inte sällan som ett slags allmännyttiga institutioner eller som en del av ett partipolitiskt opinionsbildningssystem. Journalistiken var föga aktiv och det saknades krav på ekonomisk avkastning. Under 1970-talet skedde en omsvängning i fråga om nyhetsrapporteringen. Journalistiken blev professionaliserad och tidningarna markerade sitt oberoende – läsarna blev viktigare än de partipolitiska opinionsbildarna. Redaktionerna blev aktiva i sitt nyhetsarbete och skulle inte längre bara förmedla nyheter.

Den ekonomiska professionaliseringen slog igenom under 1980-talet, bl.a. som en effekt av ekonomiska problem kring 1980. Pressen började i ökad utsträckning fungera som en industribransch och direktörerna fick en starkare ställning. Rationaliseringar genomfördes och marknadsinriktningen blev aktiv. Produktiviteten ökade. Ett effektivt utnyttjande av resurser tycks mer än tidigare ha blivit en ledstjärna. Utan ett skickligt företagande hade det inte varit möjligt att klara den senaste lågkonjunkturen med så goda resultat som blev fallet. Att tidningsutgivning har utvecklats till en allmän profession har också visat sig genom det ökande antalet byten på företagsledarnivå från andratidning till förstatidning.

Denna utveckling har framför allt gällt förstatidningarna. Visserligen har den ekonomiska professionaliseringen också tydligt präglat andratidningarna men självfallet har förstatidningarna på grund av sin storlek kunnat få ut mer

av rationaliseringar och ökad produktivitet. Förstatidningarna har också haft störst resurser för den journalistiska professionaliseringen och har som dominerande tidningar på resp. ort varit måna om en bredd i bevakningen. Andratidningarna har vanligtvis haft en något större partipolitisk anknytning.

Följden har blivit att förstatidningarnas övertag har ökat under det senaste decenniet. I några fall har andratidningarna haft framgångar som byggt på stora arbetsinsatser men också på att de aktuella förstatidningarna gjort vissa misstag. Förstatidningarna har stärkt sin ställning som medieföretag genom köp av andra tidningar och genom att de gått in i andra medier, inte minst den privata lokalradion. Andratidningarna har – med några undantag – inte kunnat bredda sin verksamhet på detta sätt eftersom de saknat resurser att bära de förluster som är att vänta under de första åren. Många andratidningar har också försvagats genom A-prensens konkurs.

Endagstidningarna har en särskild ställning. De tycks ha haft svårt att finna en naturlig position som nyhetstidningar, möjligen med undantag för nyheter på det lokala planet. Detta intryck förstärks av att de endagstidningar som de senaste åren inträtt som mottagare av driftsstöd i mindre utsträckning kan ses som allmänna nyhetstidningar och mer som riktade till speciella grupper.

### **2.2.8 Presstödetts effekter**

När det gäller presstödetts roll för tidningarnas ekonomi och fortlevnad visar utvecklingen att produktionsbidraget/driftsstödet huvudsakligen varit av uppehållande karaktär. De flesta stötidningarna har genom bidragen kunnat överleva men har inte kunnat förbättra sin ställning på marknaden utan stödet har måst öka i storlek för att tidningarna skulle ha möjlighet att överhuvud behålla sina positioner. Stötidningarnas ekonomi har dock expanderat så att stödets andel av de aktuella tidningarnas intäkter minskat.

Bortsett från distributionsstödet har det presstöd som syftat till samverkan inte varit framgångsrikt. Av olika skäl har motståndet mot samproduktion varit alltför stort. Pressens lånefond och utvecklingsbidraget har dock medfört att andratidningarna haft möjligheter att hålla jämna steg med förstatidningarna i den tekniska förnyelsen.

Presstödet har – även om förhoppningarna inte helt infriats – kunnat vidmakthålla en yttre mångfald inom dagspressen. Ett borttagande av presstödet skulle enligt expertrapporten innebära att ganska många av stötidningarna skulle tvingas upphöra eller skaffa andra finansörer, t.ex. partier eller organisationer (SOU 1994:94, s. 226). Ett annat alternativ för de drabbade tidningarna skulle vara en ändrad periodicitet med ett något annorlunda tidningsinnehåll.

Det är knappast troligt att nedläggning av tidningarna skulle påverka utbredningen av den lokala pressen. Antagligen skulle de kvarvarande tidningarna överta huvuddelen av läsarna och deras ekonomi skulle förbättras.

Genom den höga hushållstäckningen kan de väl hävda sig i annonskonkurrensen med andra medier.

## 2.3 Koncentrationstendenser

När det selektiva produktionsbidraget infördes 1971 sågs det som en åtgärd att bromsa den pågående koncentrationsprocessen. Produktionsbidraget skulle göra det möjligt för förlusttyngda tidningar att överleva. En kanske lika viktig faktor för koncentrationsprocessens uppbromsning har varit att de stora tidningarna varit återhållsamma och i viss mån undvikit expansion. Familjen Bonnier har således efter köpet av Dagens Nyheter enbart startat nya rikstäckande dagstidningar. Av tradition har familjen avstått från att gå in i landsortspressen. Andra tidningsutgivare avstod från att köpa tidningsföretag eftersom de ansåg att de som opinionsbildare bara kunde ha ett språkrör. Mycket tyder också på att branschkulturen präglats av kollegialitet och samverkan. De tidigare helt gemensamma pappersinköpen i utgivareorganisationens regi är ett exempel på detta.

Successivt har dock denna typ av privat reglering av koncentrationsprocessen försvunnit. När Centerpartiet 1973 köpte den s.k. Morbypressen – ett antal opolitiska tidningar runt Stockholm – var detta ett genombrott. När Göteborgs-Posten 1973 köpte eftermiddagstidningen GT kom ett annat och när Sydsvenska Dagbladet gick in i Trelleborgs Allehanda ett tredje. Bonniers övetagande i början av 1990-talet av Sydsvenska Dagbladet kan ses som en avgörande brytning med den tidigare återhållsamma inställningen.

Utvecklingen ger vid handen att dagspressbranschen i allt större utsträckning präglas av affärsmässighet. Tidningsutgivningens ekonomiska sida har blivit mer framträdande.

Professionaliseringen av tidningsföretagen har också bidragit till den ökade koncentrationen inom dagspressen. För de stora tidningarna har det varit naturligt att expandera när möjligheter funnits, antingen genom att förvärva andra tidningar eller att gå in i andra medier. Också tidningsföretagens agerande i fråga om den privata lokalradion är i detta perspektiv förväntat. De har sett det som naturligt att gå in på privatradiområden för att på detta sätt förekomma en lokal marknadskonkurrens.

Koncentrationsprocessen har således enligt expertrapporten medfört en integration av lokala medier inom större företags kontroll (SOU 1994:94, s. 224). Det vanliga är att samma företag som redan dominerar tidningsmarknaden har gått in i andra lokalmedier, i första hand radio men i några fall även TV. Med tanke på hur publiken kombinerar olika typer av medier innebär detta att ett och samma företag kontrollerar en stor del av information och underhållning inom ett område.

Till bilden hör att etableringshindren i branschen är höga, vilket visat sig i en rad misslyckanden. Av de 38 dagstidningar som startades under perioden

1980–1993 var 31 endagstidningar. 19 av etableringarna – varav fem flerdagarstidningar – misslyckades, trots presstödet. Företagare sökte hitta luckor på marknaden. Dagens Industri lanserades som en rikstäckande affärstidning i tabloidformat. Stenungsunds-Posten avsågs fylla en lucka mellan Bohusläningen och Göteborgs-Posten, Stockholms-Tidningen skulle bli en regiontidning för Stockholmsområdet. Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning avsågs uppnå fördelar genom att utnyttja det senaste i teknik. Arbetet i Malmö skulle ta sig in på kvällstidningsmarknaden med lågpristidningen Nyheterna. Tempus lanserades som en daglig kvalitetstidning och Finanstidningen tog upp konkurrensen med Dagens Industri. Den enda av dessa etableringar som blivit helt framgångsrik är nischtidningen Dagens Industri. Stenungsunds-Posten och Finanstidningen utkommer med hjälp av ett omfattande presstödet. Övriga nämnda tidningar har lagts ned. Stockholms-Tidningen lades ned efter 35 månaders utgivning 1981–1984. Lågkostnadstidningen Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning gavs bara ut under sex månader i mitten av 1980-talet. Lågpristidningen Nyheterna klarade bara tre månader under 1983 och Tempus blev åter endagstidning och klarar denna utgivning endast tack vare presstödet. Av de 20 kvarvarande dagstidningarna – alla med driftsstöd – som etablerades under perioden 1980–1993 är 17 endagstidningar och dessa har en begränsad upplaga.

Sedan 1980-talets början har fusioner och nedläggningar av äldre tidningar också förekommit. Göteborgs-Tidningen och Kvällsposten har slagits samman till Idag. Tre socialdemokratiska andratidningar har lagts ned, nämligen Västgöta-Demokraten, Kronobergaren och Smålands Folkblad. Den sista kommunistiska flerdagarstidningen, Norrskensflamman, har upphört som flerdagarstidning och övergått till endagsutgivning. 15 endagstidningar från tiden före 1980 har lagts ned, liksom flerdagarstidningarna Mellersta Skåne (1986) och Tranås-Posten (1992).

Enligt expertrapporten kan man ange fyra huvudpunkter som försvårar nyetableringar på dagspressmarknaden (SOU 1994:94, s. 91). *Intäktsstrukturen* innebär att annonsmarknaden dikterar konkurrensvillkoren. För att väcka annonsörernas intresse måste man erövra ett betydande antal hushåll på utgivningsorten. *Stordriftsfördelar* i alla led är svåra hinder att övervinna, särskilt gäller det distributionen av abonnerade tidningar. *Kapitalbehovet* kan bli ett oövertägligt problem om inte annonsörerna strömmar till. *Trögheten på marknaden* gör det svårt för nyetablerade tidningarna att ta över läsare och annonsörer från existerande tidningar.



### 3 Det statliga stödet till dagspressen

Stöd till dagspressen ges dels i form av indirekt presstödet genom skattesubventioner, dels i form av ett direkt presstödet. Statens stöd till dagspressen genom skattesubventioner ges bl.a. i form av s.k. nollmoms för allmän nyhetstidning. Värdet av denna förmån uppgick år 1993 enligt nedanstående beräkningar till ca 1,6 miljarder kr om man utgår från en skattesats om 25 procent. Vidare har dagstidningarna en lägre reklamskatt än andra reklamskattskyldiga. Värdet av den förmånen kan som framgår av nedanstående uppställning beräknas till ca 460 miljoner kr för år 1993.

För det direkta presstödet har för budgetåret 1994/95 avsatts 483,7 miljoner kr, varav 410,7 miljoner kr för driftsstöd och 73 miljoner kr för distributionsstödet. Till stödformen utvecklingsstödet avsattes inte några egentliga medel för detta budgetår.

För dagspressbranschen totalt motsvarade värdet av det sammanlagda statliga stödet exkl. utvecklingsstödet enligt våra beräkningar ca 17 procent av intäkterna 1993.

#### 3.1 Statligt stöd till olika tidningsgrupper 1993

I det följande lämnas en redovisning av värdet av det direkta och det indirekta stödet till dagspressen år 1993 (exkl. utvecklingsstödet). Stödet har beräknats för följande olika tidningsgrupper: fådagarstidningar 1–2 nr/vecka med allmänt driftsstöd, landsortstidningar 3–7 nr/vecka med allmänt driftsstöd, landsortstidningar 1–7 nr/vecka utan allmänt driftsstöd, storstadsmorgontidningar 6–7 nr/vecka med resp. utan driftsstöd, samt kvällstidningar.

I redovisningen ingår 149 tidningsföretag (139 i de delar som rör indirekt stöd). I vissa fall ingår flera tidningar i ett tidningsföretag. Grupperingen har i dessa fall skett efter huvudtidningens grupptillhörighet.

Uppgifter om direkt stöd har hämtats från Presstödsnämnden. Det indirekta stödet har beräknats utifrån tidningsföretagens upplage- resp. annonsintäkter, vilka i sin tur har schablonberäknats för ca 30 procent av företagen. Beräkningarna av indirekt stöd innehåller dessutom ytterligare osäkerhetsmoment. Beräkningsmetoden beskrivs närmare i bilaga 2.

Tabell 3.1 Direkt stöd fördelat på olika tidningsgrupper 1993 (mkr)

Grupp	Antal tidnings- företag	Drifts- stöd	Distributions- stöd
Fådagars med allm. driftsstöd	46	83	0,3
Landsort med allm. driftsstöd	15	151	6
Landsort utan allm. driftsstöd	78	13*	44
Storstad med allm. driftsstöd	3	178	7
Storstad utan allm. driftsstöd	4	–	15
Kvällstidn.	3	–	0
Summa	149	425	72

\* Detta belopp utgörs av "begränsat driftsstöd" samt i två fall stöd till tidningar som redovisas med huvudtidningen i ett företag

I tabell 3.1 redovisas det direkta stödets storlek och fördelning på olika tidningsgrupper år 1993. Den största andelen av driftsstödet, ca 42 procent, gick till storstädernas lågtäckningstidningar. Av distributionsstödet gick större delen till landsortstidningar utan allmänt driftsstöd, som fick 61 procent av det totala distributionsstödet.

Tabell 3.2 Intäkternas fördelning i olika tidningsgrupper 1993 (mkr)

Grupp	Antal tidnings- företag	Totala intäkter*	Upplage- intäkter	Annons- intäkter
Fådagars med allm. driftsstöd	36	125	49	63
Landsort med allm. driftsstöd	15	733	308	347
Landsort utan allm. driftsstöd	78	6 131	2 216	3 181
Storstad med allm. driftsstöd	3	1 117	480	547
Storstad utan allm. driftsstöd	4	3 635	1 235	2 206
Kvällstidn.	3	2 858	2 078	650
Summa	139	14 599	6 366	6 994

\* exkl. presstöd

De beräknade intäkterna i tabell 3.2 utgör grund för beräkningarna av indirekt stöd. Intäkterna har som tidigare nämnts schablonberäknats för ca 30 procent av tidningsföretagen (se bilaga 2). Detta ger en osäkerhet i beräkningarna av indirekt stöd. En avstämning av de totala annons- resp. upplageintäkterna för branschen mot uppgifter från Tidningsutgivarna (Ekonomi 93, s. 11) har gett en avvikelse på 1–2 procent, om hänsyn tas till att Dagens Industri ingår i våra beräkningar men inte i Tidningsutgivarnas uppställning. För enskilda tidningar kan avvikelsen vara större.

Det indirekta stödet och dess beräknade fördelning på olika tidningsgrupper redovisas i tabell 3.3.

Tabell 3.3 Indirekt stöd fördelat på olika tidningsgrupper 1993 (mkr)

Grupp	Antal tidningsföretag	Moms-subv.*	Reklam-skattesubv.**	Reklam-skattesubv.***
Fådagars med allm. driftsstöd	36	12	0	7
Landsort med allm. driftsstöd	15	77	20	32
Landsort utan allm. driftsstöd	78	554	205	261
Storstad med allm. driftsstöd	3	120	38	40
Storstad utan allm. driftsstöd	4	309	154	156
Kvällstidn.	3	520	45	47
Summa	139	1 592	462	543

\* i jämförelse med en mervärdesskattesats på 25 procent

\*\* i jämförelse med en 11-procentig reklamskatt, där den skatt som belöper på upp till 6 miljoner kr återbetalas (regler för fack- och populärpress)

\*\*\* i jämförelse med en 11-procentig reklamskatt, där ingen skatt återbetalas (regler för reklamtrycksaker)

Den största andelen av mervärdesskattesubventionen, ca 35 procent, faller på landsortstidningar utan allmänt driftsstöd. Kvällstidningarna följer tätt efter med 33 procent. Även när det gäller reklamskattesubventionen, som har beräknats både i jämförelse med den skatt som fack- och populärpress betalar och skatten för reklamtrycksaker, ligger landsortstidningar utan allmänt driftsstöd i täten. Endast 13 procent av den sammanlagda indirekta subventionen går till tidningar med allmänt driftsstöd, om reklamskattesubventionen beräknas i jämförelse med fack- och populärpress.

Tabell 3.4 Totalt stöd\* fördelat på olika tidningsgrupper 1993 (mkr)

Grupp	Antal tidnings- företag	Summa statligt stöd	Procentandel av totalt stöd
Fådagars med allm. driftsstöd	46(36)	95	3,7
Landsort med allm. driftsstöd	15	254	10,0
Landsort utan allm. driftsstöd	78	816	32,0
Storstad med allm. driftsstöd	3	343	13,4
Storstad utan allm. driftsstöd	4	478	18,7
Kvällstidn.	3	565	22,1
Summa	149(139)	2 551	99,9

\* Totalt statligt stöd 1993 exkl. utvecklingsstöd, beräknat utifrån en mervärdesskattesats på 25 procent samt en reklamskatt på 11 procent med återbetalning av den skatt som belöper på upp till 6 miljoner kr

Tabell 3.4 visar det totala statliga stödet exkl. utvecklingsstöd fördelat på olika tidningsgrupper 1993. Av det totala stödbeloppet, ca 2,5 miljarder, gick den största andelen eller 32 procent till landsortstidningar utan allmänt driftsstöd. Tidningar med allmänt driftsstöd fick tillsammans ca 27 procent av det sammanlagda stödet.

## 4 Det indirekta stödet till dagspressen

### 4.1 Mervärdesskatten

#### 4.1.1 Gällande regler

Enligt 3 kap. 12 § mervärdesskattelagen (ML) är omsättning, dvs. överlåtelse mot vederlag av allmänna nyhetstidningar undantagen från skatteplikt. Med allmän nyhetstidning förstås enligt paragrafen sådana publikationer av dagspresskaraktär som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka. Som tidning räknas även löpsedlar och bilagor. Undantaget från skatteplikt är ett s.k. kvalificerat undantag, dvs. det föreligger avdragsrätt för ingående mervärdesskatt trots att upplageinkomsterna inte beskattas (10 kap. 11 § ML). Å andra sidan är annonsering i allmän nyhetstidning skattepliktig. Med annonsering avses ackvisition och utformning av annons samt införande av annons. Trots att endast en del av en utgivares omsättning är skattepliktig föreligger således i fråga om allmänna nyhetstidningar full avdragsrätt för ingående mervärdesskatt. Även utländska allmänna nyhetstidningar till prenumeranter är undantagna från mervärdesskatteplikt (3 kap. 15 § ML).

Från mervärdesskatteplikt är vidare enligt 3 kap. 13 § ML undantagen omsättning av periodiska medlemsblad och periodiska personaltidningar när en sådan publikation tillhandahålls någon gratis, eller mot ersättning tillhandahålls utgivaren, medlemmar eller anställda. Även införsel av en sådan publikation är undantagen från skatteplikt, om publikationen förs in till landet för att tillhandahållas på något av dessa sätt. Vidare är periodiska organisationstidskrifter undantagna från skatteplikt (3 kap. 14 § ML). Med organisationstidskrift avses en publikation som inte är en allmän nyhetstidning, ett medlemsblad eller en personaltidning och som väsentligen framstår som ett organ för en eller flera sammanslutningar med det huvudsakliga syftet att verka för ett religiöst, nykterhetsfrämjande, politiskt, miljövårdande, idrottsligt eller försvarsfrämjande ändamål eller att företräda funktionshindrade eller arbetshandikappade medlemmar. Periodisk anses en publikation vara om den enligt sin utgivningsplan utkommer med minst fyra tidningar per år.

Från skatteplikt undantas enligt 3 kap. 19 § ML även omsättning av tjänster som avser införande eller ackvisition av annonser i periodiska medlemsblad, personaltidningar och organisationstidskrifter. Framställning av publikationerna samt tjänster som framställaren tillhandahåller i samband med framställningen (t.ex. distribution) är också undantagna från skatteplikt, och detta undantag är enligt 10 kap. 11 § ML kvalificerat, dvs. rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt föreligger. För organisationstidningar och personaltidningar gäller annars att undantaget från mervärdesskatteplikt inte är

kvalificerat: dessa tidningar får alltså inte tillbaka den ingående mervärdesskatt som betalats i samband med inköp.

För andra tidskrifter än ovannämnda allmänna nyhetstidningar, periodiska medlemsblad, periodiska personaltidningar och organisationstidskrifter gäller vanliga mervärdesskatte regler. Mervärdesskatt tas ut med 25 procent av försäljningspriset på tidskriften exkl. moms samt med 25 procent av annonsintäkterna exkl. moms. Avdrag får göras med ingående mervärdesskatt, dvs. den skatt som belöper på förvärven för verksamheten.

I detta sammanhang kan nämnas att det enligt mervärdesskattelagen finns två ytterligare skattesatser, nämligen 21 procent för livsmedel med vissa undantag samt 12 procent för vissa tjänster i anslutning till turismen.

I det fall en verksamhet har både mervärdesskattepliktig omsättning och omsättning som åtnjuter ett *icke* kvalificerat undantag från skatteplikt, får ingående skatt endast dras av för skatten på den del av omsättningen som hänför sig till den skattepliktiga verksamheten. Om denna del inte kan fastställas får avdragsbeloppet i stället bestämmas genom uppdelning efter skälig grund.

#### 4.1.2 EG-regler

Inom EG har sedan lång tid tillbaka genomförts en successiv samordning av medlemsstaternas mervärdesskattelagstiftning. Huvuddelen av EG:s regler finns samlade i det s.k. sjätte mervärdesskattedirektivet. Riktlinjer för skattesatsernas nivå finns i artikel 12.3 i sjätte direktivet. Bestämmelserna i artikel 12.3.a utgör anvisningar för medlemsländerna att tillämpa en normalskattesats om minst 15 procent av beskattningsunderlaget. Det står emellertid länderna fritt att tillämpa en högre skattesats. Normalskattesatsen skall vara lika för tillhandahållande av varor och tjänster. Det sjätte direktivet innehåller inte något undantag från skatteplikt för omsättning av allmänna nyhetstidningar. Inte heller torde något av de verksamhetsinriktade undantagen kunna tillämpas på försäljning av allmänna nyhetstidningar. Även annonstjänster omfattas fullt ut av skatteplikten.

För vissa varor och tjänster som anges i bilaga H till sjätte direktivet, får medlemsländerna ta ut en lägre skatt än 15 procent, dock lägst 5 procent. Länderna får tillämpa en eller högst två olika sådana skattesatser. Totalt kan ett EU-land således tillämpa upp till tre olika skattesatser för mervärdesskatten.

Bestämmelserna om normalskattesats och minimiskattesatser är emellertid av temporär natur. De avser endast perioden den 1 januari 1993 till 31 december 1996. Senast den 31 december 1995 skall ministerrådet enhälligt besluta vilken minimiskattesats som skall tillämpas efter den 31 december 1996. Beslutet skall fattas på grundval av en rapport angående tillämpningen av övergångsordningen till sjätte direktivet. Rapporten skall bl.a. innehålla en allmän översyn av diverse temporära avvikelser från skattesatsreglerna.

Sådana avvikelser är inte minst de i vissa länder vanliga s.k. nollskattesatserna. Även dessa är av temporär natur och i princip endast tillåtna så länge övergångsordningen består.

Lägre skattenivåer än 15 procent får i princip tillämpas för vissa i bilagan H till sjätte direktivet uppräknade varor och tjänster – bl.a. nyhetstidningar och tidskrifter – dock inte beträffande sådant material som helt eller huvudsakligen är att hänföra till annonsering.

I betänkandet Mervärdesskatten och EG (SOU 1994:88) har understrukits att EG-reglerna lämnar en betydande frihet åt medlemsländerna när det gäller mervärdesskattens allmänna nivå, men att möjligheterna att använda reducerat skattesats är begränsad till högst två olika nivåer och dessutom till vissa särskilt angivna områden. Utredningen har framhållit att det alltså inte finns någon möjlighet för Sverige att införa en ny reducerad skattenivå, om inte någon av de nuvarande slopas.

S.k. nollskattesatser (kvalificerat undantag) får bara tillämpas övergångsvis och endast under vissa villkor. Sverige har medgett rätt att få fortsätta att tillämpa den nuvarande nollskattesatsen för tillhandahållande av nyhetstidning. Därigenom kan denna nollskattesats tills vidare – i vart fall till den 1 januari 1997 – behållas. Vad som händer efter denna tidpunkt är osäkert och avhängigt av att alla länder kommer fram till en gemensam standpunkt. Sverige har således stora möjligheter att påverka ställningstagandet i önskvärd riktning. Fram till dess gäller emellertid för Sverige de temporära bestämmelserna med de undantag som överenskommit i övergångsordningen.

#### **4.1.3 Bakgrunden till de svenska reglerna**

Som tidigare redovisats undantogs dagspressen år 1948 från viss skattskyldighet, det gällde då pappersskatten som infördes vid denna tid. Också när omsättningsskatten infördes 1959 undantogs dagstidningar. Motiven för detta angavs av 1952 års kommitté för indirekta skatter vara av dels skatteteknisk dels principiell art. Det fanns svårbemästrade problem vid gränsdragningen mellan vad som kunde anses vara yrkesmässigt och icke yrkesmässigt utgivna publikationer. Särskilt åberopades den omständigheten att tidningspressen i de flesta länder, som infört konsumtionsbeskattning, undantagits från sådan beskattning.

I propositionen 1959:162 biträdde regeringen kommitténs förslag i fråga om allmänna nyhetstidningar "eller vad som i dagligt tal brukar benämnas dagspressen". Definitionen ansågs inte medföra några gränsdragningsproblem. Med vissa förbehåll och avgränsningar undantogs också vissa typer av tidskrifter.

I samband med att mervärdesskatten senare ersatte omsättningsskatten diskuterades skattskyldigheten för dagstidningarna. 1960 års allmänna skatteberedning utgick i sitt förslag om mervärdesskatt (SOU 1964:25) från att tid-

ningarnas omsättning skulle beskattas till den del den inte bestod av annonsintäkter. Ingående skattebelastning i annonsverksamheten skulle vara avdragsgill och dras från skatten på företagets omsättning exkl. annonsintäkter. I reservationer framfördes andra förslag bl.a. om fullständig befrielse från mervärdesskatt för dagstidningar med innebörd att den dåvarande skattebelastningen i form av ingående omsättningsskatt även skulle upphöra.

Mot bakgrund av det omfattande och blandade remissutfallet tillsattes den s.k. Översynsutredningen som ställde sig bakom skatteberedningens synpunkter att försäljning av allmänna nyhetstidningar – av skattetekniska skäl – borde föras in under skatteplikten (Ds Fi 1967:10). Översynsutredningen framhöll dock att även andra än skattetekniska synpunkter kunde anföras mot skatteplikt för dagstidningar och tillade att ett bestående undantag för dagspressen borde utformas som ett kvalificerat sådant. Tidningsföretagen liksom återförsäljarna av dagstidningarna borde således även i detta fall ha rätt till generell avdragsrätt för ingående skatt. Översynsutredningen föreslog vidare att annonser och annonstjänster borde beläggas med mervärdesskatt. Beträffande dagstidningar och vissa andra publikationer borde detta gälla oavsett om dessa skulle befrias från mervärdesskatt på upplageintäkter eller inte. Detta förslag angavs ha skattetekniska fördelar och vara av betydelse för konkurrensneutraliteten i beskattningen.

I propositionen 1968:100 med förslag till förordning om mervärdesskatt m.m. anslöt sig regeringen till utredningens uppfattning att andra än rent skattetekniska hänsyn borde gälla i fråga om dagspressen. I regeringens förslag till riksdagen angavs som motiv för skattebefrielsen att tidningsbranschen skulle stödjas ekonomiskt (prop. 1968:100, s. 128). Undantaget från den allmänna varuskatten borde överföras till mervärdesskatten i avvaktan på resultatet av den då pågående pressutredningen. Under återopande av skattetekniska skäl föreslogs att undantaget gjordes till ett kvalificerat sådant. Annonser och annonstjänster skulle dock beläggas med mervärdesskatt, vilket motiverades med att reklam och reklamtjänster i alla former borde omfattas av mervärdesskatten.

I propositionen om de första formerna av presstöd – Pressens lånefond och samdistributionsrabatten – uttalade departementschefen att erfarenheterna såväl av mervärdesskatten på annonser som de föreslagna stödåtgärderna borde avvaktas innan slutlig ställning togs till frågan om mervärdesskatt på dagstidningar (prop. 1969:48, s. 26).

Dagstidningskommittén tog i sitt betänkande Reformerat presstöd (SOU 1988:48) upp frågan om befrielsen från mervärdesskatt och pekade på att motiven för den i förhållande till andra publikationer förmånliga behandlingen alltid varit hänsyn till dagspressens centrala samhällsuppgifter. Kommittén framhöll vidare att tillämpningen av reglerna för mervärdesskatten enligt Riksskatteverket inte innebar alltför stora problem. De problem som kunde uppstå gällde i allmänhet gränsdragningsfrågor, t.ex. i fråga om dagstid-

ningsliknande veckotidningar och annonsblad, förhållandet mellan en huvudtidning och olika typer av bilagor, sektioner m.m. Riksskatteverket hade i sammanhanget påpekat att vissa av dessa problem skulle bortfalla om bestämmelsen om periodicitet i definitionen av allmän nyhetstidning ändrades från ett till exempelvis två nummer i veckan. Kommittén framhöll att tidningarnas framskjutna roll i den demokratiska processen och den starka ställningen i det allmänna medvetandet även i skattepolitiska sammanhang borde sättas före en i och för sig förståelig strävan efter likabehandling i olika skattesystem (s. 69).

Kommittén för indirekta skatter förordade i betänkandet Reformerad mervärdeskatt m.m. (SOU 1989:35) att skatteplikten för försäljning av tidningar skulle utsträckas till att gälla även allmänna nyhetstidningar. Enligt kommittén motverkade den rådande skattesubventioneringen på sikt pressens mångfald genom att gynna de stora tidningarna och det framhölls att den dessutom var ett mycket kostsamt sätt att uppnå en kortsiktig men mycket begränsad positiv effekt på mångfalden. I propositionen 1989/90:111 framhöll emellertid departementschefen att en skattebeläggning skulle komma att innebära att lågtäckningstidningarnas bidragsberoende blev starkare. En samlad bedömning ledde till att departementschefen kom till slutsatsen att undantaget från skatteplikt skulle bestå (s. 96).

Frågan om dagstidningarnas mervärdeskatt behandlades vidare av Utredningen om vissa mervärdeskattefrågor i delbetänkandet Vissa mervärdeskattefrågor II – Offentlig verksamhet m.m. (SOU 1993:75). Utredningen konstaterade att det framför allt är två omständigheter som bidrar till att nuvarande mervärdeskatteregler kan sägas ha en konkurrenspåverkande effekt inom tidningsområdet. Den ena är *gränsdragningsfrågan*, dvs. definitionen av en allmän nyhetstidning. Det finns från skatteplikt undantagna tidningar som har en nyhetsförmedling som ämnesmässigt är starkt koncentrerad till ett område, t.ex. ekonomi eller religion. Andra tidningar inom samma ämnesområden kan i de enskilda fallen ha bedömts vara skattepliktiga. För konsumenten måste enligt utredningen skillnaden i den skattemässiga behandlingen vara svårförståelig. För den skattepliktiga tidningen medför ställningstagandet en avsevärt försämrad konkurrenssituation. Den andra omständigheten gäller *tidningarnas innehåll*. En stor del av dagspressens tidningar domineras av en fortlöpande och aktuell nyhetsförmedling. En klar tendens var dock enligt utredningen att de allmänna nyhetstidningarna i ökande grad därutöver har ett redaktionellt innehåll som tidigare enbart fanns i fack- och poulärpressens tidningar. Avgränsningar mot fack- och populärpressen har generellt sett blivit otydligare. I den mån samma slag av redaktionellt innehåll som finns i vecko- och populärpressen även återfinns i de allmänna nyhetstidningarna utgör mervärdes-skatten enligt utredningen en konkurrensfaktor till nackdel för vecko- och fackpressen. Detta förstärks av att undantaget för allmänna nyhetstidningar är ett kvalificerat undantag.

Utredningen föreslog att en enhetlig skattesats på 12 procent skulle införas för allmänna nyhetstidningar, andra periodiska publikationer och böcker. Det innebär att det kvalificerade undantaget för allmänna nyhetstidningar skulle upphöra. Utredningen ansåg att hänsynen till kravet på konkurrensneutralitet leder fram till uppfattningen att tidningsområdet skall omfattas av enhetliga regler inom mervärdesskatteområdet. Med hänsyn också till EG-reglerna bedömde utredningen att det var angeläget att en enhetlig skattesats införas för tidningar och böcker i likhet med vad som gäller i de flesta EU-länder. Eftersom EG:s direktiv inte tillåter mer än två skattesatser under den generella nivån och det i Sverige redan finns två sådana skattesatser ansåg sig utredningen inte kunna föreslå en annan skattesats än den lägsta av dessa två, nämligen 12 procent. En enhetlig skattesats för tidningar och böcker skulle enligt utredningen dessutom bli statsfinansiellt neutral.

Frågan har slutligen som tidigare nämnts behandlats i Utredningens om teknisk EG-anpassning av de indirekta skatterna betänkande Mervärdesskatten och EG (SOU 1994:88). Utredningen, som haft i uppdrag att lämna förslag till den lagtekniska anpassning av mervärdesskatten och punktskatterna som behövs vid ett svenskt medlemskap i EG, har föreslagit att nuvarande regler behålls och att det görs ett tillägg till mervärdesskattelagen så att även radio- och kassettidningar omfattas av undantaget. Utredningen har hänvisat till att Sverige i anslutningsfördraget fått rätt att tills vidare behålla nuvarande nollskattesats (s.k. kvalificerat undantag) för allmänna nyhetstidningar, innefattande även radio- och kassettidningar.

Utredningen har vidare föreslagit att de särskilda reglerna om skattefrihet vid omsättning m.m. av periodiska medlemsblad, periodiska personaltidningar, samt periodiska organisationstidskrifter slopas, liksom skattefriheten vid införsel av utländska periodiska publikationer. En viss skattefrihet i fråga om medlemsblad och organisationstidskrifter m.m. möjliggörs dock genom föreslagna generella regler om skattefri omsättning till föreningsmedlemmar mot stadgeenlig medlemsavgift. Från skatteplikt undantas således enligt förslaget omsättning av publikation som utgör organ för sammanslutning som avses i 7 § 5 mom. lagen om statlig inkomstskatt, dvs. det skall således inte längre vara förutsättning för skattebefrielse att publikationerna är periodiska och skattebefrielse skall endast kunna inträda vid försäljning till medlem. Någon skillnad görs inte heller mellan periodiska medlemsblad, periodiska personaltidningar och periodiska organisationstidskrifter. Införsel av publikationer föreslås inte bli undantagna från skatteplikten. Utredningen föreslår beträffande framställning m.m. av periodiska publikationer att undantaget från skatteplikt tills vidare behålls. Utredningens förslag i dessa delar övervägs för närvarande inom regeringskansliet.

#### 4.1.4 Värdet av dagspressens mervärdesskattesubvention

Värdet av den *kvalificerade* avdragssubventionen uppskattades av Kommittén för indirekta skatter år 1989 till mellan 400 och 600 miljoner kr och kan för år 1993 beräknas till mellan 600 och 800 miljoner kr. År 1989 beräknades att utgående mervärdesskatt på de allmänna nyhetstidningarnas dåvarande försäljning skulle utgöra ca 1 miljard kr.

Av tabell 3.3 framgår att värdet av mervärdesskattesubventionen år 1993 för dagspressen kan beräknas till ca 1,6 miljarder kr. Landsortstidningar utan allmänt driftsstöd är den grupp som kommer i åtnjutande av den högsta subventionen med 554 miljoner kr. Därefter kommer kvällstidningarna med 520 miljoner kr och storstadstidningar utan allmänt driftsstöd med 309 miljoner kr. För fådagarstidningar med allmänt driftsstöd motsvarade subventionen 12 miljoner kr och för landsortstidningar med allmänt driftsstöd 77 miljoner kr. För storstadstidningar med allmänt driftsstöd kan subventionen beräknas till 120 miljoner kr.

## 4.2 Reklamskatten

### 4.2.1 Reklamskattelagen

Den nuvarande reklamskatten föregicks av en annonsskatt. Annonsskatten tillkom för att finansiera ett utökat presstöd och viss statlig informationsverksamhet (prop. 1971:28). I Reklamutredningens delbetänkande Beskattning av reklamen (SOU 1972:6) åberopade man önskemålet att dämpa reklamens volym och öka dess informativa innehåll. Departementschefen anförde (prop. 1972:58, s. 73 f.), efter att ha erinrat om behovet av en omedelbar och kraftig förstärkning av presstödet, bl.a. följande:

Om man väger samman både konsumentpolitiska och statsfinansiella synpunkter kan jag inte se någon bättre väg att finansiera ett förstärkt presstöd än genom en utbyggnad av annonsskatten till en allmän reklamskatt.

Riksdagen beslutade att införa skatt på reklam i huvudsaklig överensstämmelse med regeringens förslag och lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam (reklamskattelagen) trädde i kraft år 1972.

Reklamutredningen utredde därefter frågan om skatt på reklam i radio och TV i ett särskilt delbetänkande, TV-reklamfrågan (SOU 1973:10). Utredningen avstyrkte reklam i radio och TV. Några sådana regler infördes inte heller i reklamskattelagen.

Reklamskatten regleras således i reklamskattelagen (1972:266). Grundläggande för reklamskatten är att den skall vara generell för all reklam och konkurrensneutral. Reklamintäkter i t.ex. radio och TV är enligt lagen dock inte skattepliktiga. Enligt reklamskattelagen utgår reklamskatt för annons och annan reklam som är avsedd att offentliggöras eller spridas inom landet.

Reklamskattelagen inleds med definitioner av följande begrepp:

*trycksak*; avtryck som framställts i flera exemplar i tryckpress eller genom screenförfarande,

*reklam*; meddelande som har till syfte att åstadkomma eller främja avsättning i kommersiell verksamhet av vara, fastighet, nyttighet, rättighet eller tjänst,

*annons*; ett särskilt utrymme som upplåtits i trycksak för återgivning av text eller bild för annan än utgivaren och sådant utrymme i trycksaken som tagits i anspråk av utgivaren för egen reklam,

*periodisk publikation*; publikation som enligt utgivningsplan skall komma ut med normalt minst fyra nummer om året och som inte är att anse som reklamtrycksak,

*allmän nyhetstidning*; periodisk publikation av dagspresskaraktär som normalt kommer ut med minst ett nummer varje vecka och som ej utgör annonsblad,

*reklamtrycksak*; trycksak som framställts huvudsakligen i syfte att offentliggöra reklam.

Annonsbegreppet omfattar alltså även annat än reklam, såsom familjeannonser, officiella meddelanden, privatpersoners köp- och säljannonser m.m. Annonser som inte är reklam är bara skattepliktiga om de har införts mot vederlag.

*Undantag* från skatteplikten görs också för annonser i :

- periodisk publikation som väsentligen framstår som organ för sammanlutning med huvudsakligt syfte att verka för religiöst, nykterhetsfrämjande, politiskt, miljövårdande, idrottsligt eller försvarsfrämjande ändamål eller att företräda handikappade eller arbetshindrade medlemmar,
- publikation som ges ut på främmande språk för spridning huvudsakligen utomlands,
- publikation eller bilaga till sådan när annonsen bara avser publikationen, annat nummer eller annan bokutgivning av samma förläggare,
- reklamtrycksak, när annonsen avser utgivarens egen verksamhet.

Skattepliktig reklam är:

- reklamtrycksak,
- reklam i s.k. ljustidning, i eller i anslutning till trafikmedel, butikslokal, sportanläggning, teater eller liknande lokal, på fastighet eller allmän plats eller på annat motsvarande sätt,
- reklam genom visning av film eller återgivning av ljud.

*Undantag* från skatteplikten görs för reklam som exponeras i nära eller direkt anslutning till den vara eller tjänst den avser, såsom reklam för en vara på det ställe där den säljs, reklam på en biograf för nästa veckas program etc.

Skattskyldig är den som i yrkesmässig verksamhet inom landet *offentliggör* skattepliktig annons eller reklam eller *framställer* skattepliktig reklamtrycksak. Den som bedriver verksamhet inom landet är skattskyldig för reklamtrycksak som avser verksamheten och inkommer från utlandet, i den

mån skatt för trycksaken inte erlagts vid införseln. Detta betyder att även *annonsören* i vissa fall är skattskyldig.

Den allmänna skattesatsen är 11 procent. För reklam i allmänna nyhetstidningar är skattesatsen däremot 4 procent.

Beskattningsvärdet, dvs. skatteunderlaget, utgår från vederlaget för annonsen eller det upplåtna reklamutrymmet eller, i fråga om trycksaksreklamen, från vederlaget för den tryckeritekniska framställningen och för viss del av bokbinderiarbetet. I beskattningsvärdet skall reklamskatten eller annan statlig skatt eller avgift inte inräknas. Om vederlaget uppenbarligen understiger vad som är skäligt skall beskattningsvärdet ändå bestämmas till skäligt belopp.

Reklamskatten fungerar så att en återbetalning minskar den skatt som erläggs. Beskattningsmyndigheten betalar nämligen tillbaka till dagstidningar den del av skatten som svarar mot högst 12 miljoner kronor av den årliga annonsomsättningen. Detta innebär att dagstidningar som har en lägre omsättning i praktiken inte betalar någon reklamskatt alls. För övrig press är motsvarande gräns för återbetalning 6 miljoner kronor. Utgivning av annonsblad etc. berättigar inte till återbetalning i det här sammanhanget.

#### 4.2.2 Reklamskatteutredningen

Reklamskatteutredningen fick år 1986 i uppdrag att föreslå sådana ändringar av reklamskattelagen att nya medier, som då var eller under den närmaste framtiden kunde väntas bli betydelsefulla kanaler för offentliggörande av reklam, beskattades på ett så långt möjligt likformigt och konkurrensneutralt sätt (dir. 1986:11). Utredningen lämnade sitt betänkande Reklamskatt (SOU 1988:17) i maj 1988. Någon proposition skrevs aldrig. Anledningen till detta kan enligt uppgift ha varit den hårda remisskritiken samt de diskussioner som då fördes om att helt avskaffa reklamskatten.

Utredningen fann följande brister i reklambeskattningen.

*Bristande likformighet*, främst avseende:

- obeskattad reklam i nya medier som TV och databaser samt trycksaker framställda med ny teknik
- dubbelbeskattningen av den tidningsdistribuerade direktreklamen.

*Tillämpningssvårigheter*, främst avseende:

- trycksaks- och reklamtrycksdefinitionerna
- skälighetsbedömningar av beskattningsvärdet t.ex. i fråga om s.k. egenreklam och skyltreklam
- definitioner av olika slag av publikationer.

*Förfarandeproblem*, främst avseende:

- låga redovisningsgränser som medför många skattskyldiga
- återbetalningar av skatt

- avsaknad av vissa processuella regler
- avsaknad av möjlighet att beskatta viss reklam från utlandet, t.ex. TV-reklam.

*Ett stort antal skattskyldiga, vilket medför:*

- administrativ belastning för beskattningsmyndigheten
- ringa skattebelopp från flertalet skattskyldiga
- tillämpnings- och redovisningssvårigheter för många skattskyldiga.

Utredningen ansåg att reklam i radio och TV skulle beskattas. Skälet var att radio- och TV-reklam – då den förekom – konkurrerade med beskattade medier.

När utredningen lade fram sitt förslag råde reklamförbud enligt radiolagen, närradiolagen och den dåvarande lagen om lokala kabelsändningar. De medier för vilka reklamförbud råde konkurrerade därigenom inte med de beskattade medierna. Utredningen fann därför att reklamskatt inte heller i fortsättningen borde komma i fråga såvida inte förbudet mot reklam i radio eller TV upphävdes. Utredningen ansåg inte heller att annonser i radiotidningar skulle beskattas eftersom något vederlag inte utgick för sådana (SOU 1988:17, s. 295 f.).

Utredningen föreslog däremot beskattning av svenska radio- och TV-sändningar där reklam kunde förekomma (kabelsändningar till annat än bostäder eller av viss mindre omfattning m.m.) och sådana utländska sändningar av reklam som särskilt var riktade mot Sverige. Om programföretaget hade sitt säte i annat land skulle ett av Riksskatteverket godkänt ombud utses. Ombudet skulle bl.a. svara för redovisningen av skatten. Utredningen hänvisade till att motsvarande regler om ombud i mervärdesskattelagen och i lagen om skatt på vissa resor fungerat väl (SOU 1988:17, s. 336 f.).

Utredningens förslag om att beskatta sändningar från annat land kritiserades av en mängd remissinstanser. Kammarrätten i Stockholm ifrågasatte det rimliga i att sträcka skatteplikten utanför de egna gränserna och möjligheterna för att Sverige effektivt skulle kunna tillse att skatten betalas. Någon betryggande garanti för att så skedde fanns enligt kammarrätten inte, vilket i sin tur betydde att lagen inte blev konkurrensneutral i förhållande till rättssubjekt i Sverige.

I Ungdomskommitténs delbetänkande Ungdom och Makt (SOU 1991:12) föreslogs en översyn av reklamskattelagen. Riksskatteverket framhöll i sitt remissyttrande bl.a.

RSV delar ungdomskommitténs uppfattning att reklamskatten i dag inte är konkurrensneutral, eftersom vissa nya reklammedier inte omfattas av beskattningen. Det är dock enligt RSV inte självklart att detta problem skall lösas genom att det skattepliktiga området utvidgas. Som framgår av bl.a. det nämnda betänkandet från reklamskatteutredningen, är reklamskatten komplicerad och svårtillämpad. I första hand bör därför övervägas att slopa skatten eller begränsa det skattepliktiga området.

Den 9 mars 1992 gjorde verket en framställning till regeringen (dnr 17459-92/320) om ändring i reklamskattelagen. Verket framhöll att reklamskatte-reglerna är komplicerade och svårtillämpade och att det därför bör övervägas att slopa skatten helt eller delvis åtminstone såvitt avser reklamtrycksaker.

Verket framhöll att beskattningen av reklamtrycksaker medför svårbestämde ställningstaganden såväl för beskattningsmyndigheten och domstolar som för de skattskyldiga. Vid skatterevision hos skattskyldiga tryckerier framkom mycket ofta att de skattskyldiga missbedömt skatteplikten på så sätt att de dels inte tagit ut skatt på skattepliktiga trycksaker dels tagit ut skatt på trycksaker som inte var skattepliktiga. Verket framhöll också att beskattningen av reklamtrycksaker upptog en stor del av verksamheten i fråga om förhandsbesked i Skatterättsnämndens avdelning för indirekta skatter.

Utredningen om vissa mervärdeskattefrågor har i delbetänkandet Vissa mervärdeskattefrågor II – Offentlig verksamhet m.m. (SOU 1993:75) redovisat uppfattningen att reklamskatten har en snedvridande effekt på konkurrensneutraliteten och att den därför inte bör bibehållas (s. 65). Riksskatteverket har i sitt remissyttrande över delbetänkandet anslutit sig till utredningens uppfattning.

#### **4.2.3 Återbetalning av reklamskatt**

Riksskatteverket framhöll i den ovannämnda skrivelsen i mars 1992 att verket även om inga andra ändringar kom till stånd ansåg det angeläget att bestämmelserna om rätt till återbetalning av reklamskatt för periodiska publikationer ändrades snarast möjligt. Verkets reklamskatteavdelning i Ludvika återbetalade reklamskatt till omkring 130 skattskyldiga två gånger per år. Det sammanlagda beloppet uppgick till ca 88 miljoner kr per år. Utbetalningarna skedde manuellt och vissa brister avseende säkerheten hade konstaterats. Administrativa fördelar skulle vinnas om det infördes en rätt till avdrag från skatten på den omsättning som nu är återbetalningsgrundande. Härigenom skulle man också vinna att beslutet – i motsats till de nu förekommande klassificeringsbesluten – kunde överklagas till domstol.

Det ursprungliga regeringsförslaget låg i linje med detta. I propositionen (prop. 1971:28) föreslogs att man skulle kunna dra av bottenavdraget när man redovisade skatten. Skatten behövde alltså inte redovisas om annonsintäkterna inte översteg bottenavdraget. Till staten skulle också bara behöva betalas in skatten efter dessa avdrag.

Skatteutskottet gillade inte den föreslagna avdragskonstruktionen och pekade på att det kunde få till följd att vissa tidningar fick möjlighet att antingen debitera annonsörerna en skatt som de inte behövde inleverera till staten, eller att bedriva en pris konkurrens med de tidningar som får betala in huvuddelen av skatten (bet. SkU 1971:30). För att i möjligaste mån undvika sådana verkningar förordade utskottet att gränsen för redovisningsskyldighet sattes

vid 60 000 kr och alla skattskyldiga som låg över denna gräns skulle leverera in skatt för tvåmånadersperioder som andra skattskyldiga. Skatt över bottenavdraget borde betalas tillbaka halvårsvis. Den ordning som föreslogs skulle innebära den förändringen att de redovisningsskyldiga inte omedelbart skulle få disponera den skatt som belöpte på en avdragsgill del av omsättningen utan i stället fick restitution i efterhand. Utskottet ansåg emellertid att detta uppvägdes av det förhållandet att de icke önskvärda konkurrens effekter som eljest skulle uppkomma kunde elimineras genom att alla tidningar med nämnvärd annonsomsättning blev skyldiga att ta ut och betala in skatt. 1972 infördes i regelverket en möjlighet för utgivare av periodisk publikation att medges befrielse från att betala in reklamskatt. I propositionen 1972:58 hänvisades till att riksdagsbeslutet år 1971 tillkommit i syfte att den skattefrihet bottenavdraget i praktiken innebar skulle användas i konkurrenssyfte. Detta förhållande förtjänade enligt propositionen alltjämt beaktande men en uppmjukning behövdes genom att skattebefrielse skulle kunna medges.

Reklamskatteutredningen framhöll år 1988 att det av skatteutskottet framförda konkurrensskålet förlorat avsevärt i styrka genom denna regel om befrielse. Utredningen föreslog att återbetalningen skulle ersättas av en avdragsmöjlighet.

Riksskatteverket har i sin skrivelse från mars 1992 hänvisat till en tidigare skrivelse där verket understrukit att arbetet med återbetalningen var onödigt betungande och framhållit att en ändring av bestämmelserna borde ske för att eliminera ett onödigt tungrott system. Härtill kom enligt verket att de skattskyldiga ansåg denna rundgång med pengar både kostsam och krånglig. En skattskyldig skrev:

Förutom reklamskattekostnaden får vi en räntekostnad på uppskattningsvis 30–40 000 kr. Detta kan ej ha varit lagstiftarens mening.

Nuvarande ordning är utomordentligt opraktisk och innebär extraarbete både för Riksskatteverket och oss. Vi tvingas ju betala in pengar som vi sedan får tillbaka. Riksskatteverket tvingas ta emot pengar, bokföra och sedan återbetala samma belopp fram till dess att vår omsättning överstiger 6 miljoner kr vilket förmodligen inträffar den sista perioden på året.

Detta är väl ett utmärkt exempel på onödig byråkrati och borde vara lätt att ändra på?

#### 4.2.4 EG-regler

I rapporten Presstödetts effekter – en utvärdering (Ds 1993:20), som utarbetats av Statskontoret på uppdrag av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, sägs (s. 52) att punktskatter är accepterade i EU-länderna under förutsättning att de har konstruerats på ett sådant sätt att de kan tas ut utan gränskontroll. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1995 har reklamskattelagen anpassats till EG-reglerna. Reklam som tas in i landet kan

därigenom beskattas utan gränskontroll. Beställaren av reklamen blir i dessa fall skattskyldig.

#### **4.2.5 Tidningsdistribuerad direktreklam**

Tidningsutgivarna har reagerat mot reglerna om beskattning av tidningsdistribuerad direktreklam mot bakgrund av att de nuvarande reglerna kan ses som en form av dubbelbeskattning.

Enligt reklamskattelagen beskattas den tidningsdistribuerade direktreklamen två gånger. Reklamtrycksak (reklam för utgivaren), beskattas hos tryckeriet och annonsblad (utrymme som upplåtits av utgivaren för utomstående annonsörer) hos utgivaren av detta. När reklamtrycksaken eller annonsbladet distribueras som en bilaga till en tidning sker ytterligare beskattning. Medskicket betraktas nämligen som en tidningsannonser och beskattas på samma sätt som tidningens övriga annonser, dvs. med en skattesats på 4 resp. 11 procent.

Tidningsutgivarna har i skrivelse till Pressutredningen -94 framfört uppfattningen att den tidningsdistribuerade direktreklamen inte bör dubbelbeskattas. I stället föreslås att det senare beskattningsledet, dvs. tidningarnas skattskyldighet, skall slopas. Som skäl har Tidningsutgivarna angett att det nuvarande systemet leder till en snedvridning av konkurrensen eftersom annan distribution av reklamtrycksaker och annonsblad inte beskattas. Med den föreslagna ordningen skulle enligt Tidningsutgivarna också kunna uppnås en förenkling av reglerna.

Produktionsbeskattningen tillkom efter förslag från Reklamutredningen (Ds U 1972:2, prop. 1972:58, SkU 29, rskr. 202, SFS 1972:266). Utredningen anförde följande (Ds U 1972:2, s. 24):

Utredningen är medveten om att dessa bestämmelser innebär att bilagor som innehåller reklam kommer att bli beskattade både hos tryckeriet och hos den publikation, vilken de medföljer.

Utredningen har därför övervägt frågan huruvida restitution skall medges för skatt som beställaren erlagt till tryckeriet i den mån han kan visa att han också erlagt skatt till publikationen.

Med hänsyn till att så vitt möjligt samma kostnadslag bör beskattas både i fallet bilaga och i fallet annons samt av praktiskt-administrativa skäl har utredningen dock avvisat tanken på ett sådant restitutionsförfarande.

I betänkandet Reklamskatt (SOU 1988:17) fann Reklamskatteutredningen i en probleminventering av reklamskattelagen att ett av de största problemen vid tillämpningen av reklamskattelagen utgjordes av trycksaksreklamen. Reklamskattelagen utmärktes i detta avseende, enligt utredningen, av bristande likformighet, svåra tillämpningsfrågor och många skattskyldiga (s. 92 f.).

Med bristande likformighet avsågs att vissa trycksaker framställda med ny teknik inte omfattades av lagen samt att den tidningsdistribuerade direktreklamen dubbelbeskattades. Utredningen pekade vidare på att det i många fall var

svårt för tryckerierna att bedöma vilka reklamtrycksaker som var skattepliktiga eller inte. Till detta kom att de skattepliktiga tryckerierna var många. Reklamskatteutredningen diskuterade en lösning på dessa problem utifrån två alternativ, en modifierad produktionsbeskattning eller en distributionsbeskattning (s. 153 ff.).

Det första alternativet omfattade en utvidgad definition av begreppet trycksak. Enligt den dåvarande definitionen, som fortfarande är gällande, förstås med trycksak; avtryck som framställts i flera lika exemplar i tryckpress eller genom screenförfarande. Utredningen föreslog i stället att beskattningen skulle avse annons eller annan reklam i skrift som framställts i ett stort antal likadana exemplar. Vidare föreslogs att dubbelbeskattningen av den tidsdistribuerade direktreklamen skulle tas bort genom att endast tryckningen av reklamtrycksaken resp. den upplåtna annonsplatsen i annonsbladet reklambeskattades.

Utredningen såg en mängd nackdelar med detta alternativ. Utvidgningen av trycksaksdefinitionen skulle bl.a. medföra en ökning av antalet skattskyldiga. Tidningar som distribuerar direktreklam fick med detta förslag en skattesänkning. Denna skattesänkning blev större för fack- och populärpress än för dagstidningarna som endast betalar 4 procent i reklamskatt. Utredningen befarade att skattesänkningen kunde leda till dels en överströmning från annonsering i tidningar till medskickad direktreklam, dels en överströmning från andra distributörer – som Posten och direktreklamföretagen – till tidningarna.

Utredningen stannade slutligen för ett annat alternativ, vilket gick ut på att i stället beskatta den som distribuerar reklam. Utredningen föreslog därvid att endast direktreklamen, eller den s.k. brevlådereklamen, skulle beskattas. Spridning av trycksaksreklam i butiker, mässor eller till redan etablerade kunder m.fl. föll därmed utanför. En fördel med en sådan ordning uppgavs vara det ringa antalet skattskyldiga (Posten, Svensk Direktreklam m.fl.) samt att den helt övervägande delen av dessa företags distributionsverksamhet – såvitt avsåg Posten dess distribution av massbrev och gruppereklam – utgjordes just av direktreklam.

Utredningen redogjorde även för nackdelarna med en distributionsbeskattning. Redogörelsen baserades på Reklamutredningens genomgång av nackdelarna med en sådan (Ds U 1972:2, s. 6 ff.) och gällde:

- de skattskyldigas möjlighet att tillämpa skattereglerna,
- möjligheterna att fånga upp samtliga skattepliktiga trycksaker,
- möjligheterna att åstadkomma en med annonskatten likvärdig beskattning,
- möjligheterna att beskatta olika reklamtrycksaker likvärdigt.

Den första punkten tar sikte på möjligheten för distributionsföretagen att veta om försändelsen innehåller reklam eller inte. Enligt Reklamskatteutredningen behövde inte några sådana problem uppstå om de skattepliktiga försändelserna definierades på ett starkt schablonmässigt sätt. Utredningen

föreslog därvid att endast massbrev och gruppreklam skulle omfattas av reklamskatteplikten, utom i de fall då försändelsernas avsändare var statliga och kommunala myndigheter, politiska partier och andra ideella organisationer. Sådana avsändare sände nämligen inte annat än undantagsvis ut reklamskattepliktiga meddelanden till allmänheten. Vidare föreslogs att vissa massutskick av böcker, tidningar o.d. skulle undantas från beskattning.

Under den andra punkten anförde Reklamutredningen att vissa reklamtrycksaker, såsom tryckt butiksreklam och s.k. sales promotionsmaterial, inte skulle kunna uppfångas av distributionsföretagen. Dessa typer av trycksaker skulle därigenom falla utanför beskattningen. Reklamskatteutredningen menade å sin sida att sådana trycksaker inte utgjorde massdistribuerad reklam i vanlig mening utan snarare var hjälpmedel i försäljningsarbete och rådgivning. Reklam som massdistribuerades på initiativ av någon annan än avsändaren föreslogs därför falla utanför beskattningsområdet.

Den tredje punkten rymmer svårigheterna att få fram ett likvärdigt beskattningsunderlag för trycksaker och annonser. Reklamskatteutredningen avfärdade dessa svårigheter med hänsyn till skillnaderna i fråga om prisbildning för dessa båda reklamslag.

Under den sista punkten påtalade Reklamutredningen att distributionskostnaderna varierade med försändelsernas vikt, hastighet och med graden av selektivitet i utsändandet (bl.a. adresseringskostnad). Dessa variabler samverkade inte alls eller endast delvis med de produktionskostnader som täcktes av annonskatten. För att åstadkomma ett med annonskatten likvärdigt beskattningsunderlag skulle man därför, enligt utredningen, behöva skriva upp distributionskostnaderna med en genomsnittssiffra, vilket skulle gynna påkostade reklamtrycksaker men överbeskatta billiga sådana. Reklamskatteutredningen ansåg å sin sida att neutralitet mellan olika reklamslag uppnås om vederlaget för varje slag av offentliggörande eller spridning av reklam ökas till 11 procent. En övergång av beskattningen från produktionsledet till distributionsledet gynnade enligt Reklamskatteutredningen de dyra trycksakerna och missgynnade de enklare. Anledningen till detta angavs vara att portot inte varierade så mycket som tryckkostnaderna.

Sammanfattningsvis tillbakavisade alltså Reklamskatteutredningen Reklamutredningens kritik och föreslog att beskattningen hos tryckerierna skulle upphöra och ersättas av en skatt på distributionen av direktreklam. I direktreklam skulle ingå all till brevlådorna eller eljest direkt till mottagarna distribuerad reklam, dvs. även annonsblad, presentreklam och liknande. Förslaget innebar därmed att dubbelbeskattningen av den tidningsdistribuerade reklamen slopades. Utredningen föreslog härvidlag att tidningarnas, liksom andra reklamdistributörers, reklamutskick skulle beskattas med 11 procent.

En mängd remissinstanser, bl.a. Riksskatteverket, Annonsörföreningen och Godkända Annonsförmedlars Förening, såg positivt på utredningens

förslag att föra över skattskyldigheten från tryckeriet till distributören samt att slopa dubbelbeskattningen av den tidningsdistribuerade direktreklamen.

Posten och Swedish Direct Marketing Association (Swedma) kritiserade däremot i sitt remissyttranden förslaget. Posten bedömde att förslaget skulle komma att medföra en överströmning från försändelseslagen grupp reklam och massbrev till tidningsdistribuerad direktreklam vilket i sin tur skulle medföra minskade skatteintäkter för staten och minskade portointäkter för Posten.

#### **4.2.6 Värdet av dagspressens reklamskattesubvention**

Som framgår av tabell 3.3 är värdet av reklamskattesubventionen för dagstidningarna ca 460 miljoner kr om den beräknas i jämförelse med reklamskatten för tidskrifter. Om man i stället jämför med den reklamskatt som betalas för annan reklam kan subventionen beräknas till ca 540 miljoner kr.

## 5 Det direkta stödet till dagspressen

### 5.1 Driftsstödet

#### 5.1.1 Gällande regler

För att få allmänt driftsstöd skall en hög- eller medelfrekvent dagstidning vara i huvudsak abonnerad, ha en abonnerad upplaga på minst 2 000 exemplar, samt ha en täckningsgrad på högst 40 procent. Dessutom får abonnemangspriset inte vara uppenbart lägre än vad som i allmänhet tillämpas i motsvarande kategori. Presstödsnämnden kan utesluta en tidning från stöd eller minska stödet om det med hänsyn till förhållandena inom tidningens hela spridningsområde är uppenbart att täckningsgraden ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga på annonsmarknaden.

En lågfrekvent dagstidning (1–2 nr per vecka) skall, för att vara berättigad till allmänt driftsstöd, ha en abonnerad upplaga på minst 2 000 exemplar. Totalupplagan skall till övervägande del vara abonnerad, och abonnemangspriset för helår får inte understiga av Presstödsnämnden fastställt lägsta pris. Tidningen skall ha minst 1 000 spaltmeter redaktionellt innehåll per kalenderår, och den betalda annonsandelen får inte överstiga 50 procent av det totala tidningsutrymmet under ett kalenderår. Slutligen får tidningens täckningsgrad inte överstiga 25 procent.

För en högfrekvent storstadstidning (6–7 nr per vecka) beräknas det årliga driftsstödet genom att tidningens veckovolym, uttryckt i tusental exemplar, multipliceras med 218 250 kr. Maximibeloppet per år är 48 015 000 kr. För en högfrekvent storstadstidning gäller att den skall ha ett redaktionellt innehåll per år på minst 30 000 spaltmeter.

För övriga högfrekventa tidningar och för medelfrekventa tidningar (3–5 nr per vecka) beräknas stödet på motsvarande sätt, men bidragssatsen är 157 140 kr och maximibeloppet är 11 252 000 kr.

För lågfrekventa dagstidningar utgår allmänt driftsstöd med ett fast belopp som beror av frekvens, spridning och abonnerad upplaga. För en endagstidning med riksspridning ges årligen

- 2 958 500 kr om den abonnerade upplagan är minst 10 000 exemplar,
- 2 667 500 kr om den abonnerade upplagan är minst 9 000 exemplar,
- 2 328 000 kr om den abonnerade upplagan är minst 8 000 exemplar,
- 2 027 300 kr om den abonnerade upplagan är minst 7 000 exemplar.

För en tvådagartidning med riksspridning ges årligen

- 3 298 000 kr om den abonnerade upplagan är minst 10 000 exemplar,
- 2 958 500 kr om den abonnerade upplagan är minst 9 000 exemplar,
- 2 667 500 kr om den abonnerade upplagan är minst 8 000 exemplar,
- 2 328 000 kr om den abonnerade upplagan är minst 7 000 exemplar.

För en lågfrekvent tidning som har riksspridning och vars abonnerade upplaga understiger 7 000 exemplar är det årliga stödbeloppet 1 493 800 kr. Detsamma gäller för en tidning som inte har riksspridning, oavsett upplaga.

Ovanstående gäller *allmänt driftsstöd*. *Begränsat driftsstöd* kan lämnas i vissa fall, nämligen

- för en dagstidning vars utgivningsort är Gotlands, Borgholms, Mörbylånga eller Laholms kommun, om tidningen uppfyller samtliga förutsättningar för allmänt driftsstöd utom den om högsta täckningsgrad, samt
- för en dagstidning vars utgivningsort är Haparanda, Kalix, Överkalix eller Övertorneå kommun, om tidningen uppfyller samtliga förutsättningar för allmänt driftsstöd utom den om högsta täckningsgrad och om tidningen, trots att den till övervägande delen är på svenska, har ett redaktionellt innehåll som till minst 25 procent är skrivet på finska.

Vidare kan *driftsstöd i särskilt fall* lämnas för en tidning som inte i huvudsak distribueras inom Sverige, om tidningen

- uppfyller övriga angivna förutsättningar för dagstidning,
- i huvudsak distribueras till svenskspråkiga personer utomlands,
- har sin huvudredaktion i Sverige,
- uppfyller övriga förutsättningar för allmänt driftsstöd, samt
- behöver stödet för att utgivningen skall kunna upprätthållas.

Storleken på dessa former av driftsstöd bestäms av Presstödsnämnden efter vad som i det enskilda fallet är skäligt, men maximibeloppet är 1 493 800 kr.

En tidning vars text inte i huvudsak är skriven på svenska skall i fråga om rätt till driftsstöd likställas med dagstidning, om tidningen

- uppfyller övriga angivna förutsättningar för dagstidning,
- vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige,
- har sin huvudredaktion i Sverige, och
- till minst 90 procent av den abonnerade upplagan är spridd i Sverige.

Om en tidning upphör att uppfylla de förutsättningar som ger rätt till driftsstöd trappas stödet ned under en treårsperiod. Under det första året efter att rätten till stöd upphörde utgår två tredjedelar av det tidigare erhållna stödbeloppet, under det därpå följande året utgår en tredjedel. Motsvarande avtrappningsregel gäller när en stödberättigad hög- eller medelfrekvent dagstidning övergår till att bli en lågfrekvent tidning.

### 5.1.2 Bakgrund

Produktionsbidraget infördes 1971, efter ett förslag från regeringen (prop. 1971:27) att statsmakterna skulle ge andratidningarna ett direkt bidrag till deras löpande produktion. Förslaget lades utan föregående utredning, och bakgrunden var att de redan införda åtgärderna (samdistributionsrabatten och Pressens lånefond) inte lyckats förbättra andratidningarnas bekymmersamma läge. En andratidning definierades som en dagstidning som på sin utgivningsort hade mindre upplaga än annan tidning. För att få produktionsbidrag skulle tidningen ha en abonnerad upplaga på minst 2 000 exemplar och en annonsandel som understeg 50 procent av hela tidningsutrymmet.

Beslut om bidrag gavs av Presstödsnämnden, som också fick möjlighet att besluta om bidrag till tidningar som inte var andratidningar men som uppenbarligen hade samma svårigheter som sådana. Nämnden kunde på motsvarande sätt besluta att inte ge bidrag till en andratidning om den inte hade dessa svårigheter. Produktionsbidraget beräknades efter pappersförbrukning för redaktionellt material under föregående kalenderår. För tidningar som kom ut med 2–7 nummer per vecka utgick bidraget med 3 000 kr per ton, dock högst 3,5 miljoner kr för storstadstidning och 1 miljon kr för annan tidning. Lägsta belopp för 2–7-dagarstidningar var 200 000 kr, vilket också var det fasta beloppet för endagstidningar.

Beloppen för produktionsbidrag ändrades därefter vid flera tillfällen. Redan efter ett år förstärktes de kraftigt.

Systemet för produktionsbidrag förändrades 1976 efter förslag från 1972 års pressutredning. Utredningens grundinställning var att tidningar skulle ges produktionsbidrag då det fanns presspolitiska motiv för utgivningen men då de marknadsmässiga förutsättningarna var otillräckliga. Bl.a. övergavs begreppen första- och andratidningar, eftersom andratidningsbegreppet ansågs ha varit oklart och ha lett till svårigheter vid användningen i presstöds-sammanhang. Enligt det nya systemet var hushållstäckningen på utgivningsorten styrande. Dessutom skilde man i fortsättningen mellan flerdagarstidningar (4–7 nr per vecka) och fådagarstidningar (1–3 nr per vecka) i stället för att som tidigare enbart skilja ut endagstidningarna.

För flerdagarstidningar gav en hushållstäckning på högst 40 procent rätt till fullt produktionsbidrag, och därefter skedde en successiv avtrappning av bidraget upp till och med 49 procents täckning. Dock kunde flerdagarstidningar med liten upplaga, under 10 000 exemplar, få fullt produktionsbidrag upp till 50 procents hushållstäckning med en successiv avtrappning mellan 50 och 60 procent. Storleken på produktionsbidragen till flerdagarstidningar grundades även i fortsättningen på pappersförbrukningen, men på ett genomsnitt för de tre närmast föregående kalenderåren.

För fådagarstidningar var 20 procents hushållstäckning den övre gränsen för att få fullt produktionsbidrag, och den successiva avtrappningen skedde mellan 20 och 30 procent. För fådagarstidningar gällde fasta bidragsbelopp,

och tidningar med riksspridning fick ett högre belopp än tidningar med regional spridning.

Efter 1976 har smärre ändringar i reglerna för produktionsbidrag till dagspressen gjorts, bl.a. vad gäller täckningstalsgränserna. Senaste större ändringen gjordes 1989/90, då presstödssystemet reformerades efter förslag av Dagstidningskommittén. Bl.a. ersattes benämningen produktionsbidrag med driftsstöd, begreppen fådagartidningar och flerdagartidningar ersattes med låg-, medel- och högfrekventa tidningar, och möjligheten för vissa högtäckningstidningar att få stöd togs bort. Samtidigt infördes en ny beräkningsmetod: i stället för pappersförbrukningen skulle i fortsättningen tidningens veckovolym ligga till grund för beräkningen av stöd till medel- och högfrekventa tidningar. Det sistnämnda förslaget motiverades av Dagstidningskommittén med att sambandet mellan stödbeloppet och de faktiska kostnaderna hade urholkats under senare år genom bidragsnivåns ökning, att det tidigare systemet medförde en tämligen omständlig beräkningsprocedur samt att metoden troligen ledde till en onödigt frikostig papperskonsumtion (SOU 1988:48, s.159).

I budgetpropositionen 1991/92 föreslogs en sänkning av driftsstödet. KU:s bedömning (1991/92:KU27) blev emellertid den att de neddragningar som krävdes i stället skulle gå ut över andra delar av presstödet. Inför budgetåret 1994/95 justerades dock stödbeloppen med hänsyn till det statsfinansiella läget ned med 3 procent. Denna ändring trädde i kraft den 1 juni 1994.

### 5.1.3 Aktualiserade frågeställningar

Vissa problem och "luckor" i reglerna för driftsstöd har aktualiserats genom skrivelser som inkommit till utredningen.

#### *En tvådagartidning eller två endagstidningar*

Presstödsnämnden har behandlat frågan om driftsstöd till endagstidningarna Finnveden Onsdag och Finnveden Fredag, varefter Bo Hammar fick i uppdrag att närmare studera de båda tidningsföretagens verksamhet. Bo Hammars promemoria har av regeringen överlämnats till Pressutredningen -94. Av promemorian framgår bl.a. följande.

Finnveden Onsdag och Finnveden Fredag utkommer i samma kommun. Från början fanns en tidning – Finnveden – med fredagar som utgivningsdag, och ur denna föddes efter ett ägarbyte två editioner: Lokaltidningen Östbo, som kom ut i Värnamo/Vaggeryd och Lokaltidningen Västbo i Gislaved/Gnosjö. Tidningen med de båda editionerna gick i konkurs i november 1991. I januari 1992 tog några av de tidigare anställda över tidningen, och man återgick till namnet Finnveden (Fredag). Denna ges ut av bolaget

Finnvedspress AB. Senare bildade andra tidigare anställda ett eget bolag – Östbo-Västbo Tidningar AB – och började i september 1992 ge ut Finnveden Onsdag. De båda tidningarna har ett mycket nära samarbete såväl produktionstekniskt som administrativt. Onsdagstidningen hyr in sig i fredagstidningens lokaler, dess tekniska utrustning och administration. Man samverkar också när det gäller annonsackvisitation och marknadsföring. Rabatt utgår på abonnemangspriset vid abonnemang på både onsdags- och fredagstidningen. Däremot arbetar de två tidningarna i allt väsentligt med två självständiga redaktioner, som i begränsad utsträckning utbyter tjänster då det gäller bevakningsuppdrag.

Finnveden Onsdag och Finnveden Fredag uppfyller de krav på eget namn och 55 procent eget redaktionellt innehåll, som anges i presstödsförordningen för att en tidning skall räknas som dagstidning. De är alltså berättigade till, och får också, "var sitt presstöd" för fådagartidningar utan riksspridning (två gånger 1 493 800 kr år 1994), dvs. dubbelt så mycket som en tvådagartidning skulle ha fått. Frågan är om detta skall ses som en anpassning till bidragsreglerna eller ett uttryck för god samverkan mellan två endagstidningar. Bo Hammar har i sin utredning inte tagit ställning till den frågan, men har påpekat att nuvarande stödssystem uppmuntrar produktionsteknisk samverkan mellan olika tidningar, och att det således vore konstigt om en sådan skulle bestraffas. Däremot har han framhållit att det måste finnas en gräns för när det inte längre handlar om samverkan utan om ett och samma tidningsföretag som av presstöds skull uppdelats i två bolag. Detta problem skulle enligt Bo Hammar kanske inte behöva uppstå om lågfrekventa tidningar i presstöds hänseende uppdelades i en- och tvådagartidningar, och en endagstidning som övergick till tvådagarsutgivning gavs ökat stöd.

### *Vissa konkurrens effekter*

I flera fall har representanter för icke stödberättigade tidningar påtalat för Presstödsnämnden att de anser att presstödet snedvrider konkurrensen på deras utgivningsort. Mot bakgrund av detta fick Bo Hammar i uppdrag att granska tidningarnas konkurrens- och marknadssituation i Karlskoga och Ludvika kommuner. Undersökningarna resulterade i två promemorior, vilka har överlämnats till Pressutredningen -94 utan särskilt yttrande eller ställningstagande från nämndens sida.

I båda fallen handlar det om att representanter för icke stödberättigade tidningar anser att driftsstödet ger effekter på priserna på abonnemang och/eller annonser på deras utgivningsort. Man har bl.a. framfört åsikten att vissa stödtidningar dumpar priserna, exempelvis genom att ge rabatterbjudanden under listpris. Granskningarna av tidningsmarknaderna har inte föranlett Bo Hammar att rekommendera några förändringar i nuvarande regler för tilldelning av driftsstöd. Utredaren anser allmänt att frågor om annonspriser inte

bör regleras i presstödsförordningen. Vad gäller abonnemangspriser regleras dessa till viss del i presstödsförordningen genom formuleringen att en hög- eller medelfrekvent tidning med driftsstöd inte får ha ett abonnemangspris som är uppenbart lägre än vad som i allmänhet tillämpas av tidningar i motsvarande kategori. För lågfrekventa tidningar med driftsstöd gäller att abonnemangspriset för helår inte får understiga ett av Presstödsnämnden fastställt lägsta pris. Bo Hammar anser att en ytterligare precisering kan övervägas, men att nuvarande förordning i huvudsak är tillräcklig för att undvika att utbetalt presstöd används för osund konkurrens i fråga om abonnemangspriset. Tidningarnas branschorganisation borde här kunna formulera vissa spelregler.

#### *Täckningsgradsgränsen för lågfrekventa tidningar*

Tidningen i Arvidsjaur (TiA) har i en skrivelse till Pressutredningen -94 påtalat hur "orimligt de nuvarande presstödsreglerna slår" för tidningen. Endagstidningen TiA ges ut i Arvidsjaur kommun. Det första numret gavs ut i oktober 1993. I skrivelsen framförs att kommunen är för liten för att en egen tidning skall kunna få allmänt driftsstöd. En upplaga på 2 000 exemplar i kommunen ger nämligen en täckningsgrad på drygt 50 procent. En täckningsgrad på 25 procent, vilket är den högsta tillåtna om en lågfrekvent tidning skall vara berättigad till driftsstöd, skulle motsvara en upplaga inom kommunen på ca 850 exemplar, vilket enligt skrivelsen är för litet för att man skall kunna locka annonsörer i någon större utsträckning. För att kunna få driftsstöd skulle TiA tvingas begränsa upplagan inom kommunen och inrikta sig på att sälja minst 75 procent av upplagan till utflyttade ortsbor.

TiA har till skrivelsen bl.a. bifogat en kopia av en ansökan till Kulturdepartementet om undantag alternativt dispens från reglerna i 2 kap. 3 § presstödsförordningen om högsta täckningsgrad och minsta abonnerade upplaga. Regeringen beslutade att inte vidta någon åtgärd med anledning av framställningen. En kopia av regeringsbeslutet har översänts till Pressutredningen -94.

I den promemoria av Bo Hammar som tidigare nämnts och som behandlar Finnveden Onsdag och Finnveden Fredag görs även sidoblickar på tidningsmarknaden som helhet i Värnamoregionen. Där uppmärksammas endagstidningen Olsons Tidning, som har en täckningsgrad på 22 procent i utgivningsorten Värnamo. Bo Hammar konstaterar att eftersom tidningen i dag har ytterst få annonser och det är osannolikt att en något större upplaga skulle förändra det förhållandet, skulle en täckningsgrad över 25 procent kunna leda till tidningens död. Utredaren anser mot bakgrund av detta att rimligheten i 25-procentsregeln bör övervägas.

### *Reduktion av driftsstöd i särskilda fall*

I prop. 1989/90:78 om reformerat presstöd föreslogs att Presstödsnämnden i vissa fall skulle kunna reducera eller helt dra in det allmänna driftsstödet som enligt huvudnormerna annars skulle ha beviljats vissa tidningar med låg hushållstäckning. Dessa undantagsfall avsåg dels företag med särskilt goda resultat, dels företag som, trots att de var bidragsberättigade, beslutade om vinstutdelning till aktieägarna. Till grund för propositionen låg ett förslag från Dagstidningskommittén, publicerat i betänkandet Reformerat presstöd (SOU 1988:48).

Riksdagen var dock inte beredd att ta ställning till förslaget i dess dåvarande utformning (bet. 1989/90:KU31). Regeringen gav därför i december 1990 Presstödsnämnden i uppdrag att bedöma behovet av reduktionsregler för företagens tilldelning av driftsstöd samt att pröva hur sådana regler skulle kunna utformas. I mars 1992 uppdrog nämnden åt Lennart Eriksson att ta fram ett förslag till regelverk. Hans rapport överlämnades till regeringen i oktober 1992.

I rapporten föreslogs vissa förändringar jämfört med kommittéförslaget och propositionens skrivning. Förändringarna bestod främst i att resultatet för koncernen skulle vara avgörande om stödet skulle reduceras i stället för det tidningsutgivande företags resultat, samt att man skulle acceptera en viss utdelning till ägarna utan att reducera driftsstödet.

Lennart Erikssons förslag innebär i korthet följande.

Om det genomsnittliga resultatet exkl. driftsstöd för de senaste två åren, i en koncern med stödberättigat tidningsföretag, överstiger hälften av det sammanlagda driftsstödet för koncernens tidningsföretag, trappas driftsstödet ned under en tvåårsperiod, första året med 50 procent, andra året med 100 procent.

Med resultat avses resultatet före bokslutsdispositioner och skatt, exkl. minoritetsandelar i dotterföretag, enligt en koncernresultaträkning upprättad enligt god redovisningssed. Eventuella intresseföretag skall ingå i resultatet med erhållna utdelningar (anskaffningsvärdemetod) och inte med resultatandelar (kapitalandelsmetod).

Resultatet utgörs av det samlade koncernresultatet, inkluderande resultatet av andra verksamheter än tidningsrörelser. Om tidningsföretaget inte ingår i en koncern baseras resultatberäkningen på den juridiska enhetens resultat före bokslutsdispositioner och skatt enligt en resultaträkning upprättad enligt god redovisningssed.

Vad gäller vinstutdelning föreslås i rapporten att om beslut om vinstutdelning träffas i ett moderföretag (företag om koncernförhållande inte föreligger) överstigande viss nivå, bortfaller omedelbart rätten till driftsbidrag för samtliga företag inom koncernen. Med vinstutdelning överstigande viss nivå avses enligt förslaget utdelning som i kronor räknat överstiger halva diskontot multiplicerat med sammanlagt eget kapital (koncernintresse), inkl. eget kapital-

andel i obeskattade reserver. Diskontot mäts vid räkenskapsårets utgång. Vad gäller vinstutdelning i ekonomisk förening avses i detta sammanhang endast vinstutdelning i form av kapitalavkastning.

Till grund för myndighetens (Presstödsnämndens) bedömningar skall enligt förslaget ligga koncernens (företagets) resultat- och balansräkningar, upprättade enligt god redovisningssed.

Presstödsnämnden har i oktober 1992 i en till rapporten fogad kanslipro-memoria konstaterat att det enda fall där förslaget då skulle få konsekvenser är stödet till Bergslagsposten Dala. Denna tidning upphörde med utgivningen i oktober 1993.

Efter remissbehandling har rapporten samt avgivna remissyttranden över-lämnats till Pressutredningen -94. Sammanfattningsvis har remissinstanserna anfört följande.

Konkurrensverket anser att förslaget inte bör genomföras, eftersom några nämnvärda besparingseffekter inte har kunnat påvisas och förslaget innebär en ytterligare reglering av dagstidningsmarknaden. Att särbehandla företag efter deras lönsamhet anser verket vara olämpligt sett från konkurrenssyn-punkt.

Stockholms universitet tillstyrker förslaget, eftersom man anser att det är avgörande för acceptansen av driftsstödet och presstödet över huvud taget att det verkligen fyller det syfte som finns i grunden, nämligen att så långt som möjligt bibehålla en mångfald inom pressen. Vidare anser man att reglerna skall var generella, och att det skall vara klart och entydigt att driftsstöd inte utdelas godtyckligt.

Statskontoret avstyrker förslagen med motiveringen att det permanenta detaljerade granskningar av företagsförhållandena. Statskontoret finner det tveksamt om det är en myndighetsuppgift att kontrollera tidningarnas interna koncernförhållanden och ekonomi.

Riksrevisionsverket tillstyrker förslagen att reduktionsregler bör införas för företag med särskilt goda resultat samt att resultatet för koncernen och inte det tidningsutgivande företaget skall vara avgörande.

Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) godtar principiellt utredningens förslag om reduktion av driftsstöd till företag med visst resultat, men man anser att beräkningsunderlaget för en eventuell reduktion av stöd bör tas fram med utgångspunkt för de tre senaste årens resultat i stället för de två senaste. Vidare anser man att det vid extraordinära händelser bör finnas möjlighet att jämka resultatet, eftersom det resultatbegrepp utredningen föreslår innefattar extraordinära intäkter och kostnader. TU menar också att nedtrappningen av driftsstödet i förekommande fall bör ske under tre år i stället för två. Vad gäller vinstutdelning anser TU att den angivna gränsen för "skälig" utdelning är för snäv, och föreslår i stället att gränsen sätts vid utdelning motsvarande normal marknadsränta multiplicerad med sammanlagt eget kapital. I den mån förslagets utformning påverkats av det förhållandet att det i nuläget får conse-

kvenser för ett enda företag, framhåller TU det principiellt olämpliga i en lagstiftning som tar sikte på enskilda fall.

Grafiska Fackförbundet ifrågasätter om det är värt mödan att införa nya byråkratiska regelverk, när dess ekonomiska effekter ligger på den låga uppskattade nivån. Dock anser man att frågeställningen måste tillfogas en moralisk dimension, och den sammantagna bedömningen blir att förbundet stöder utredningens förslag.

Svenska Högerpressens Förening (SHF) anser att statligt presstöd i den mån det skall förekomma skall vara en hjälp till självhjälp, och att det därför är motiverat att stödet trappas ned när en tidning går med vinst. Nedtrappningen bör ske under en tvåårsperiod. SHF betonar dock vikten av att avtrappningen av stödet inte sker på ett sådant sätt att det ter sig gynnsamt för tidningen att genom exempelvis kostnadsökningar söka anpassa resultatet till bidragsbestämmelserna. SHF avstyrker förslaget att en viss nivå på vinstutdelning skall tillåtas innan stödet trappas ned, och anser i stället att vinstutdelning bör leda till en omedelbar nedtrappning alternativt slopande av stödet.

Nerikes Allehanda finner det anmärkningsvärt att statsmakten framlägger förslag om en detaljändring i presstödsförordningen som i praktiken endast får effekt på ett fall, nämligen Bergslagsposten i Ludvika. Om förslaget ändå skulle realiseras anser man en nedtrappningsperiod på 3–5 år vara rimlig.

Bergslagspostens journalistklubb har i en skrivelse framfört åsikten att presstödet skall utformas så att det gynnar mångfald. I skrivelsen framhålls att en indragning av presstödet till Bergslagsposten Dala skulle kunna leda till att Dalaupplagan läggs ned, vilket enligt klubben vore olyckligt för tidningskonkurrensen i Ludvika.

### *Driftsstödet och TS upplagebestämmelser*

En tidnings upplaga, och när det gäller fådagartidningar abonnerad upplaga, utgör som tidigare nämnts en av grunderna för hur mycket driftsstöd tidningen skall få. Tidningsstatistik AB (TS) utför mätningarna. Fr.o.m. den 1 januari 1995 har TS infört nya regler för upplagemätning. För bedömning av driftsstödstilldelning utgår emellertid Presstödsnämnden fortfarande från de tidigare reglerna, och TS lämnar uppgifter enligt dessa för detta ändamål. TS-upplagan används i övrigt bl.a. av tidningarna själva i deras marknadsföring.

Tidigare utgjordes TS Dagspressupplaga av individuellt abonnerade exemplar, medräknade friexemplar samt sålda lösnummer. Abonnerade exemplar redovisades uppdelade i fullt betalda exemplar samt rabattexemplar (högst 25 procent rabatt). I kategorin sålda lösnummer ingick lösnummer sålda till ordinarie pris, lösnummer till skolor, vilka rabatteras med högst 25 procent, samt exemplar med en abonnemangsperiod kortare än en månad. Friexemplar är exemplar som utan kostnad distribueras regelbundet utgåva för utgåva till samma registrerade mottagare under minst tre månader. De fri-

exemplar som enligt de tidigare reglerna fick räknas med i TS Dagspressupplaga beräknades delvis enligt en schablon.

Obligatorisk redovisningsperiod för TS Dagspressupplaga var första halvåret varje år.

Enligt de nya reglerna används begreppet TS upplaga för alla tidningar och tidskrifter. Abonnerade exemplar redovisas uppdelade i tre kategorier, nämligen fullt betalda exemplar, exemplar med högst 25 procent rabatt samt exemplar med minst 25 men högst 50 procent rabatt. I kategorin friexemplar ingår förutom "vanliga" friexemplar också abonnerade exemplar med rabatt över 50 procent samt s.k. styrda abonnemang. Den tidigare schablonregeln är slopad. En tidning kan välja dokumentation eller icke-dokumentation av friexemplaren, där friexemplar med dokumenterad efterfrågan motsvaras av dels friexemplar vilkas efterfrågan är bekräftad av mottagaren, dels av abonnerade exemplar med rabatt över 50 procent. Med sålda lösnummer menas enligt de nya reglerna lösnummer som säljs till minst 50 procent av det på tidningen angivna lösnummerpriset, samt, liksom tidigare, exemplar med en abonnemangsperiod kortare än en månad. Till upplagan kopplas ett procentmått som anger "betalningsgraden", där inbetalda abonnemangs- och lösnummerintäkter relateras till en intäkt som baseras på att hela upplagan är betald till ordinarie priser. Den obligatoriska redovisningsperioden kommer i fortsättningen att utgöras av kalenderår.

Upplagan/den abonnerade upplagan styr tilldelningen av driftsstöd på följande sätt. För att få driftsstöd skall en dagstidning ha en abonnerad upplaga på minst 2 000 exemplar. Totalupplagan skall i huvudsak/till övervägande del vara abonnerad. När det gäller denna regel tillämpar Presstödsnämnden en praxis där "i huvudsak" innebär att minst 70 procent av upplagan skall vara abonnerad, och "till övervägande del" betyder minst 50 procent. För hög- och medelfrekventa tidningar som uppfyller kriterierna för driftsstöd utgår stöd med tidningens veckovolym, uttryckt i tusental exemplar, multiplicerat med en bidragssats (se avsnitt 5.1.1). Ett maximibelopp sätter en övre gräns för driftsstödsbeloppet. För lågfrekventa dagstidningar som uppfyller kraven för att få driftsstöd utgår stödet med ett fast belopp som bestäms utifrån den abonnerade upplagan.

Tidningen Folket har, i en skrivelse till Presstödsnämnden, framfört åsikten att driftsstödet för konkurrensneutralitetens skull borde beräknas utifrån de nya TS-reglerna. Man menar att tidningar utan driftsstöd kan erbjuda upp till 50 procent rabatt och ändå få räkna dessa abonnemang i marknadsföringen, medan stödtidningar som gör samma sak riskerar att förlora stöd, eftersom bara tidningar med upp till 25 procent rabatt får medräknas i underlaget för stödet. Även tidningen Dagen har, i en skrivelse till Pressutredningen -94, framfört kritik mot att de nya TS-reglerna inte används vid beräkning av driftsstödet.

#### 5.1.4 Utvecklingen av produktionsbidraget/driftsstödet

Tabell 5.1 visar den faktiska utgiften för produktionsbidrag/driftsstöd, samt antalet stödmottagande tidningar, per budgetår sedan stödet infördes.

Figur 5.1 visar utvecklingen av produktionsbidraget/driftsstödet med hänsyn tagen till konsumentprisutvecklingen 1971–1993.

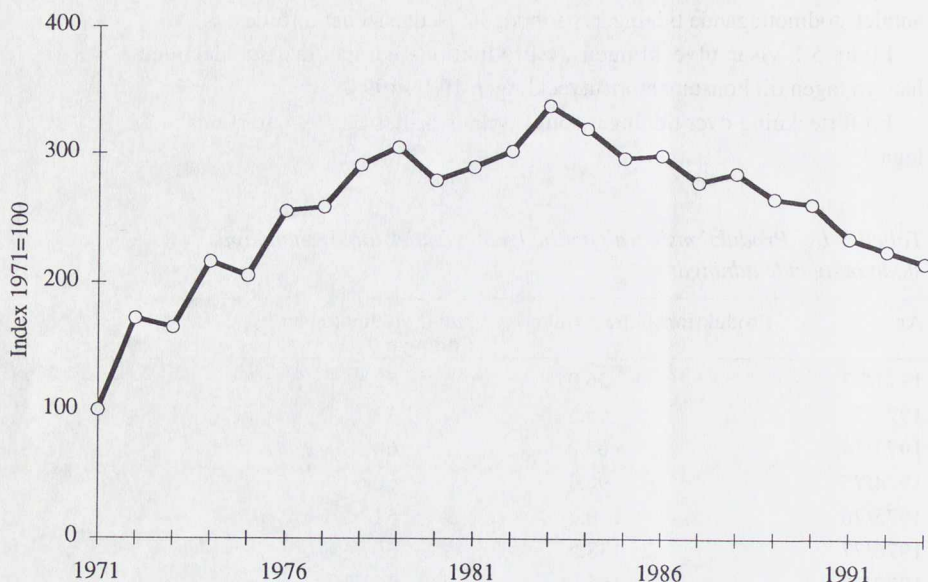
En förteckning över tidningar som beviljats driftsstöd 1994 återfinns i bilaga 3.

Tabell 5.1 Produktionsbidrag per budgetår (faktisk utgift) samt antal stödmottagande tidningar

År	Produktionsbidrag (mkr)	Antal stödmottagande tidningar
1971/72	36,0	53
1972/73	65,5	52
1973/74	67,0	60
1974/75	96,5	60
1975/76	100,7	61
1976/77	138,5	60
1977/78	156,0	63
1978/79	194,0	67
1979/80	216,9	69
1980/81	226,1	74
1981/82	262,6	82
1982/83	298,6	85
1983/84	363,3	88
1984/85	370,8	91
1985/86	369,8	84
1986/87	386,7	80
1987/88	375,5	78
1988/89	408,4	79
1989/90	402,5	80
	Driftsstöd (mkr)	
1990/91	439,1	76
1991/92	431,2	76
1992/93	421,7	76
1993/94	425,8	80

Källa: Presstödsnämnden, SOU 1980:32, SOU 1988:48

Figur 5.1 Produktionsbidrag till dagspressen 1971–1993 (index)



Källa: SOU 1994:94 (fig. 3.6, som uppdaterats för 1993 med uppgifter från Presstödsnämnden och SCB)

## 5.2 Utvecklingsstödet

### 5.2.1 Gällande regler

För budgetåret 1994/95 har anvisats ett reservationsanslag för utvecklingsstöd till dagspressen på endast 1 000 kr. Konstitutionsutskottet som ställde sig bakom regeringens förslag om en sådan neddragning av utvecklingsstödet framhöll att förslaget kunde ses som en följd av att den statsfinansiella situationen ställer starka krav på utgiftsminskningar och inte som ett föregripande av arbetet i Pressutredningen -94.

Presstödsförordningen innehåller dock fortfarande bestämmelser om utvecklingsstöd i form av stöd till förpressinvesteringar, stöd till samverkan vid gemensamma investeringar i tryckerianläggningar, stöd till samverkan genom legotryck samt stöd till övriga investeringar. Stöd till förpressinvesteringar kan enligt förordningen lämnas till en dagstidning som får driftsstöd eller som befinner sig i ett marknads- eller konkurrensmässigt underläge och som avser att rationalisera sin förpressproduktion. En förutsättning är därvid att rationaliseringsprojektet bidrar till fortlevnad och förbättrat kostnadsläge för tidningen. Stödet kan uppgå till 75 procent av de vid ansökningstillfället beräknade kostnaderna men får inte överstiga 7,5 miljoner kr per projekt.

Stöd till samverkan vid gemensamma investeringar i tryckerianläggningar kan ges i form av bidrag till räntekostnader för lån eller i form av lånegaranti. Detta stöd lämnas till tidningsföretag som avser att tillsammans göra investeringar i tryckerianläggningar om projektet bidrar till mångfalden inom dagspressen genom att det medför en tryggad fortlevnad eller förbättrat kostnadsläge för deltagande företag med svag ekonomi.

Minst en av tidningarna måste ha driftsstöd och om bara en av tidningarna har driftsstöd får tidningarna inte ha samma ägare eller därmed jämförbara affärsmässiga bindningar.

En ensam tidning som är berättigad till driftsstöd kan – om det framstår som särskilt värdefullt – även i vissa andra angivna fall få det aktuella stödet.

Stöd för samverkan genom legotryck får lämnas om det är presspolitiskt skäligt och minst en av tidningarna har allmänt driftsstöd. Stödet lämnas när en dagstidning upphör med att trycka sin tidning i eget tryckeri och i stället låter trycka den i ett tryckeri som tillhör ett annat dagstidningsföretag eller ett företag som ägs gemensamt av flera tidningsföretag eller av ett icke-tidningsföretag. Stöd lämnas dock inte om de berörda företagen har gemensam ägare eller deras ägare har därmed jämförbara affärsmässiga relationer. Stödet lämnas med 12 öre per tryckt och betalat exemplar, dock högst 10 miljoner exemplar per år och längst under sju år.

Stöd till övriga investeringar kan lämnas för sådana rationaliseringsåtgärder som är avsedda att på längre sikt förbättra ett dagstidningsföretags ekonomi om det är presspolitiskt skäligt med hänsyn till tidningens marknads- och konkurrenssituation och det bedöms som nödvändigt. Detta stöd kan bara lämnas för en tidning som har allmänt driftsstöd och inte har något annat utvecklingsstöd. Om det finns särskilda skäl kan dock även en dagstidning utan allmänt driftsstöd få del av stödet. Stödet får uppgå till högst 75 procent av de vid ansökningstillfället beräknade kostnaderna dock högst 1 miljon kr för lågfrekventa tidningar och 2 miljoner kr för hög- och medelfrekventa tidningar och får lämnas endast en gång under en femårsperiod.

## **5.2.2 Bakgrund**

1972 års pressutredning som lade fram sitt betänkande år 1975 föreslog ett särskilt samverkansbidrag, och ett sådant inrättades 1976. Bidraget lämnades för samverkan i teknisk produktion (sättning och tryckning) eller i annonsförsäljning. Under de närmast följande tio åren underströk riksdagen och regeringen vid upprepade tillfällen att teknisk samverkan framstod som ett naturligt sätt att nedbringa kostnaderna för tidningsföretagen. Samtidigt framhöll staten med stigande eftertryck det nödvändiga i att tidningsbranschen själv vidtog kraftfulla åtgärder för att vända den negativa kostnadsutvecklingen genom att ta till vara möjligheter till teknisk rationalisering och pröva samverkan i olika led. Efter budgetåret 1980/81 utnyttjades samverkansbidrag och lån ur

Pressens lånefond för samprojekt endast i begränsad omfattning. Femte pressutredningen drog slutsatsen att staten inte med ytterligare stödinsatser kunde åstadkomma samverkan i tekniken och att samverkansbidraget borde avvecklas (Ds U 1985:2).

Dagstidningskommittén framhöll i sitt betänkande Reformerat presstödet (SOU 1988:48) att undersökningar visat att åtskilligt kunde uppnås genom teknisk förnyelse och samproduktion. Både svenska och internationella exempel gav vid handen att tekniskt samarbete kunde medföra ett väsentligt förbättrat kostnadsläge för samarbetande tidningar, utan att för den skull äventyra den redaktionella självständigheten eller konkurrensen på läsarmarknaden. Tvärtom kunde en minskad kostnadspress sägas skapa förutsättningar för förbättrad redaktionell kvalitet och ett ökat redaktionellt oberoende. Kommittén ansåg det rimligt att presstödet utformades så att det främjade en utveckling mot större rörlighet och valfrihet i den tekniska produktionen i syfte att skapa bättre ekonomiska förutsättningar för tidningsutgivning. Målet borde vara att stärka och underlätta utgivningsvillkoren för svagare dagstidningar och sådana som var beroende av årligt driftsstöd samt skapa utrymme för vissa nyetableringar. Målet i ett vidare perspektiv var att minska kostnadstrycket och förbättra förutsättningarna för lönsamhet inom branschen i stort. Liksom dittills borde det årliga driftsstödet därför kombineras med möjligheter till bidrag för mer långsiktiga åtgärder, främst rationaliseringar och omstruktureringar. Det styrande antagandet var att åtskilliga tidningar tekniskt och organisatoriskt – och därmed ekonomiskt – bättre borde kunna anpassas efter utgivningens omfattning och inriktning, så att de kunde minska sitt relativa behov av externt stöd och kanske t.o.m. visa lönsamhet, även om de inte var dominerande på sina marknader.

Kommittén föreslog att ett särskilt utvecklingsstöd inrättades vid sidan om driftsstödet. Driftsstödet borde ge stabilitet åt den löpande verksamheten och ekonomin medan utvecklingsstödet borde stimulera till och underlätta större nödvändiga investeringar. Utvecklingsstödet borde utformas så att det verkligen skapade incitament för rationaliseringar, både systemmässigt och ekonomiskt. Stödet borde därför inriktas på åtgärder som gav positiva långsiktiga effekter och det borde vara ekonomiskt attraktivt för företagen. Utvecklingsstödet borde avse rationaliseringar och investeringar i å ena sidan förpressledet och å andra sidan tryckeriledet. I det förra fallet riktades det till enskilda företag och i det senare till samverkansprojekt. Utvecklingsstödet borde vidare inriktas på dagstidningar som hade svag ekonomi och därmed svårt att finansiera nödvändiga investeringar. I fråga om samverkansprojekt borde dock stödet kunna ges också till ekonomiskt starka tidningar. Samverkan mellan enbart tidningar med god ekonomi borde i princip inte ses som stödberättigade projekt.

Det stöd till förpressinvesteringar som föreslogs borde enligt kommittén kunna bidra till den produktionstekniskt och ekonomiskt motiverade förnyel-

seprocessen i dagspressens förpressproduktion och samtidigt bidra till ökade kunskaper och större samordning av utvecklingen på området. Stödet till samverkan för gemensamma investeringar borde enligt kommittén göras mer ekonomiskt vägande och systemtekniskt intressant för att ge de avsedda effekterna. Kommittén ansåg att tidningsföretag borde kunna få räntesubventionerade lån som förutsattes tas på den allmänna kreditmarknaden. Med en sådan modell kunde tröskelsvårigheter undanröjas genom att staten kunde gå in och ta på sig kapitalkostnaderna eller en del av dem under en viss period. När det gäller samverkan genom legotryck ansåg kommittén det befogat med ett statligt stöd för att stimulera till rationaliseringar och kostnadsbesparande åtgärder. För att motverka ibland återopade tveksamheter angående förändrade konkurrensvillkor och ensidigt beroende måste systemet enligt kommittén innehålla vissa fördelar för den säljande parten och vara ekonomiskt bemyrkande för den köpande parten. Samdistributionsrabatten tjänade som en lämplig förebild. I den föreslagna utformningen kunde samtryckningsbidraget sägas innebära vissa tillkommande kostnader för staten. Men om legotryckningen utvecklades kunde det också enligt kommittén inträffa att de ekonomiska fördelarna blev mer uppenbara och att senare nyinvesteringar dimensionerades efter ett annat kundunderlag och en annan marknadssituation. Om utvecklingen skulle gå åt det hållet skulle samtryckningsbidraget på längre sikt kanske kunna undvaras. I ett sådant perspektiv skulle bidraget närmast ha funktionen att initiera och stimulera en företagsekonomiskt motiverad process. Tills vidare gällde dock att bidraget hade funktionen att främja ett effektivare och mer rationellt kapacitetsutnyttjande på tryckerisidan.

Kommitténs förslag i dessa delar låg i huvudsak till grund för regeringens förslag i propositionen 1989/90:78 om reformerat presstödet. Departementschefen framhöll att det allmänna driftsstödet borde kombineras med möjligheter till stöd för mer långsiktiga åtgärder, främst rationaliseringar och omstruktureringar som syftade till kostnadsreduktioner. Enligt hans mening borde tidningar i konkurrenssatt läge härigenom på sikt kunna minska sitt behov av externt stöd och kanske också visa lönsamhet, även om de inte kan bli dominerande på resp. marknader. En allmän förbättring av utgivningsvillkoren sades också underlätta nyetableringar. I ett vidare perspektiv var målet att minska det rådande kostnadstrycket och öka förutsättningarna för lönsamhet inom branschen i stort.

Regleringen i fråga om det nya utvecklingsstödet trädde i kraft den 1 juli 1990. Till utvecklingsstöd till dagspressen anslogs för budgetåret 1990/91 35,8 miljoner kr, vilket avsevärt understeg de 60 miljoner kr som Dagstidningskommittén förordade. Samma belopp anvisades för påföljande budgetår. Samtidigt framhölls att avsikten med utvecklingsstödet var att det på sikt skulle minska behovet av driftsstöd. Med hänvisning bl.a. till det rådande statsfinansiella läget minskades anslaget till 7,8 miljoner kr för resp. budgetår 1992/93 och 1993/94. För innevarande budgetår gäller som tidigare

sagts att det inte anslagits några nämnvärda belopp till utvecklingsstöd. Under perioden 1990–1994 har 111,9 miljoner kr beviljats i utvecklingsstöd till ett sextiotal tidningar. De högsta sammanräknade stödbeloppen som därvid lämnats framgår av tabell 5.2.

*Tabell 5.2 Högsta sammanräknade belopp för utvecklingsstöd under perioden 1990–1994*

Tidningsföretag	Belopp (ca) mkr
Arbetet*	7,5
Svenska Dagbladet*	7,5
Östra Småland*	5,8
Värmlands Folkblad*	5,2
Vimmerby Tidning	4,9
Sydöstran*	4,9
Västerbottens Folkblad*	4,6
Skövde Nyheter	4,3
Folkbladet Östgöten*	4,0
Gotlands Förenade*	3,8
Folket*	3,4
Nya Norrland/Dagbladet*	3,4
Dala-Demokraten*	3,4

\*Uppbar driftsstöd (ej Nya Norrland)

Källa: Dagspressens ekonomi 1993 (Presstödsnämnden)

Presstödsnämnden har sin anslagsframställning för budgetåret 1995-07-01–1996-12-31 föreslagit att anslaget Utvecklingsstöd till dagspressen tillförs 25 miljoner kr. Förra budgetåret hade nämnden knappt 8,3 miljoner kr att fördela. Medlen gick till 13 olika investeringsprojekt och några ytterligare medel att fördela finns inte. Under 1994 utgjorde medelsbrist grund för att avslå fem ansökningar om tillhoppa ca 5 miljoner kr. En ansökan bordlades i förhoppning om att disponibla medel skulle tillföras anslaget. I ett par fall lämnades stöd med ett belopp som svarare mot en mindre andel än normalt av kostnaderna. Därutöver hade kansliet fått ett tiotal förfrågningar om stöd till investeringar av storleksordningen 12–15 miljoner kr. Nämnden anser att det finns skäl att utgå från att det latent behovet är mångfalt större.

Utvecklingsstödet har efter dess tillkomst i huvudsak lämnats för förpressinvesteringar. I en del fall har det lämnats i form av stöd till övriga investeringar och endast i ett fall som bidrag till samverkan för gemensamma investeringar i tryckerianläggningar. I det sistnämnda fallet som gällde samverkan på Gotland lämnades bidraget i form av räntesubventioner.

Inte heller enligt de tidigare gällande reglerna förekom bidrag till samverkan i investeringar annat än i enstaka fall. Ett av dessa fall var ett samverkansbidrag på 5 miljoner kr till Svenska Dagbladet och Aftonbladet för en gemensam tryckerianläggning.

### **5.2.3 Utvecklingsstödet effekter**

Lennart Hast har på uppdrag av Presstödsnämnden utrett effekterna av utvecklingsstödet. Han har i augusti 1993 överlämnat rapporten Utvecklingsstödet effekter – en studie av 17 dagstidningar. Enligt rapporten visade protokoll från Presstödsnämnden att utvecklingsstöd i första hand avsågs beviljas för investeringar som syftade till att långsiktigt nedbringa företagens kostnader samt att stöd avsågs inte beviljas för investeringar i fastigheter och möbler, för vikariekostnader, för avancerade överföringskostnader till tryckerier eller – utom i undantagsfall – för utbildningskostnader och projektledning. I de fall utvecklingsstöd utgick uppställdes dock som villkor att det skulle genomföras utbildning i samband med investeringarna.

Enligt rapporten har tidningarna till övervägande del investerat i produktionsutrustning för annonser och sidor, men även i administration. I ett fall har det investerats i en gemensam "tidningsfabrik". Skälen för ansökningarna var genomgående att tidningarna avsåg att investera i utrustning som kunde sänka prepresskostnaderna och att de inte kunde finansiera detta på egen hand annat än i etapper under flera års tid. Vidare hade från flera håll på tidningssidan framhållits att lågkonjunkturen påskyndat investeringarna eftersom man snabbt behövde reducera sina kostnader för att överleva.

Några småtidningar utan eget tryckeri hade valt att ta tillbaka delar av prepressproduktion, som varit utlagda på andra företag, i syfte att få ned kostnaderna men även för att få bättre kontroll.

Ansökan om utvecklingsstöd hade inte mötts av några kraftigare protester från de fackliga organisationernas sida. Neddragning av personalstyrkan hade dock i ett fall lett till förhandlingar på central nivå. I ett annat fall hade arbetsgivaren förbundit sig att inte friställa någon av de anställda direkt utan i första hand lösa övertaligheten genom företräde till lediga tjänster och genom naturlig avgång. Nio av fjorton företag hade minskat sina personalkostnader och kostnader för köpta tjänster för produktionen sedan de fått utvecklingsstöd och två räknade med att göra det under det närmaste året. Emellertid visade undersökningen även att 11 tidningar skulle ha tvingats minska sin personal även om de inte fått något utvecklingsbidrag. Inom flera av tidningarna menade man att även om personalstyrkan skulle ha dragits ned också utan utvecklingsstöd skulle neddragningen inte ha kunnat genomföras lika klokt. Man skulle ha tvingats göra sådana personalinskränkningar som hade gått ut över kvaliteten och de redaktionella ambitionerna, vilket skulle ha minskat intäkterna ännu mer.

Tidningarnas produktivitet mätt i spaltmeter redaktionell text hade enligt rapporten ökat mellan 1991 och 1992 för sju av tio tidningar. Tre av fyra tidningar som lämnat prognoser för det påföljande året räknade därvid med ökad produktivitet. Från tidningarnas sida nämndes också effekter som förbättringar i fråga om material, sidor, layout och samstämmighet mellan tidningens olika delar. Räknat i måttet spaltmeter annonser per anställd redovisas en

sänkt produktivitet under perioden, beroende på att andratidningarna drabbats mycket hårt av den vikande annonskonjunkturen. Utvecklingsstödet ansågs emellertid ha gett positiva effekter i form av slopade mellanled och möjligheterna att snabbt presentera en färdig annons för kunden. Det pekades också på möjligheterna att lättare ändra i annonser och presentera olika alternativ. Dessutom hade man fått färre reklamationer.

Nio av femton tidningar hade under perioden ökat antalet sidor per anställd medan resterande fyra tidningar redovisade en minskning.

Med något undantag framhölls från tidningarnas sida att utvecklingsstödet hjälpt dem att överleva eller hade stärkt dem i konkurrensen genom att de fått bättre villkor i tryckeriavtalen eller fått fler annonskunder. Det angavs att man genom stödet kunnat göra investeringar som man annars inte hade råd till. Elva av de sjutton tidningarna visade en förbättrad lönsamhet under perioden 1991–1992 och flera av dessa tidningar hade sänkt sina kostnader.

I rapporten redovisades vidare en undersökning av vilka faktorer som inom tidningarna uppfattades som hinder mot fortsatt teknisk integration. 14 tidningar redovisade sin uppfattning och de tre viktigaste hindren visade sig vara bristande kapital för investeringar, bristande kompetens resp. attityder och företagskultur. Det redovisas emellertid en skillnad för endagstidningarna och 4–7-dagarstidningarna när det gäller den andra och den tredje viktigaste faktorn. Endagstidningarna angav som det tredje viktigaste hindret byggnader och anläggningar i stället för attityder och företagskultur, och 4–7-dagarstidningarna tog upp attityder och företagskultur som det andra viktigaste hindret medan kompetensen kom först i tredje hand.

I undersökningen redovisades tidningarnas syn på ett förslag om att utvecklingsstödet skulle tas bort till förmån för ett uppräknings av driftsstödet med 10 procent. Tio av de sjutton tidningarna skulle se negativt på ett sådant förslag. De skäl som framfördes var att man uppskattade att utvecklingsstödet ställde krav på mottagaren av stödet samt att utvecklingsstödet gav möjligheter till stora investeringar vid ett tillfälle. Av sjutton tidningar ville en ha en breddning av utvecklingsstödet, åtta ville ha det oförändrat, två ville ha en skärpning och en ville ha det avskaffat.

Lennart Hasts slutsatser av undersökningen blev att utvecklingsstödet har medverkat till att bryta en stigande kostnadstrend. De tidningar som erhållit utvecklingsstöd har genom stödet kunnat uppnå positiva förändringar som de annars inte skulle ha lyckats genomföra. Tack vare stödet har tidningar i konkurrensmässigt underläge kunnat göra investeringar nästan i samma takt och omfattning som sina konkurrenter. Mellan 1991 och 1992 hade elva av de sjutton undersökta tidningarna fått en förbättrad lönsamhet, vilket på flertalet tidningar åstadkommit genom sänkta kostnader. För flera tidningar hade utvecklingsstödet lett till sänkta kostnader och ökad produktivitet och det erhållna stödet kunde för ytterligare ett antal tidningar beräknas få effekt under påföljande år. Genomgående ansåg tidningarna enligt rapporten att utveck-

lingsstödet är en bra form av presstöd som stärkt konkurrensförmågan. Stödet hade för många tidningar fungerat som en vitamininjektion som hjälpt till att påskynda utvecklingen. Den höjda produktiviten beror inte enbart på datoriseringen i sig. Lika viktiga faktorer är andra effekter som utvecklingsstödet fört med sig genom förändringar i tänkesätt, organisation och arbetsätt, där mycket dubbelarbete försvunnit och yrkesroller förändrats på grund av datoriseringen. Lennart Hast framhöll också att utvecklingsstödetets verkningsgrad skulle kunna öka om det ställdes krav på mer detaljerade uppgifter om planerade investeringar och dessa följdes upp genom ett standardiserat förfarande.

Presstödsnämnden har i sin anslagsframställning för nästa budgetår hänvisat till Lennart Hasts rapport och har framhållit att nämnden i sina kontakter med tidningsföretag ytterligare styrkts i uppfattningen att det finns ett betydande investeringsbehov och att det alltjämt finns besparingseffekter att ta till vara genom förpressinvesteringar. Nämnden har också framhållit att företag som önskar investera i flertalet fall saknar ekonomiska resurser att fullfölja en som regel redan påbörjad teknisk förnyelse. Nämndens beslut var inte enhälligt utan tre ledamöter ansåg att utvecklingsstöd inte skulle begäras.

I detta sammanhang kan nämnas att Göran Erasme i expertgruppens arbetsrapport nr 13 Produktivitet och effektivitet i svensk dagspress konstaterat att den totala produktiviten i en undersökningsgrupp på fyrtio dagstidningar med en utgivning av minst två nummer per vecka ökar markant under åren 1976–1992 och att den högsta produktiviten uppnåddes under åren 1991 och 1992. Gruppen Övrig landsortspress (dvs. ensamtidningar) med tre nummer per vecka var den grupp som hade överlägset störst produktivitet trots en nedgång 1992. Näst bäst under hela perioden klarade sig gruppen Förstatidningar i landsorten, men avståndet till den förstnämnda gruppen var stort. Sämst hade andratidningarna klarat sig, både i storstäderna och i landsorten. Man kunde emellertid se en ökning av den totala produktiviten för dessa grupper sedan år 1990.

#### **5.2.4 Aktualiserade frågeställningar**

Från Presstödsnämndens kanslis sida har redovisats vissa problem beträffande tillämpningen av reglerna om utvecklingsstöd. Det gäller de begränsade möjligheterna att återkräva utbetalat stöd, frågan om vilka slag av investeringar som kan vara stödberättigade och vilka prisnivåer som skall utgöra underlag för stödet samt uppföljningen av hur investeringarna genomförts.

När det gäller de kostnader som kan ligga till grund för utvecklingsstöd anges i presstödsförordningen endast de totala kostnaderna för rationaliseringsprojektet. Det har ifrågasatts om kostnader för programvara, konsultkostnader och utbildningskostnader och vissa installationskostnader skall an-

ses ingå i kostnaderna för rationaliseringsprojektet. Presstödsnämnden har ansett att så inte är fallet.

Presstödsnämnden har vidare när det gäller de beräknade kostnaderna för ett rationaliseringsprojekt godtagit bedömningar på skilda grunder. I vissa fall har som underlag för bedömningen av kostnaderna funnits offerter från leverantörer, i andra fall har nämnden nöjt sig med prislistor.

När det gäller frågan om uppföljning och kontroll av bidragen kan nämnas att Riksrevisionsverket i två granskningsrapporter påkallat en utbyggd uppföljning och kontroll över bidragsgivningen.

## 5.3 Distributionsstödet

### 5.3.1 Gällande regler

Distributionsstöd lämnas enligt presstödsförordningen (1990:524) årligen med 9,25 öre per exemplar för de första 7 miljonerna stödberättigade exemplar, med 7,40 öre per exemplar för exemplaren mellan 7 miljoner och 14 miljoner, med 5,55 öre per exemplar för exemplaren mellan 14 miljoner och 21 miljoner samt 4,63 öre per exemplar för exemplaren över 21 miljoner.

Distributionsstöd lämnas för varje abonnerat exemplar av en dagstidning som distribueras av ett distributionsföretag eller av ett postbefordringsföretag i lantbrevbärarturer eller särskilda tidningsutdelningsturer. Minst två tidningsföretag måste delta.

Ett villkor för att distributionsstöd skall betalas är att tidningsföretagen skriftligen avstår från egen distribution inom de aktuella områdena och överlämnar hela distributionsarbetet till distributions- eller postbefordringsföretaget. Emellertid får Presstödsnämnden om det finns särskilda skäl medge att ett tidningsföretag eller ett företag i en tidningskoncern anlitas som underentreprenör. En förutsättning för ett sådant medgivande är dock att övriga tidningsföretag som deltar i den aktuella samdistributionen godtar att underentreprenören anlitas.

Distributionsstödet betalas ut till distributionsföretaget eller postbefordringsföretaget. Distributionsföretaget skall – för tidningar som kommer ut minst två dagar i veckan – tillämpa en sådan prissättning att storleken på den enskilda tidningens abonnerade upplaga inte inverkar på distributionsavgiften per exemplar. Om tidningars olika vikt innebär en väsentlig kostnadsskillnad får dock den tyngre tidningen bära den merkostnad som den högre vikten medför. Distributionsföretaget skall hålla samdistributionen öppen för samtliga tidningar som vid tiden för samdistributionens början finns tillgängliga på orten och skall delge anbud till samtliga dagstidningar som undertecknat ovan nämnda förbindelse vid ett och samma datum. Dessutom skall distributionsföretaget förbinda sig att endast samdistribuera sådan dagstidning vars

upplaga är i huvudsak betald och har ett abonnemangspris som inte uppenbart avviker från vad motsvarande tidningar har.

Ett distributionsföretag får inte förmedla distributionsstöd om företaget ägs av eller ingår i en koncern med ett eller några få tidningsföretag om inte Presstödsnämnden medgett undantag.

### 5.3.2 Bakgrund

Samdistributionsrabatten infördes 1969 och byggde på ett förslag av 1967 års pressutredning. Dessförinnan hade 41 procent av landsortstidningarnas upplagor distribuerats i egen regi, 41 procent av postverket och 18 procent i samdistributionsarrangemang. Av storstadstidningarna hade endast Stockholmstidningarna en mer omfattande samdistribution. De upplagemässigt dominerande tidningarna på orten saknade enligt förarbetena tillräckliga incitament att gå in i samdistribution med övriga på orten förekommande tidningar eller att avstå från de kostnadsfördelar som den större tidningen i regel hade i förekommande distributionsavtal. Målet med rabatten var att stimulera till en samdistribution med en från samhällsliga utgångspunkter acceptabel kostnadsfördelning mellan de deltagande tidningsföretagen. Syftet var alltså enligt 1967 års pressutredning inte att åstadkomma något allmänt stöd till dagstidningsproduktionen. Avsikten var att sänka de totala distributionkostnaderna för tidningarna och främja en överspridning som skulle öka tidningskonsumenternas valfrihet. Rabatten uppgick när den infördes till 1 kr per årgångsexemplar för endagstidningar, 2 kr för tvådagartidningar, 3 kr för 3–5-dagartidningar och 5 kr för 6–7-dagartidningar. År 1972 motsvarade stödet ungefär 20 procent av distributionskostnaderna.

1972 års pressutredning framhöll i sitt betänkande 1975 att samdistributionsrabatten blivit en betydande framgång. I princip var det då endast en abonnerad tidning som stod helt utanför systemet. Målet var att undandra en del av tidningsdriften från konkurrens och i stället få till stånd samverkan. Presspolitiska, tidningsekonomiska och samhällsekonomiska skäl talade för denna form av stöd. 1972 års pressutredning fann alla skäl tala för ett bibehållande av den existerande rabatten. Skulle den tas bort fanns risk för att samarbetet upphörde eller att likabehandlingen försvann.

Dagstidningskommittén konstaterade 1988 att samdistributionsrabattens andel av statens direkta stöd till dagstidningar var ungefär 13 procent och att andelen successivt minskat alltsedan budgetåret 1978/79 då den var 23,5 procent. Enligt kommittén måste rabatten betraktas som en synnerligen viktig komponent i det samlade systemet för statligt stöd till dagspressen. Stödformen hade alltsedan dess tillkomst inemot 20 år tidigare haft en sådan konstruktion och praktisk tillämpning att man kunnat avläsa direkt positiva effekter, och detta på flera plan. Dess grundläggande betydelse låg i att den stimulerat till införandet över hela landet av organiserad samordnad utbäring

av alla abonnerade tidningar som var spridda inom ett område. Härigenom hade distributionen kunnat neutraliseras som konkurrensmedel mellan tidningar och medborgarnas tidningsval kunde i större utsträckning företas med utgångspunkt från de enskilda tidningarnas framtoning och redaktionella innehåll. Kommittén hade med viss oro noterat att samdistributionen riskerade att upphöra på vissa håll därför att rabattens reella värde efter hand blivit kraftigt urholkat. Kommittén förordade en höjning av rabatten med ungefär en tredjedel till 78,9 miljoner kr. Den reform av presstödet som genomfördes 1990 innebar att distributionsstödet andel av det direkta stödet ökade till 14,4 procent eller till 79,5 miljoner kr men också att det totala direkta stödet ökade till 549 miljoner kr. Som Dagstidningskommittén föreslagit indelades rabattskalan i fyra klasser som innebar att följande belopp utgick i samdistributionsrabatt, nämligen 10 öre per exemplar för de första 7 miljoner exemplaren, 8 öre för volymer mellan 7 miljoner och 14 miljoner exemplar, 6 öre per exemplar mellan 14 miljoner och 21 miljoner exemplar och 5 öre per exemplar ovanför denna volymgräns. Den 1 juli 1992 sänktes stödet – av statsfinansiella skäl – med ca 7,5 procent till nuvarande nivåer.

För innevarande budgetår har till distributionsstöd anslagits 73 miljoner kr, vilket motsvarar 15 procent av det totala direkta presstödet på 483,7 miljoner kr. För exempelvis en regiontidning med en upplaga på 35 000 exemplar per dag blir distributionsstödet ca 8,3 öre per exemplar, vilket kan beräknas motsvara 5–6 procent av distributionskostnaden (140–150 öre per exemplar).

Under budgetåret 1993/94 samdistribuerades 974 miljoner dagstidnings-exemplar i stödberättigad distribution. Ca 700 miljoner är högtäckningstidningar som samdistribueras med ca 110 miljoner exemplar av storstadstidningar och 70 miljoner exemplar av glesspridda tidningar från samma eller angränsande utgivningsområde.

### 5.3.3 Fördelningen av distributionsstödet

År 1994 kom Dagens Nyheter i åtnjutande av det största stödbeloppet med 6,4 miljoner kr. Göteborgs-Posten var den andra största stödtagaren med 4,8 miljoner kr. Svenska Dagbladet fick 3,6 miljoner kr och Sydsvenska Dagbladet 2,4 miljoner kr. En rad tidningar fick över en miljon kr, nämligen Arbetet Malmö (1,8), Barometern med Oskarshamns-Tidningen (1,1), Borås Tidning (1,4), Dagens Industri (1,2), Helsingborgs Dagblad (1,3), Jönköpings-Posten (1,1), Nerikes Allehanda (1,6), Nordvästra Skånes Tidningar (1,2), Norrköpings Tidningar (1,2), Nya Wermlands-Tidningen (1,5), Smålandsposten (1), Sundsvalls tidning (1,1), Upsala Nya Tidning (1,4), Vestmanlands Läns Tidning (1,2), Västerbottens-Kuriren (1,1) och Östgöta Correspondenten (1,5).

En komplett förteckning över tidningar som beviljats distributionsstöd 1994 återfinns i bilaga 4.

#### **5.3.4 Distributionsföretagen**

Utöver Posten svarar fyra distributionsbolag för samdistributionen. Två av dem är rikstäckande – Pressens Samdistribution Sverige AB och Tidningstjänst AB – medan två är regionala, nämligen Tidningsbärarna KB i Skåne och Pressens Morgontjänst KB i Storstockholmsområdet.

Tidningstjänst AB ägs av Posten. Pressens Morgontjänst ägs till 80 procent av DN och till 20 procent av Svenska Dagbladet. Tidningsbärarna ägs i huvudsak av tidningarna i Skåne. Arbetet står dock numera utanför ägargruppen.

Pressens Samdistribution erhöll budgetåret 1993/94 27,8 miljoner kr i distributionsstöd, vilket motsvarade en andel om 38,1 procent. Det andra rikstäckande distributionsföretaget Tidningstjänst AB hade med 22,5 miljoner kr i stöd 30,8 procent av stödet. Tidningsbärarna fick 10,3 miljoner kr vilket motsvarade en andel om 14,2 procent. Pressens Morgontjänst hade med 7,5 miljoner kr i stöd 10,3 procent av stödet. Postens andel av stödet var 6,5 procent vilket motsvarades av ca 4,8 miljoner kr i stöd.

Posten svarar för distributionen av ca 95 miljoner tidningsexemplar om året, vilket motsvarar en marknadsandel på ca 8 procent. Av de 95 miljoner exemplaren omfattas ungefär hälften av distributionsstöd, dvs. de som distribueras via lantbrevbärare. För lantbrevbärandistributionen tar Posten ut kostnader på mellan 1,45 kr och 9,50 kr per exemplar. Stadsbrevbäringen kostar 1,80 kr/exemplar inom det "naturliga spridningsområdet" och i annat fall 2,80 kr/exemplar.

#### **5.3.5 Aktualiserade frågeställningar**

Det har framförts kritik mot vissa delar av systemet för distributionsstöd. Kritiken gäller bl.a. likaprisreglerna och deras tillämpning samt underentreprenörssystemet. Dessutom förekommer uppgifter om att vissa förstatidningar inte ser tillräckliga fördelar med systemet utan planerar att lämna det. De främsta skälen sägs vara att distributionsstödet inte följt kostnadsutvecklingen och att distributionen avses tjäna som konkurrensmedel gentemot svagare tidningar.

I samdistributionssystemet är likaprisprincipen av stor betydelse. Den innebär att prissättningen skall vara av ett sådant slag att storleken på den enskilda tidningens abonnerade upplaga inom distributionsområdet inte inverkar på distributionsavgiften per distribuerat exemplar. Vikttillägg är dock tillåtet, om det blir väsentliga kostnadsskillnader på grund av tidningarnas olika vikt per exemplar.

Reglerna tillämpas inte på ett enhetligt sätt utan prisdifferentieringen skiljer sig mellan de olika distributionsföretagens områden. Den största differensen finns inom Tidningsbärarnas distributionsområde Skåne. Tidningsbärarna

tillämpar reglerna så att i priset ingår ett administrativt pålägg, som är olika i de skilda regionerna, och ett viktillägg. Det administrativa pålägget beräknas efter tidningens ställning i utgivningsregionen. Tidningsbärarnas distributionsområde är indelat i 10 regioner. För den tidning som är störst i en utgivningsregion – lokaltidningen – beräknas ett lägre administrativt pålägg än för övriga tidningar. De administrativa påläggen varierar mellan 14,15 och 28,80 procent för lokaltidningen och mellan 27 och 43,35 procent för icke lokaltidningar.

Priset för distribution av ett tidningsexemplar varierar mellan olika orter inom landet, och kan på orten också variera beroende på veckodag. Variationen mellan orterna kan bero på distributionsområdets struktur, upplagornas storlek, tidningarnas periodicitet, distributionssträckornas längd, byggelsens täthet eller gleshet, rationaliseringsgrad m.m. (Präntare). Variationen mellan veckodagarna beror på om antalet deltagande tidningar och upplagor varierar. Exemplarpriset är dock lika för alla tidningar som deltar i en och samma tur, bortsett från det tidigare nämnda viktillägget. Detta gäller dock inte Tidningsbärarna, som dessutom som tidigare nämnts tillämpar ett administrativt pålägg. Här har frågan ställts om huruvida detta verkligen är förenligt med reglerna för samdistributionen.

Nämnas kan också att Nya Arbetet AB i en framställning till Presstödsnämnden tagit upp tidningsdistributionen i Skåne. I skrivelsen har bl.a. uppgetts att Tidningsbärarna KB debiterar en överavgift för konsolidering av företaget. Denna avgift anses missgynna Arbetet som efter konkurs förvägras delägarskap i Tidningsbärarna. Presstödsnämnden noterade i protokoll den 22 augusti 1994 de olägenheter som föreligger inom distributionen i området och uppdrog åt nämndens kansli att dels följa utvecklingen på distributionsområdet i Skåne, dels bevaka att den anpassning till presstödsförordningens krav på likaprisättning som Tidningsbärarna uppmanats genomföra fullföljs.

Något som från en del håll ses som ett problem i sammanhanget är att distributionsföretagen tillåts använda tidningsföretag som *underentreprenörer*. I vissa fall kan detta innebära att samdistributionsföretagens uppgifter reduceras till ren stödförmedling. Detta anses kunna underlätta för underentreprenörsföretagen om de vid en senare tidpunkt beslutar sig för att lämna samdistributionssystemet, eftersom de då har en färdig distributionsorganisation uppbyggd. Det har också framhållits att konkurrensen inom de aktuella områdena upphör, vilket kan leda till ökade kostnader för åtminstone andratidningar och de överspridda tidningarna.

Underentreprenörsdistribution i tidningars egen regi förekommer i viss och ökande utsträckning. I Sundsvall, Enköping, Sala, Södertälje, Kalmar, Växjö, Uddevalla och Borås är distributionsstödet administrerat av tidningar som underentreprenörer till Pressens Samdistribution. Vidare är Norra Hallands veckoblads förening, Lysekils Nya Tryckeri AB, Norrtelje Tidning

AB, Vestmanlands Läns Tidning, Allehanda Service AB och Herenco Distributions AB underentreprenörer till Tidningstjänst AB

Tidningarna kvarstår i distributionssystemet men har alltså tagit över distributionen i egen regi i egenskap av underleverantörer åt distributionsföretaget, vars uppgift i huvudsak blivit att förmedla stödet. En sådan ordning kan förekomma enligt presstödsförordningen om det finns särskilda skäl till det och om övriga berörda samdistribuerade tidningar godtar det. Det förekommer vidare fall av underentreprenörskap där administrationen av distributionen sköts av en tidning medan distributörerna är anställda av distributionsföretaget. I något fall är distributionsföretagets regionchef anställd hos en tidning.

En fråga som diskuterats i samband med samdistributionen är det rimliga i att större delen av distributionsstödet går till högtäckningstidningar. Bo Präntare har i rapporten Samdistributionen – framgångsrik men krishotad diskuterat om distributionsstödet skulle kunna komma bättre till användning om det i sin helhet utnyttjades för upphandling av distributionstjänster åt svagare tidningar.

Enligt uppgift är 140–150 öre per tidning ett medelpris för distribution på en vardag. På söndagar är priset på de flesta orter högre, och det blir särskilt högt på de orter där den stora lokaltidningen inte kommer ut på söndagar. Söndagspriset kan ligga på ca 400–500 öre.

Enligt beräkningar som utförts av Tidningstjänst AB skulle andratidningarna förlora på om distributionsstödet bara gick till dem. Distributions-tjänster skulle då upphandlas till marknadspris, förmodligen av förstatidningen på orten. Detta marknadspris skulle enligt beräkningarna vara så pass mycket högre än dagens samdistributionspris att de extra stödpengarna inte skulle kompensera andratidningarna. Marknadspriset skulle ligga mellan det nuvarande vardagspriset och de nedan beskrivna "kvarvarandepri-set". Förstatidningen skulle enligt beräkningarna göra motsvarande vinst på detta.

Om den stora tidningen på varje ort skulle lämna samdistributionssystemet skulle distributionspriset per exemplar för kvarvarande tidningar även på vardagar närma sig söndagspriset (se ovan). Hur högt vardagspriset skulle bli beror på om det finns någon andratidning på orten, som de överspridda tidningarna kan dela kostnaden med.



## 6 Dagstidningsbegreppet

### 6.1 Definitioner

Det finns inte någon internationellt etablerad definition av begreppet dagstidning. Unesco har emellertid i World Communication 1984 (s. 305) gjort följande avgränsning:

A daily general-interest newspaper is a publication devoted primarily to recording news of current affairs, politics, etc., which is published at least four times a week.

Det skall alltså vara fråga om löpande rapportering av nyheter och politiska händelser och en utgivning med minst fyra dagar i veckan. Unescos definition kan emellertid inte ses som allmänt accepterad. I internationella forskningssammanhang används ofta begreppen newspaper för 1–7-dagartidningar, daily newspaper för 4–7-dagartidningar och non-daily newspaper för 1–3-dagartidningar.

Mellan och inom enskilda länder förekommer olika definitioner och skiftande periodicitetskrav allt efter praktiska omständigheter och nationella förutsättningar. Inga givna tendenser finns utkristalliserade. I Norge kan publikationer med låg periodicitet räknas som dagstidningar. Den norska pressutredningen definierade dagstidningar som alla publikationer som tillfredsställer normala krav på generellt nyhetsmässigt innehåll och reell betalning och som kommer ut minst en gång i veckan (NOU 1992:14, s. 15).

Sexdagarsutgivning är en ganska sen företeelse i Sverige; först 1936 var sexdagartidningarna vanligast bland de tidningar som kommer ut mer än en gång i veckan.

Det var i skattesammanhang som dagstidningar första gången definierades lagstiftningsvägen. För att dämpa den inhemska pappersförbrukningen efter andra världskriget och främja exporten lades 1948 fram en proposition om pappersbeskattning (prop. 1948:215). Enligt propositionen skulle papper som användes för tryckning av allmänna nyhetstidningar, dvs. vad som i dagligt tal benämndes dagspressen, undantas från pappersbeskattningen. Riksdagsbeslutet innebar att periodiciteten inte skulle ha någon betydelse utan förekomsten av aktuella nyheter av varjehanda slag för den breda allmänheten skulle avgöra om en tidning kunde anses vara en allmän nyhetstidning och därmed skattebefriad (bet. bevillningsutskottet 1948:48). Skattemyndigheten tillämpade emellertid reglerna så att en rad endagstidningar blev pappersskattepliktiga. Motiveringen var att dessa tidningarna inte innehållit nyheter av varjehanda slag i tillräcklig omfattning.

På grund av denna tillämpning motionerade Bondeförbundet, som hade anknytning till några av de berörda tidningarna, om en ändring av reglerna. Riksdagen beslutade år 1948 om en ändring som innebar att nyhetstidningar med i huvudsak politiskt innehåll, som i fråga om utseende och redigering kunde jämföras med allmän nyhetstidning, inte skulle behöva betala pappersskatt.

Mönstret upprepades i slutet av 1950-talet i samband med införandet av en allmän varuskatt (omsättningsskatt). I propositionen 1959:162 föreslogs att allmänna nyhetstidningar eller vad som i dagligt tal brukade benämnas dagspressen skulle undantas från beskattning (s. 189). Med allmänna nyhetstidningar avsågs sådana tidningar som kom ut med minst tre nummer per vecka. Med anledning av motioner i frågan beslöt riksdagen att också tidningar som kom ut en eller två dagar i veckan skulle omfattas av skattebefrielse. I beslutet definierades dagstidning som allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär, vilket innebar en klar markering mot veckopressen (bevillningsutskottet 1959:60, s. 103, rskr. 359).

Den första pressutredningen räknade i sina undersökningar som dagstidning allmänna nyhetstidningar som kom ut minst tre dagar i veckan (SOU 1965:22, s. 9). Vissa beräkningar gjordes dock även med utgångspunkt i att även tvådagartidningarna inkluderas.

Den andra pressutredningen – 1967 års pressutredning – gjorde en mer ingående analys av dagstidningsbegreppet. Utredningen tvingades konstatera att dagstidningsbegreppet inte var entydigt och att en invändningsfri definition var svår att åstadkomma (Dagspressens situation [SOU 1968:48], s. 8 f.). Utredningen pekade på att det i vetenskapliga sammanhang hade börjat tillämpas en snäv dagstidningsdefinition. Man hade där utgått från att en dagstidning var en publikation som för läsaren utgjorde den primära nyhets- och informationskällan inte bara i fråga om lokala förhållanden utan även om företeelser i landet i övrigt och i utlandet. Med dessa stränga krav hade man i vetenskapliga sammanhang kommit fram till att tidningar som kom 3–7 dagar i veckan kunde betraktas som dagstidningar.

Från de utgångspunkter 1967 års pressutredning hade för sitt arbete ansåg man denna definition alltför snäv och utredningen utgick från den vida dagstidningsdefinition som statsmakterna dittills tillämpat på skattesidan och medräknade alltså även 1–2-dagartidningar av dagspresskaraktär. Avgörande för gränsdragningen borde liksom dittills vara publikationernas inriktning på reguljär dagsaktuell nyhetsförmedling och/eller opinionsbildning. Gränsdragningen fick inte göras så att en publikation utslöts på grund av sin tryckmetod, sitt typografiska utseende eller sina redaktionella synpunkter.

Det direkta selektiva presstödet infördes 1971 och utgick i enlighet med regeringens förslag till allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär som kommer ut minst en gång per vecka.

Såväl den tredje (1972 års pressutredning) som den fjärde pressutredningen (Dagspresskommittén) höll fast vid denna definition. Dagspresskommittén konstaterade att komplementtidningar (endagstidningar) skulle ha de allmänna nyhetstidningarnas innehållsstruktur och redigeras som sådana för att de skulle anses ha dagspresskaraktär. Periodicitetskravet, ett nummer per vecka, ansågs vara ett minimum för att nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen skulle följa dagspressens rytm.

Presstödsnämnden tog upp dagspressbegreppet i sitt remissvar på Dagspresskommitténs betänkande Stödet till Dagspressen (SOU 1980:32). Nämnden pekade på att det förekom försök från tidningarnas sida att anpassa utgivningen på ett sådant sätt att det gav rätt till presstöd. Den breda definitionen av opinionsbildningsrollen, vilken innebar att tidningen inte nödvändigtvis måste vara politisk utgjorde inte en klar gräns mot organisationstidningar med tydlig sektoriell opinionsbildning. Regeringen och riksdagen ställde sig bakom Presstödsnämndens förslag att som dagstidning borde räknas allmän nyhetstidning och publikation av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling och/eller allmän-politisk opinionsbildning (prop. 1980/81:137, KU19). Denna definition infördes emellertid inte i förordningen SFS 1981:409.

Femte pressutredningens och Dagstidningskommitténs arbete (Effektivare presstöd [Ds U 1985:2], och Reformerat presstöd [SOU 1988:48]) medförde inte någon förändrad definition av dagspressbegreppet. Dagstidningskommittén ansåg visserligen att dagstidningsbegreppet behövde ändras men i regeringens proposition (prop. 1989/90:78) föreslogs endast den definition som godtagits 1981 och som användes i praxis dock med den redaktionella ändringen för tydlighetens skull att och/eller ändrades till eller. Dagstidningskommittén hade förordat att tidning skulle anses som allmän nyhetstidning om den uppfyllde minst två av tre kriterier, nämligen att tidningen hade en bred nyhetsbevakning, att den fortlöpande deltog i den politiska opinionsbildningen och/eller att tidningen kritiskt granskade den verksamhet som utövades av de inflytelserika i samhället. När det gällde den redaktionella inriktningen borde en avgränsning göras mot sådana publikationer som till övervägande del behandlade ett enstaka eller några få intresseområden eller delar av samhällslivet. Om den redaktionella bevakningen i stort sett var begränsad, exempelvis till förhållanden inom näringsliv eller affärsverksamhet eller till konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott och friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion, föll tidningen enligt kommittéförslaget utanför kategorin allmänna nyhetstidningar. Vidare borde en allmän nyhetstidning vända sig till allmänheten utan inskränkningar inom det geografiska område där den har sin spridning. En tidning som uteslutande riktade sig till vissa socialt eller intressebaserade avgränsade grupper av befolkningen föll inte in under den av kommittén diskuterade kategorin.

I propositionen framhölls att kritik riktats från flera håll mot kommitténs definitionsförslag eftersom tidningar som behandlar näringslivet – exempelvis Dagens Industri – inte inbegreps i det föreslagna begreppet allmän nyhetstidning. Särskilt hade pekats på svårigheterna att delta i den rabatterade samdistributionen på villkor som gällde för dagstidning. Departementschefen ansåg det olyckligt om ambitionen att anpassa dagstidningsdefinitionen till gällande praxis fick som konsekvens att begreppet stödberättigad tidning snävades in utan att det egentligen blev fråga om en ändring av den sakliga grundvalen för stödet. Den praxis Presstödsnämnden utvecklat fann han väl tjäna stödets syfte.

## 6.2 Krav på eget redaktionellt material

Ursprungligen angavs att dagstidningar med övervägande samma redaktionella innehåll skulle anses som *en* tidning i presstöds sammanhang. Presstödsnämnden utbildade en praxis som innebar att en edition ansågs som en självständig tidning om det särskiljande innehållet var minst 51 procent av det totala redaktionella innehållet. Dagspresskommittén övervägde 1980 att höja kravet på andelen särskiljande redaktionellt innehåll, men kom fram till att det var osäkert om detta skulle få avsedda presspolitiska effekter. En editionering borde enligt Dagspresskommittén i stödsammanhang likställas med en etablering. Syftet i båda fallen ansågs vara att motverka koncentrationen inom dagspressen och detta kunde inte nås enbart med en bestämmelse om andelen särskiljande redaktionellt innehåll i en edition i förhållande till andra editioner av samma tidning. Kommittén ansåg således att det knappast fanns presspolitiska skäl att höja kravet på andelen unikt material (SOU 1980:32, s. 44 f.).

I Presstödsnämndens remissvar hänvisades till den ekonomiska betydelsen av att bli klassificerad som en dagstidning. Nämnden hävdade att bestämmelsen om särskiljande redaktionellt innehåll i en självständig edition stimulerade företag att skapa bidragsberättigade editioner. Eftersom avgränsningen var svår samtidigt som utslaget hade en stor ekonomisk betydelse för tidningsföretag, skulle det enligt nämnden vara värdefullt med en viss flexibilitet i regelsystemet. Rätten till produktionsbidrag kunde ställas i relation till andelen unikt material med en nedre gräns vid de 51 procent som då gällde.

I propositionen (prop. 1980/81:137) togs fasta på detta förslag. Föredragande statsrådet ansåg att edition av en tidning för att anses som självständig borde innehålla en större andel unikt material än vad som då gällde. Produktionsbidrag till en självständig edition borde därför utgå i proportion till andelen unikt material, på så sätt att bidraget började utgå vid 51 procent eget material. För att uppnå fullt produktionsbidrag borde i fortsättningen krävas 65 procent. En sådan bestämmelse borde enligt propositionen hindra spekulativa editionsstarter.

I en socialdemokratisk motion föreslogs att fullt bidrag skulle utgå vid 60 procent eget material. Med hänsyn till vikten av samverkan kunde ifrågasättas om inte också 60 procent var för högt. Riksdagen ställde sig dock bakom regeringens förslag (bet. KU 1980/81:19).

Dagstidningskommittén föreslog 1988 att regeln skulle slopas för att undvika omfattande och delvis osäkra mätningar av andelen redaktionellt material. För att förebygga skenkonstruktioner borde Presstödsnämnden åläggas att särskilt beakta om det i något visst fall genomförts en uppsplittring på flera titlar medan utgåvorna fortfarande hade ett klart administrativt, produktionstekniskt och redaktionellt samband. Om det enda motivet för uppsplittringen förefallit vara att få mer produktionsbidrag borde nämnden besluta om ett reducerat bidrag.

Flera remissinstanser – Presstödsnämnden, Riksrevisionsverket och Statskontoret – var negativa till förslaget att nämnden skulle bedöma när en editionering var att betrakta som en skenkonstruktion. Förutom att prövningen skulle bli svår innebar den att Presstödsnämnden skulle göra känsliga diskretionära bedömningar. Presstödsnämnden föreslog att den då gällande övre 65-procentsgränsen skulle sänkas till 60 procent eftersom det för många tidningsföretag var svårt att klara 65-procentsnivån mot bakgrund av att en betydande mängd material definitionsmässigt betraktades som gemensamt material. A-pressen ansåg att tidningar med olika namn borde förhindras att ha identiskt innehåll men ansåg att den dåvarande gränsen var olämplig eftersom förekomsten av gemensamt material i form av radio- och TV-programtablåer, nyhetstelegram, börstabeller, lottdragningar, sporttabeller, föreningsnotiser och skolmåltider etc. ledde till att tidningarnas egna redaktionella material kom i närheten av denna gräns. Ett omfattande arbete måste läggas ned på kontroll. Gränsen för när en edition skulle anses självständig borde därför sättas vid 50 procent.

Regeringen ansåg (prop. 1989/90:78, s. 10 f.) att regelsystemet borde vara så entydigt att det motverkade uppkomsten av utpräglade skenarrangemang utan att för den skull förhindra förenklingar och rationaliseringar. Med hänvisning till att en betydande mängd gemensamt redaktionellt material måste tillåtas ingå i olika editioner föreslogs att kravet på eget redaktionellt material skulle sänkas från 65 procent till 55 procent. Ett sådant lägre gränsvärde var enligt propositionen lämpligt för att undvika att tidningsföretagen i samma utsträckning som tidigare måste lägga ner arbete på att mäta varje utgåva och beakta det aktuella gränsvärdet. Samtidigt ansågs gränsen verka avhållande på eventuella planer att etablera editioner som inte har tillräckligt underlag på marknaden. 55-procentsgränsen borde inte förenas med någon form av successiv avtrappning. Erfarenheten fick enligt propositionen visa om 55-procentsgränsen var väl avvägd eller om nivån behövde justeras. Det förutsattes därvid att Presstödsnämnden följde utvecklingen och rapporterade negativa konsekvenser. Riksdagen godtog förslaget (bet. 1989/90:KU31).

### 6.3 Presstödsnämndens tillämpning

Presstödsnämnden har således att tillämpa den ganska vida definition av dagstidningsbegreppet som finns i 1 kap. 6 § presstödsförordningen (1990:524) och som i huvudsak gällt sedan 1981:

En allmän nyhetstidning och publikation av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling eller allmän-politisk opinionsbildning. Den skall normalt komma ut med minst ett nummer per vecka och ha ett innehåll som i huvudsak är skrivet på svenska samt i huvudsak distribueras inom landet. Den skall vidare komma ut under eget namn och dess egna redaktionella innehåll skall utgöra mer än 55 procent av dess totala redaktionella innehåll.

Som vägledning används också följande uttalande av Presstödsnämnden den 13 november 1981:

Publikation av dagspresskaraktär är en allmän nyhetstidning under förutsättning att den reguljära allmänna nyhetsförmedlingen är tidningens primära uppgift. Nyhetsförmedlingen skall med kontinuitet gälla händelser och skeenden i anslutning till tidningens periodicitet och aktualiteten skall motivera och förutsätta periodiciteten. Nyhetsförmedlingen får inte ämnesmässigt begränsas annat än av tidningens geografiska spridningsområde och av händelsers och skeendens aktualitet. Nyhetsförmedlingen kan ske i skilda former: notiser, artiklar, reportage, text och bild. Allmän nyhetstidning kan framställas i olika format och med olika tryckmetoder.

Detta uttalande hade sin grund i att nämnden ställt sig tveksam till hur dagspressbegreppet skulle tillämpas i en rad fall som gällde etableringsstöd under budgetåret 1980/81 för sex endagstidningar, nämligen Utposten, Nya Tider, Veckans Eko, ETC, Veckoposten och EFS Budbäraren. Eftersom Dagspresskommitténs betänkande inte ledde till en förändrad definition av dagspressbegreppet avlogs ansökningarna med motiveringen att tidningarna inte kunde anses vara dagstidningar i stödförordningens mening.

Tidigare hade Alternativet i svensk politik fått bifall till sin ansökan. I den kanslipromemoria som låg till grund för nämndens beslut om Alternativet framhölls att ett nytt parti behöver en tidning. Alternativet var enligt promemorian varken mer eller mindre dagstidning än Internationalen, Samhällsgemenskap eller Broderskap.

Tidningen Utposten ville som lokaltidning i Göteborg informera göteborgarna så att de kunde ta ställning i samhällsfrågor och "inte minst informera politiker och andra makthavare så att de får veta när klockan är slagen". Man ville granska den verksamhet de makthavande bedrev och förbättra möjligheterna för de ideellt arbetande att få ut sitt budskap och förbättra deras kontakt med varandra. Presstödsnämndens kansli framhöll att det bakom projektet stod en tunn organisation med ringa erfarenhet av tidningsutgivning och att det inte kunde vara presspolitiskt viktigt att i Göteborg just då stödjade ett så blygsamt och vagt projekt.

När det gäller tidningen Veckans Eko, som skulle ha en allmänpolitisk nyhetsbevakning från ett folkrörelseperspektiv med speciell betoning på energi-, miljö-, freds- och utvecklingsfrågor, framhölls från nämndens kanslis sida att

nyhetsförmedling skall vara både reguljär och allmän. Vad som är allmänna nyheter förändras. Nya tankar och idéer bryter fram i samhället. När blir de allmänna? De frågor Veckans Eko ville ta upp kunde i och för sig ha en bred och växande förankring hos allmänheten. Men skulle man klara någon avgränsning av begreppet dagstidning som reguljär allmän nyhetsförmedlare, fick man enligt promemorian nog inte acceptera någon programmatisk avgränsning eller betoning i tidningens ämnesmässiga nyhetsbevakning.

Tidningarna ETC och Nya Tider gjorde inte någon programmatisk avgränsning eller betoning av karaktären på den nyhetsförmedling tidningarna avsåg att bedriva. Från kansliets sida framhölls att en allmän nyhetstidning skall innehålla allmänna nyheter. De kan begränsa sin nyhetsinformation geografiskt och t.ex. förmedla bara lokala nyheter. För att vara dagstidning behöver den inte innehålla regionala nyheter, riksnyheter eller utlandsnyheter. Däremot kan nyhetsförmedlingen inte begränsas ämnesmässigt. En tidning som bara förmedlar idrottsnyheter eller företagsnyheter ansågs inte vara allmän nyhetstidning.

Nyheternas karaktär kan kopplas till periodiciteten. Nyheterna i en dagstidning som bara kommer ut en gång i veckan kan ha en annan karaktär än nyheterna i en tidning som kommer ut varje dag. Ju glesare utgivning desto mer selektivt bli valet av nyheter. Ju mindre av sådana nyheter man traditionellt betraktar som nyheter desto svårare blir det att från andra veckotidningar avgränsa vad man vill mena vara t.ex. en veckotidning med den allmänna nyhetstidningens karaktär. Nyhetsförmedlingen skall med kontinuitet gälla händelser och skeenden vecka för vecka. Någon total nyhetstäckning kan inte krävas. En sådan tolkning skulle enligt Presstödsnämndens kansli fånga in ETC och Nya Tider.

Båda tidningarna avsågs att komma ut i samma format som veckotidningar och deras redigering hade också drag från veckotidningar. Den tekniska utvecklingen var dock sådan att man enligt promemorian borde kunna acceptera att en dagstidning valde såväl format som tryckmetoder som påminde om veckotidningarnas. Avgörande skulle vara innehållet, inte utformningen. Därför borde de båda tidningarna kunna accepteras trots att de inte skulle komma att framträda som konventionella dagstidningar i fråga om format och utformning. Tidningen ETC ansågs vara ett mer realistiskt projekt än Nya Tider. Presstödsnämnden avslög dock även ETC:s ansökan och motiverade detta med att tidningen inte kunde bedömas bli dagstidning i stödförordningens mening.

De två andra tidningar som vid denna tid fick avslag på ansökningar om etableringsstöd var Svenska Baptistförbundets Veckoposten och Evangeliska Fosterlandsstiftelsens Budbäraren. Ansökningarna föranledde nämnden att i sitt remissyttrande över Dagspresskommitténs betänkande (SOU 1980:32) påpeka att om man ville utvidga dagstidningsbegreppet ytterligare skulle man behöva tala om "publikationer av dagstidningskaraktär med reguljär nyhets-

förmedling och /eller opinionsbildning i politiska, religiösa, nykterhetsfrämjande, idrottsliga eller försvarsfrämjande ändamål". Nämnden ifrågasatte för sin del om det var lämpligt att på detta sätt upplösa dagstidningsbegreppet.

### 6.3.1 Vissa avgöranden av Presstödsnämnden

#### *Finanstidningen*

Det första mer svårbedömda fallet efter 1981 inträffade 1990, då Finanstidningen beviljades driftsstöd. Redan 1989 hade Finanstidningen accepterats som dagstidning inom samdistributionen men Presstödsnämnden hade samtidigt uttryckt tveksamhet till om den kunde komma i fråga för driftsstöd.

Inom Presstödsnämndens kansli gjordes en kvantitativ jämförande innehållsanalys mellan Finanstidningen och Dagens Industri. Resultatet visade att den senare hade mer allmänna nyheter. Vid en kvalitativt inriktad bedömning av innehållet i Finanstidningen kunde dock både bredd och djup noteras inom tidningens huvudinriktning. I ett yttrande av Stig Hadenius stöddes Finanstidningens ansökan med utgångspunkt i de grundläggande målen för presspolitiken. Stig Hadenius hänvisade till de fyra funktioner för medierna som lyftes fram av 1972 års pressutredning och ansåg att Finanstidningen kunde bidra till den allmänpolitiska opinionsbildningen. Enligt nämndens kansli uppfyllde Finanstidningen inte utan vidare de kriterier som anges för en dagstidning i presstödsförordningen om dessa sågs var för sig men en sammantagen presspolitisk bedömning av tidningens innehåll, dess roll i den allmänna debatten och dess utgivningsfrekvens gjorde det ändå rimligt att innefatta Finanstidningen i dagstidningsgruppen.

#### *Hemmets vän, Sändaren och Petrus*

Under de tre senaste åren har Presstödsnämnden haft att ta ställning till om tre tidningar med religiös inriktning skulle omfattas av presstödsförordningens dagstidningsbegrepp. Den första ansökningen kom 1992 från den riksspridda tidningen Hemmets Vän som ges ut en dag per vecka av Evangelipress Förlags AB. Tidningen grundades 1897 och hade alltid varit politiskt neutral och organisationsmässigt helt fristående. Den står för kristna värden men är inte knuten till något samfund. Presstödsnämndens kansli noterade att TS upplagekommitté hade godkänt tidningen som dagstidning och hänvisade till att nämnden tidigare diskuterat och ställt sig avvisande till att ge stöd till samfundstidningar och motsvarande. Kansliet ansåg det därför angeläget att peka på att Hemmets Vän inte är ett organ för något samfund eller kyrka eller sammanslutning av sådana. Nämnden beviljade i juni 1992 driftsstöd för Hemmets Vän.

År 1993 var en ansökan om driftsstöd för den riksspridda endagstidningen Sändaren uppe till behandling i Presstödsnämnden. Sändaren utges av Svensk Frikyrkopress AB som beskriver den som en kristen veckotidning. Tidningen uppgavs i ansökan vara en gemensam samfundstidning för Metodistkyrkan, Svenska Baptistsamfundet och Svenska Missionsförbundet. De två sistnämnda samfundet hade upphört med utgivningen av Veckoposten resp. Svensk Veckotidning i samband med att Sändaren startades.

Som framgått av föregående avsnitt hade Veckoposten tidigare vägrats driftsstöd. Ett av argumenten i ansökan var då att tidningarna Samhällsgemenskap (numera Kristdemokraten) och Broderskap hade beviljats etableringsstöd. Presstödsnämnden hade i det ärendet framhållit att om Svenska Baptistsamfundet ville göra Veckoposten till en allmän nyhetstidning skulle kraven på dess nyhetskaraktär ställas högre än de som ställts på t.ex. Samhällsgemenskap och Broderskap.

I ansökan om driftsstöd till Sändaren år 1993 framhölls att man såg driftsstöd till Sändaren som en rättvisefråga i förhållande till andra tidningar inom samma marknadsområde som redan hade presstöd. Presstöd var också en förutsättning för att tidningen skulle kunna förstärka den egna bevakningen av aktuella nyheter, ha en utförligare presentation av radio/TV-program och eventuellt abonnera på TT:s material.

Sändaren hade godtagits som dagstidning av TS. I samband med TS Upplagekommittés prövning avgavs ett yttrande från Stig Hadenius, som ansåg att Sändaren liksom Hemmets Vän kännetecknades av att vara nyhets- och debattorgan riktade till en speciell publik. Ingen av de båda tidningarna stod enligt Hadenius för en "allmän nyhetsförmedling" eller hade ett innehåll som karaktäriserades av "allsidighet och allmängiltighet".

Inom Presstödsnämndens kansli gjordes en genomgång av ett antal utgåvor av Sändaren och det noterades att man kommit till ungefär samma slutsatser som Stig Hadenius. Man tillade dock att Sändaren vid en jämförelse med Hemmets Vän framstod som mindre nyhetspräglad. Flertalet artiklar hade dock en hög aktualitet. Sändaren hade ett drag av samfundstillvändhet som av förklarliga skäl inte fanns hos Hemmets Vän. Journalistiskt, layoutmässigt och grafiskt ansågs tidningen fylla höga krav. Kansliet uttryckte avslutningsvis att man trots sin tveksamhet var beredd att förorda driftsstöd till Sändaren. Presstödsnämnden beslöt enhälligt att bevilja Sändaren driftsstöd.

Sommaren 1994 beviljades vidare Veckomagasinet Petrus driftsstöd. Tidningsföretaget ägs av Helgelseförbundet/Fribaptisterna, Svenska Alliansmissionen, Pingströrelsen och Örebromissionen. De fyra frikyrkosamfundet utgav tidigare var sin veckotidning och syftet med Petrus var att skapa en bredare tidning som kunde tilltala betydligt yngre läsargrupper. I ansökan hänvisades till att tidningens närmaste konkurrenter med liknande volym, spridning och innehåll erhölet presstöd.

Till grund för Presstödsnämndens bedömning låg bl.a. ett yttrande från Stig Hadenius till TS upplagekommitté. Stig Hadenius uppfattning var att Veckotidningen Petrus inte ens med bästa vilja i världen kunde anses vara en allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär. Den kunde närmast ses som en medlemstidning för kristna samfund på samma sätt som Sändaren. Om man tog med Hemmets Vän i bilden kunde enligt Stig Hadenius alla tre tidningar enligt rimliga definitioner ses som veckotidningar. Det var dock svårare att bedöma tidningarna efter deras nyhetsinnehåll eftersom det knappast finns någon bra definition på begreppet nyhetsmaterial som kan tillämpas vid en innehållsanalys. Det förefaller som om den oklara definitionen utgjorde grund för Hadenius att förorda samma behandling av Veckomagasinets Petrus som Sändaren och Hemmets Vän. Men Stig Hadenius ansåg vidare att det knappast gick att fortsätta på detta sätt. TS skulle enligt Stig Hadenius inte på sikt uppfylla förpliktelseerna mot annonsörer och abonnenter. En förändring måste dock drabba flera tidningar och innebära en grundlig översyn med en ny definition och noggranna tolkningsanvisningar.

I en promemoria från Presstödsnämndens kansli uttrycktes också stark tveksamhet. En genomgång av de tidningar som då hade driftsstöd gav vid handen att nämndens tolkning och tillämpning av förordningen gradvis förändrats. Den promemoria som låg till grund för beslutet i juni 1993 om driftsstöd för utgivningen av Sändaren reflekterade oro över utvecklingen. I ärendet rörande Petrus förstärktes tveksamheten. Petrus framstod långt mer som veckomagasin än som en allmän nyhetstidning och publikation av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling. Sektioneringen av tidningen var ägnad att ge en betydande prägel av organisations- eller medlems-tidning. Den bedömningen talade alltså mot att Veckomagasinets innefattades i stödförordningen. Å andra sidan framhölls en gränsdragning som uteslöt Petrus som något godtycklig. Nyhetsbegreppet var enligt promemorian inte entydigt och bestämningen "allmän" hade nämnden frångått i andra sammanhang. Skillnaden gentemot Sändaren uttryckte mer grad än art. Föredraganden föreslog därför att ansökan skulle tillstyrkas. Nämnden beslöt dock den 1 juni 1994 att avslå ansökan. Två ledamöter reserverade sig mot beslutet. Sedan en ny ansökan inkommit från Petrus några veckor senare fattade nämnden emellertid ett nytt beslut och biföll då ansökan. I beslutet framhölls bl.a. att det fanns vissa skillnader mellan Petrus och de två andra tidningarna, som var till nackdel för Petrus. Dock var ett syfte med presstödet enligt förarbetena att främja mångfalden. Av den redogörelse som lämnats i den förnyade ansökan framgick att Veckomagasinets Petrus till följd av att stöd beviljats tidningarna Hemmets Vän och Sändaren kommit i ett beaktansvärt konkurrensmässigt underläge. Effekterna av att vägra driftsstöd för utgivning av Veckomagasinets Petrus blev enligt nämnden så betänkliga att det fick anses oförenligt med grunderna för presstödet att inte lämna ett sådant stöd.

Mot nämndens nya beslut reserverade sig två ledamöter som vidhöll nämndens tidigare beslut. I ett särskilt yttrande framhöll två ledamöter att de inte ansåg att det fanns någon sådan skillnad mellan de tre tidningarna att inte driftsstöd skulle lämnas också för utgivningen av Veckomagaset Petrus.

Driftsstöd har för innevarande budgetår utöver dessa tre rikstäckande endagstidningar getts till de rikstäckande endagstidningarna Arbetaren, Kristdemokraten, M-L Proletären, Miljömagasinet, Norrskensflamman, NU, Internationalen, Aktuellt i Politiken, Broderskap och Tempus. Dessutom kan nämnas att driftsstöd getts till Kvinnsyn Värmland som är en regionaltidning med kvinnoperspektiv. Denna tidning har dock lagts ned i januari 1995.

Nedan lämnas en bakgrund till Presstödsnämndens beslut om stöd till en del av dessa tidningar.

#### *Tidningen Samhällsgemenskap, numera Kristdemokraten*

KDS fick 1978 etableringsstöd för Samhällsgemenskap, numera Kristdemokraten. 1980 beviljades tidningen produktionsbidrag. Beträffande kravet på allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär redovisades därvid en genomgång av några nummer av tidningen. Det redaktionella innehållet omfattade till 75 procent nyheter och reportage, ledare och kommentarer samt insändare och debatt. 25 procent avsåg underhållning, radio/TV, sport m.m.

År 1990 gav Skattemyndigheten det beskedet att Kristdemokraten inte kunde anses vara en allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär och därmed inte kvalificerat momsbefriad. Tidningen sades innehålla huvudsakligen artiklar och nyheter med kommentarer som har samband med speciella frågor som Kristen Demokratisk Samling drev. Nyhetsförmedlingen begränsades således enligt skattemyndigheten av annat än tidningens geografiska spridningsområde och händelsernas aktualitet.

#### *Broderskap*

Sveriges Kristna Socialdemokraters förbund fick 1981 första gången produktionsbidrag för tidningen Broderskap efter att år 1979 ha beviljats etableringsstöd. Vid behandlingen av ärendet hänvisades från Presstödsnämndens kanslis sida till att Samhällsgemenskap erhållit stöd. Enligt uppgift har Broderskap av skattemyndigheterna inte ansetts som allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär och är därför inte kvalificerat momsbefriad.

#### *Tempus*

Tidningen Tempus beviljades 1981 etableringsstöd och produktionsbidrag. Föredraganden i Presstödsnämnden framhöll att Tempus hörde till de mer

intressanta etableringarna inom gruppen publikationer av dagspresskaraktär, vilka ju normalt inte är stora men vanligen inte heller så journalistiskt kvalificerade som Tempus. Med betydande oavlönade och frivilliga insatser hade redaktionen varje vecka kunnat ge ut en i svensk dagspress unik tidning. Ett beslut om etableringsstöd och senare produktionsbidrag skulle vara presspolitiskt välmotiverat.

#### *Tidningen Nya Utsikt, numera NU*

Liberal Information AB beviljades 1983 etableringsstöd för endagstidningen Nya Utsikt, som allmän nyhetstidning med riksspridning en dag i veckan. Tidningen vände sig till dels medlemmar i Folkpartiet, dels en politiskt intresserad allmänhet, särskilt opinionsbildare. Tyngdpunkten skulle ligga på nyheter, bakgrundsmaterial och debattartiklar med anknytning till politik och samhällsfrågor. Annonser och ett visst inslag av lättare material skulle också förekomma.

Regeringsrätten beslutade i en dom år 1984 att inte ändra ett förhandsbesked av Riksskatteverket, vari förklarats att tidningen NU inte var undantagen från momsskatteplikt som allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär. I Riksskatteverkets beslut hänvisades till att enligt den praxis som utvecklats måste den allmänna nyhetsrapporteringen ha en inte alltför obetydlig omfattning i förhållande till övrigt innehåll. Tidningen NU angavs huvudsakligen innehålla artiklar med kommentarer till och analyser av aktuella händelser och förhållanden. Den allmänna nyhetsförmedlingen spelade en helt underordnad roll. Tidningen kunde därför inte anses vara en allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär.

#### *Kvinnosyn Värmland*

Kvinnosyn Värmlands dagstidningsstatus prövades av Presstödsnämnden den 17 mars 1989. Nämnden beslöt då att göra följande uttalande:

Nämnden ger inga förhandsbesked. Dock har nämnden i det här fallet gjort en preliminär bedömning på förfrågan och kommit till den preliminära slutsatsen att tidningen inte är att betrakta som dagstidning i stödförordningens mening. Skälet till denna preliminära bedömning är att tidningen med det innehåll den har inte synes svara mot kravet på att vara en allmän nyhetstidning.

Presstödsnämndens kansli följde därefter tidningens utveckling och fann i augusti 1989 att det var uppenbart såväl att redaktionen breddat sitt material som att den innehöll en ökad andel nyhetsartiklar. Denna översiktliga bedömning hade enligt kansliet stöd i TS bedömning efter gjorda jämförelsemätningar.

Kanslichefen fick nämndens uppdrag att meddela tidningen sin bedömning beträffande tidningens status som allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär.

Kanslichefen meddelade att hans bedömning var att Kvinnosyn Värmland under de senaste månaderna utvecklats i enlighet med stödförordningen.

### *Aktuellt i Politiken*

År 1993 beviljades Aktuellt i Politiken driftsstöd. Tidningen, som ägs och utges av Socialdemokratiska partiet, är enligt en promemoria upprättad inom Presstödsnämndens kansli till sin karaktär närmast jämförbar med Kristdemokraten, NU, Miljömagasinet Alternativet och Broderskap. Samtliga är närstående ett politiskt parti. I sammanhanget erinrades om dagstidningsdefinitionen i 6 § presstödsförordningen. Med dagstidning avses "En reguljär nyhetstidning och publikation av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling eller allmän-politisk opinionsbildning". Enligt kansliets mening uppfyllde AiP samtliga de krav som författningen uppställer för att driftsstöd skall utgå.

## 6.4 Dagstidningsbegreppet och mervärdesskatten

Någon närmare definition av begreppet allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär finns inte i mervärdesskattelagen eller dess förarbeten. I Riksskatteverkets handbok för mervärdesskatt 1993 hänvisas till Presstödsnämndens inledningsvis redovisade uttalande från 1981. Tillämpningen av de olika reglerna har dock medfört att vissa tidningar som erhåller driftsstöd i mervärdesskattehänseende inte betraktas som allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär.

I ett flertal förhandsbesked har Riksskatteverket/Skattevärdensnämnden och regeringsrätten behandlat undantaget från skatteplikt enligt mervärdesskattelagen.

Tidskriften Die Zeit ansågs av regeringsrätten inte vara en sådan nyhetstidning av dagspresskaraktär som är undantagen från skatteplikt. Som skäl angavs bl.a. att Die Zeit innehåller allmänna nyheter av sådant slag som brukar förekomma i dagspress men med en viss begränsning vad avser ämnesområdena i urvalet av nyheter. Vidare framstod nyhetsrapporteringen som underordnad i förhållande till artiklar som i första hand innehåller kommentarer och bakgrundsmaterial. Tidningen fick därför anses inte ha nyhetskaraktär (RÅ 83 1:12).

Tidningen 8 Sidor som är avsedd för utvecklingsstörda innehåller i stort sett samma typ av stoff som en traditionell nyhetstidning fast i förenklad och förkortad form. Tidningen ansågs utgöra en allmän nyhetstidning (RSV/FB Im 1985:6).

Tidningen Weekly Review utgiven av Dagens Nyheter AB och Nyhetsmagasinet 7 dagar utgiven av handelsbolaget Svenska Dagbladets AB & Co ansågs båda uppfylla kriterierna för vad som innehållsmässigt kan kän-

neteckna en allmän nyhetstidning. Tidningen ETC ansågs dock inte vara av sådan karaktär att den kunde omfattas av momsbefrielse, och den erhöll inte heller presstödet.

Det förekommer som tidigare nämnts att tidningar som erhåller presstödet enligt Presstödsnämndens definition av dagspressbegreppet inte är kvalificerat mervärdesskattebefriade eftersom de av skattemyndigheterna inte ansetts vara sådana allmänna nyhetstidningar som omfattas av mervärdesskattelagens kvalificerade skattebefrielse. Detta gäller bl.a. Broderskap, Kristdemokraten och NU. Dessa torde av skattemyndigheterna i stället betraktas som organisationstidskrifter och är i den egenskapen mervärdesskattebefriade, dock ej kvalificerat. Sådana tidningar har således inte rätt till avdrag för ingående mervärdesskatt. Å andra sidan betalar de inte heller mervärdesskatt på införande eller ackquisition av annonser.

I vissa fall gör Presstödsnämnden en strängare bedömning än skattemyndigheterna. Det gäller kravet på utgivning minst en gång per vecka. I ett förhandsbesked har detta krav ansetts uppfyllt för en tidning som utkom med ett nummer per vecka men gjorde uppehåll i utgivningen under fyra sommarveckor i följd och under någon vecka i samband med jul- och nyårshelgen. Presstödsnämnden kräver i stället att tidningen endast gör uppehåll under två veckor per år utöver ett dubbelnummer.

Riksskatteverket har tagit upp frågan om allmänna nyhetstidningars mervärdesskattebefrielse i sitt remissyttrande den 26 november 1993 över betänkandet Vissa mervärdesskattefrågor II – Offentlig verksamhet m.m. (SOU 1993:75). Verket tillstyrkte utredningsförslaget vad avser mervärdesskatt på såväl nyhetstidningar som andra periodiska publikationer. Ett införande av en enhetlig skattesats för nyhetstidningar, periodiska publikationer och böcker kan dock enligt Riksskatteverket skapa nya gränsdragningsproblem, främst i fråga om periodiciteten. Verket konstaterar också att dagens konkurrensproblem förstärks av att nyhetstidningarna är s.k. tekniskt (kvalificerat) skattskyldiga, dvs. har rätt till avdrag för ingående skatt trots att någon utgående skatt inte redovisas på försäljningen. Om möjligheten till teknisk skattskyldighet upphörde kombinerat med en fortsatt skattefrihet för nyhetstidningar skulle detta enligt verket sannolikt i betydande utsträckning undanröja konkurrensproblemen.

#### **6.4.1 Samordning av dagstidningsbegreppet**

Dagspresskommittén hade i uppdrag att pröva om det var motiverat att använda ett och samma dagspressbegrepp i olika författningar. Stödet till dagspressen över statsbudgeten hängde enligt kommittén samman med strukturutvecklingen inom dagspressen och dagspressens roll i vårt demokratiska system (SOU 1980:32, s. 45). Kommittén framhöll att endast om syftet

i andra sammanhang var detsamma var det motiverat att använda en enhetlig och övergripande definition.

Det kunde enligt kommittén knappast hävdas att syftet bakom presstödet var detsamma som syftet bakom t.ex. mervärdesskatteförordningens regler om dagstidningar. Skulle det vara så, skulle befrielsen från skatteplikt inte gälla hela dagspressen utan enbart tidningar i marknadsmässigt underläge och sådana som samverkade i största möjliga utsträckning. Slutsatsen blev att det under rådande förhållanden inte gick att använda ett och samma dagspressbegrepp i förordningarna i fråga.

## 7.2 Fremåtåtgärdsbeaktning

### 7.2.1 Reduktion av mervärdesskatt på upplagsgodset

En ändring sålt av tidningspressen i Sverige till utlandet innebär att redaktionerna inte längre kan utnyttja den mervärdesskatt på upplagsgodset som tillgås vid utgåvan i Sverige.

Tabell 7.1. Skatteutbetalda mervärdesskattbelopp per tidning

	Mer än på upplagsgodset	Framåtåtgärds- skatt
Belgien	0	20,5
Danska	0	17
Frankrike	14,121	20
Tyskland	1,1	18,5
Sverige	4	15
Österrike	12,5	21
Spanien	4	19
Litauen	1	15
Portugal	6	17,5
Norge	0	17
Finland	7	17
Tjeckien	4	17
Ungern	7	17,5
Polen	1	15
Estland	1	15
Österrike	10	19

Källa: World Trade Organization (1994), s. 107. Om de skattebelopp som utbetalats till utlandet för mervärdesskatt på upplagsgodset.



## 7 Internationella förhållanden

### 7.1 Strukturutveckling 1989–1993

Internationellt sett har strukturutvecklingen inom den svenska dagspressbranschen varit förhållandevis stabil. Antalet tidningar med utgivningsfrekvensen minst tre nummer per vecka minskade under perioden 1989–1993 i Sverige med 5 procent. I Japan och Storbritannien var nedgången 2 procent, i Norge 3 procent och i USA 4 procent. I Nederländerna och Danmark var nedgången 6–7 procent, och i Belgien 9 procent. En stark nedgång förekom i Finland och Frankrike, 15 resp. 13 procent. (World Press Trends 1994, FIEJ 1994.)

### 7.2 Förmånlig beskattning

#### 7.2.1 Reducerad mervärdesskatt på upplageintäkter

Ett vanligt sätt att stödja pressen som bransch är att tillämpa en reducerad mervärdesskattesats på upplageintäkter. Samtliga EU-länder och även Norge utnyttjar denna möjlighet.

Tabell 7.1 Skattesatser i olika europeiska länder, procent

	Moms på upplageintäkter	Standard- moms
Belgien	0	20,5
Danmark	0	25
Finland	0(22)	22
Frankrike	2,1	18,6
Grekland	4	18
Irland	12,5	21
Italien	4	19
Luxemburg	3	15
Nederländerna	6	17,5
Norge	0	22
Portugal	5	17
Spanien	4	16
Storbritannien	0	17,5
Sverige	0	25
Tyskland	7	15
Österrike	10	20

Källa: World Press Trends 1994 (FIEJ 1994), samt för Spanien aktuella uppgifter från svenska ambassaden i Madrid

Tabell 7.1 visar aktuella skattesatser för ett antal europeiska länder. Samtliga länder i tabellen tillämpar en reducerad mervärdesskatt på upplageintäkter för dagspress. Förutom i Sverige är dagspressens upplageintäkter i ytterligare tre av EU-länderna och i Norge helt mervärdesskattebefriade. Finland har en särskild lösning, eftersom det där endast är abonnemangsin- täkter som är momsbefriade. Lösnummerförsäljning är belagd med full moms. Detta gäller såväl dagspress som tidskrifter. Bakgrunden till denna regel är enligt uppgift att när omsättningsskatten infördes i Finland var så gott som hela den finska dagspressen abonnerad, medan det motsatta gällde för tidskrifterna. Därmed behövde man inte ta ställning till svårigheten att av- gränsa dagspressbegreppet.

Högst mervärdesskatt på dagspress bland EU-länderna, 12,5 procent, har Irland. Den höga skattesatsen kan ha bidragit till att brittiska (momsbefriade) tidningar utgör ca 30 procent av den totala upplagan på den irländska dags- pressmarknaden (Medienmanager Staat, Peter A. Bruck, München 1994, s. 470).

Dagspressens annonsintäkter är i samtliga länder i tabellen belagda med standardmoms, utom i Luxemburg där en skattesats på 12 procent tillämpas för sådana intäkter.

### 7.2.2 Andra skattesubventioner

I vissa europeiska länder åtnjuter pressen en förmånlig beskattning även på andra områden. I Frankrike är vissa till tidningsproduktion relaterade tjänster (anlitande av nyhetsbyråer, tryckning, sättning m.m.) belagda med reducerad mervärdesskatt. I Belgien, Grekland, Italien och Portugal gäller fördelaktiga skatteregler för inköp av tidningspapper, i Grekland och Italien även för vissa andra materialinköp. I flera länder, bl.a. Frankrike, Nederländerna och Grekland gäller förmånliga skatteregler för tidningsföretagens investeringar. I Italien och Frankrike är vissa medier belagda med reklamskatt, som pressen är undantagen från. I Frankrike är tidningsföretag, tryckerier, distribu- tionsorganisationer och nyhetsbyråer undantagna från företagsskatt. (Medienmanager Staat, Peter A. Bruck, München 1994, s. 471 f.)

I Danmark är Dagspressens Finansieringsinstitut befriat från skatt på kapi- talinkomster (se avsnittet om Danmark under 7.3.1).

### 7.2.3 Olikformig beskattning av dagspress och tidskrifter?

I de flesta EU-länder är mervärdesskattesatsen antingen densamma för dags- tidningar och tidskrifter, eller också är kriterierna för skattereduktion sådana att detta i praktiken blir resultatet. I Italien gäller den reducerade skattesatsen publikationer som utkommer minst en gång om året, i Nederländerna tre

gångar om året (Medienmanager Staat, Peter A. Bruck, München 1994, s. 469). Dagspressbegreppet torde alltså ha en mindre kontroversiell innebörd i större delen av övriga Europa jämfört med i Sverige. De flesta EU-länder tillämpar en reducerad mervärdesskatt också för böcker (SOU 1993:75, s. 63).

### 7.3 Direkt stöd, fördelaktiga krediter och statliga rabatter

Direkt presstöd utan återbetalningsskyldighet finns, om man riktar in sig på Västeuropa, i Österrike, Nederländerna, Sverige, Finland, Frankrike, Italien, Norge, Belgien, Luxemburg och Portugal (Medienmanager Staat, Peter A. Bruck, München 1994, s. 488). I de flesta länder är stödet selektivt. Ett flertal av länderna ger tidningsföretag rabatter på post- och telefontaxor, transporter o.d. Fördelaktiga krediter förekommer också.

#### 7.3.1 Presstödssystem i vissa europeiska länder

Nedan ges en kortfattad beskrivning av presstödssystemen för ett antal länder i Västeuropa. Stödssystem i länder där ett omfattande direkt stöd förekommer beskrivs utförligare än andra. Större delen av uppgifterna är hämtade ur World Press Trends, FIEJ 1994, samt ur Medienmanager Staat, Peter A. Bruck, München 1994. I de fall motsägelsefulla uppgifter har förekommit i de båda huvudkällorna har uppgiften inte tagits med, varför nedanstående beskrivningar inte gör anspråk på att vara fullständiga.

##### *Belgien*

Lägre posttaxa gäller för tidningar och tidskrifter, men icke-kommersiella publikationer har en fördelaktigare taxa än kommersiella nyhetstidningar. Journalister (även utländska som arbetar i Belgien) har 75 procent rabatt på tågbiljetter samt på vissa flygbiljetter. Tidningar har 50 procent rabatt på telefonkostnader. Direkt stöd ges till tidningar med liten upplaga och låga annonsinkomster. Nyhetsbyrån Belga Press Agency får också del av dessa subsidier (ca 6 procent).

##### *Danmark*

Särskild posttaxa gäller för tidningar. Staten lämnar kreditgarantier för produktivetsfrämjande investeringar genom Dagspressens Finansieringsinstitut, som är en sammanslutning av i princip alla dagspressföretag i Danmark. Staten stöder också dagspressen indirekt via institutet på följande sätt. Institutets kapitalinkomster, som främst består av ränta på inbetalda medlemsavgifter från dagspressföretagen, är som tidigare nämnts skattebefriade.

Staten betalar också ett årligt bidrag, som från början tillkom som ersättning för statlig annonsering, till finansieringsinstitutet. Bidraget uppgick till 7,8 miljoner danska kr år 1994. Institutet använder sina medel bl.a. till stöd för nyetableringar och investeringar. (Status över udviklingen siden Mediekommissionens betænkning om de trykte mediers økonomi og beskæftigelse, Betænkning nr 3 (972), Medieudvalget, Sekretariatet, 1994.)

### *Finland*

Ett direkt stöd infördes 1971. Det finns tre former av direkt presstödet, nämligen stöd till partitidningar, stöd till tidningar med ekonomiska problem, samt stöd till samarbete i distributionen.

Politiska partier får en årlig summa i bidrag för partitidningarna – stödet går alltså inte direkt till tidningarna. Dessa subventioner fördelas enligt varje partis representation i riksdagen. Partierna bestämmer själva vilka tidningar som skall få stöd och hur stödet skall fördelas. Stödet används inte bara till partiägda tidningar utan också till oberoende tidningar som står det egna partiet nära.

Den större delen av det direkta presstödet ges till tidningar med ekonomiska svårigheter. Detta selektiva stöd går till ungefär 50 tidningar, och det rör sig mest om andra- och tredjetidningar. För att få del av stödet måste företagen lämna in en ansökan som innehåller utförliga uppgifter om tidningens finansiella situation. Detta anses också vara ett partirelaterat stöd (Bruck, s. 498), eftersom beslutsorganet är sammansatt av representanter för riksdagspartierna och kriterierna för att få stöd är oklara.

Det tredje största stödet är stöd till samdistribution, som fördelas via den gemensamma distributionsorganisationen, där även posten ingår.

Nyhetsbyråer får statliga bidrag för att reducera telekommunikationskostnader. Det ges också stöd till opinionsbildande och religiösa tidskrifter.

Finland är, främst av statsfinansiella skäl, på väg mot en förändring av presstödsystemet (Bruck, s. 500).

### *Frankrike*

Särskild posttaxa gäller för tidningar och nyhetsbyråer. För järnvägstransport av tidningar och tidskrifter ges 50 procent rabatt. Även på telefon- och telex-taxor erhåller tidningar 50 procent rabatt, och detta gäller även nyhetsbyråer.

Det finns tre olika former av direkt stöd: (1) stöd till spridning av den franska pressen i utlandet, (2) stöd för nationellt spridda dagstidningar med låga annonsinkomster, samt (3) stöd till regionala dagstidningar med låga annonsinkomster.

Vad gäller den förstnämnda stödformen, dit större delen av det direkta presstödet går, ändrades kriteriet för att erhålla stöd 1991: numera räcker det

att tidningen förläggs i Frankrike – den behöver inte vara fransk. Publikationen måste bidra till spridning av det franska språket och kulturen och skall i huvudsak vända sig till utländska läsare.

Stödform nummer två ger rätt till stöd åt franskspråkiga dagstidningar, som kommer ut minst fem gånger i veckan och innehåller "politisk och allmän information". Den tryckta upplagan får inte överskrida 250 000 exemplar, den försålda inte 150 000 exemplar. Försäljningspriset får inte ligga mer än 30 procent över och inte mer än 10 procent under det genomsnittliga dagstidningspriset. Annonsintäkterna får inte överskrida en fjärdedel av de totala intäkterna. Subventionerna beräknas efter försåld upplaga. Totalt får subventionen per exemplar inte överskrida 6 procent av det genomsnittliga försäljningspriset för nationellt spridda dagstidningar. Om annonsintäkterna utgör mer än 15 procent av totalintäkterna reduceras stödet. Endast två tidningar fick år 1991 denna form av stöd.

År 1990 infördes stödet för regionaltidningar, som utgör den minsta andelen av det direkta stödet. Subventionerna går till franskspråkiga tidningar innehållande politisk och allmän information, som kommer ut minst fem gånger i veckan. Den tryckta genomsnittsupplagan får inte överskrida 70 000 exemplar, den försålda får inte överskrida 60 000 exemplar. Priset får inte ligga mer än 30 procent över och inte mer än 10 procent under genomsnittspriset för andra lokala eller regionala dagstidningar. Tidningen får inte vara förstaidning i sitt spridningsområde. Åtta tidningar fick denna typ av stöd år 1989.

### *Grekland*

Dagstidningar har 50 procent rabatt på post och telegraf. De får också avdrag från telefonräkningen varje månad efter upplaga. Stöd ges vid "produktiva investeringar" över ett visst belopp. Detta gäller dock även andra typer av företag.

### *Italien*

Tidningar får 50 procent rabatt på telefon, telegraf och telex. Lån till låg ränta för återinvesteringar och förbättringar av existerande utrustning ges av vanliga finansinstitutioner, som får täckning av staten för räntereduktionen.

Fyra typer av publikationer får numera direkt stöd: tidskrifter av "högre kulturellt värde", italiensk press i utlandet, partitidningar samt tidningar som utges av journalistkooperativ. Direkt stöd ges dessutom till nyhetsbyråer.

Till gruppen tidskrifter av "högre kulturellt värde" räknas framför allt vetenskapliga facktidskrifter, och för att få stöd måste andelen annonser i tidningen vara mindre än hälften av innehållet.

Vad gäller italiensk press i utlandet ges stöd till två typer av tidningar: dels tidskrifter och tidningar som ges ut i utlandet för utlandsboende italienare,

dels publikationer som kommer ut minst en gång i kvartalet och som ges ut i Italien men till största delen distribueras i utlandet.

För de övriga två kategorierna som kommer i fråga för direkt stöd är tidningar och tidskrifter stödberättigade om deras annonsintäkter inte överstiger 40 procent av deras kostnader.

En grundförutsättning för att få stöd över huvud taget (gäller alltså även indirekt stöd) är att tidningen finns med i det nationella pressregistret, som förs av "Garantiombudet för pressen" (Garante per l'editoria). I detta register måste man ange företagets ägarförhållanden. Tidningar är också skyldiga att årligen offentliggöra sina bokslut. Två gånger om året offentliggör "garantiombudet" i en rapport till parlamentet en uppställning över alla givna subventioner och vilka företag som fått dem.

Tidigare fanns ett tidsbegränsat femårigt presstödsprogram i Italien vilket var mer omfattande än dagens system. Stödprogrammet löpte ut 1987 och anses ha varit mycket framgångsrikt. På senare tid har antalet dagstidningar faktiskt stigit.

### *Luxemburg*

Tidningar kan få direkt stöd baserat på andelen redaktionellt material. Sju tidningar fick stöd år 1991.

### *Nederländerna*

Direkt presstöd infördes 1967 i samband med att man tog beslut om att tillåta reklam i radio och TV. För att kompensera tidningarna för de förlorade annonsintäkter detta innebar, infördes ett system där tidningarna kompensterades med en del av inkomsterna från radio- och TV-reklam. Till att börja med kompensterades tidningarna efter de reklaminkomster de hade före införandet av TV- och radioreklam, vilket innebar att tidningar som tidigare hade höga annonsinkomster fick mer än de som hade låga. Från 1970 tog man även hänsyn till tidningens finansiella situation i tilldelningen av stöd. Detta system varade fram till 1973.

Strax efter införandet av det direkta presstödet föreslogs inrättandet av en fond för att stödja ekonomiskt svaga tidningsföretag, och 1974 inrättades "Bedrijfsfonds voor de Pers", som finansieras av en del av intäkterna från radio- och TV-reklam. Fondens uppgift var från början att ge krediter och kreditgarantier, samt i undantagsfall bidrag, åt såväl dagstidningar som informations- och opinionsveckopress. Medlen skulle användas för omorganisationer och omstruktureringar i syfte att få tidningen att gå med vinst igen inom en snar framtid. Under 1970-talet uppmärksammades det faktum att allt fler dagstidningar gick med förlust, och man ansåg att det fanns behov av ytterligare åtgärder, helst selektiva sådana som skulle verka efter generella re-

gler. År 1981 infördes en "kompensationsreglering" för dagstidningar som på grund av en kombination av liten upplaga och en vid geografisk spridning befann sig i en svag marknadsposition. Stödbeloppet beräknades med utgångspunkt från dessa faktorer samt hur mycket utrymme i tidningen som uppläts åt nyheter och åsiktsbildning. Genom denna stödform förmedlades bidrag via pressfonden under sex år på 1980-talet. Stödformen har därefter utvärderats och kommer förmodligen att återinföras med vissa ändringar. (Lou Lichtenberg, *The Dutch Model of Press Policy*, i Karl Erik Gustafsson (ed.) *Media Structure and the State*, Göteborg 1995).

För att få stöd från fonden måste tidningen utkomma i Nederländerna och vara avsedd för holländska läsare. Den måste i stor omfattning innehålla nyheter, analyser, kommentarer och bakgrundsinformation, som tjäna den politiska opinionsbildningen, och den skall ha en självständig och journalistiskt oberoende redaktion. Den måste komma ut regelbundet och minst en gång i månaden, vara offentligt tillgänglig och får inte utdelas gratis. Publikationer som ges ut av regeringen eller är bundna till medlemskap i någon organisation kan inte få stöd ur fonden.

Reglerna för stödet och vem som skall få stöd har utvärderats och förändrats ett flertal gånger, och numera används också en del av fondens pengar till sådana utvärderingar. Fonden stöder också forskning om problem specifika för tidningsområdet.

### *Norge*

Det direkta presstödet infördes 1969. Den största andelen utgörs än i dag av produktionsstödet, som fördelas efter upplaga till små tidningar samt tidningar i ogynnsamma konkurrenssituationer. 117 tidningar fick produktionsstöd år 1991.

För att kunna få produktionsstöd är ett krav att tidningen finns upptagen i en dagspressförteckning, som förs av Statens medieförvaltning. I denna upptas tidningar som utkommer regelbundet och minst två gånger i veckan med en genomsnittlig upplaga på minst 2 000 exemplar, och innehåller övervägande allmänt nyhets- och aktualitetsmaterial som gör att tidningen klart skiljer sig från andra typer av publikationer. Tidningen måste ha en ansvarig utgivare. Den måste ta betalt för abonnemang, lösnummer och annonser enligt en offentligt tillgänglig prislista, och får inte dela ut gratisexemplar mer än vad som är tillåtet enligt upplageregler, som fastställs av branschföreningarna. Upplagan skall vara till minst hälften abonnerad, och annonsandelen får vara högst 50 procent av det totala innehållet.

Alla dagstidningar enligt ovanstående definition som har en genomsnittsupplaga under 6 000 exemplar får stöd. Även endagstidningar av dagspresskaraktär med en upplaga på minst 1 000 exemplar kan få stöd, om de uppfyller övriga kriterier och har en lokal nyhets- och aktualitetsprägel.

Tidningar som inte är förstatidningar får stöd om deras upplaga inte överstiger 80 000 exemplar. (Forskrifter om produktionsstillskudd til dagsaviser, Kulturdepartementet, 1994.)

1978 infördes också ett stöd till samdistribution. Sedan 1990 går denna hjälp bara till sådana tidningar som får produktionsstöd, och betalas bara för den delen av upplagan som distribueras per post. Det finns också en statlig fond för krediter till tidningsföretagens investeringar.

### *Portugal*

Hela kostnaden för postförsändelser av tidningar bärs av staten. Tidningar har också 30 procent rabatt på telefon, telegraf och telex. Pressmedarbetare åker tåg till reducerat biljettpreis. Det tycks också finnas någon form av direkt stöd (World Press Trends 1994, s. 192).

### *Spanien*

Reducerad posttaxa gäller för tidningar. Taxorna har dock höjts drastiskt under den senaste tiden. Nyhetsbyråer kan få finansiell hjälp från staten för teknisk modernisering.

### *Tyskland*

Tidningar åtnjuter reducerade posttaxor. Nyhetsbyråer får schablonmässig betalning för att staten utnyttjar deras tjänster, vilket är att betrakta som en indirekt subvention (Bruck, s. 474).

### *Österrike*

Tidningar har 50–60 procent rabatt på posttaxan och 33 procent på telegraf. Särskild järnvägstaxa finns för tidningar.

Det finns tre olika former av direkt presstöd. Det "allmänna presstödet" infördes 1975, huvudsakligen som kompensation för införandet av mervärdesskatt på tidningarnas upplageintäkter. Det ges till självständiga dags- och veckotidningar som innehållsmässigt går utanför ren fackpress och huvudsakligen tjänar den politiska, allmänekonomiska eller kulturella informationen och åsiktsbildningen. Tidningen får inte vara kundtidning eller organ för intresseföreträdare, och den måste ha åtminstone förbundslandsspridning. Den skall förläggas, produceras och till större delen av upplagan distribueras i Österrike. Upplagan skall vara minst 5 000 exemplar för veckopress resp. minst 10 000 exemplar för dagspress, och försäljningspriset får inte avvika avsevärt från priset på jämförbara tidningar. Den måste utkomma minst 41

gångar om året, och före ansökan om bidrag skall tidningen ha utkommit i minst ett halvår och då uppfyllt de övriga förutsättningarna.

Vid sidan av det "allmänna presstödet" infördes 1985 ett "särskilt stöd för att behålla mediemångfalden", dvs. ett riktat stöd till ekonomiskt svaga dagstidningar med en särskild betydelse för den politiska åsikts- och opinionsbildningen.

För att få särskilt stöd skall en dagstidning vara av särskild betydelse för den politiska åsiktsbildningen i åtminstone ett förbundsland. Detta föreligger när upplagan motsvarar minst en procent av befolkningen i förbundslandet. Tidningens redaktionella del måste produceras övervägande av personer med journalistik som huvudsaklig sysselsättning. Tidningen får inte ha en dominerande ställning på marknaden, dvs. upplagan får inte nå mer än 15 procent av befolkningen i ett förbundsland eller fem procent i hela Österrike, och utgivaren/förläggaren får inte ge ut annonstidskrifter i betydande omfattning eller ha en nära ekonomisk eller organisatorisk anknytning till en utgivare av annonstidskrifter. Försäljningspriset skall inte avvika avsevärt från priset på jämförbara tidningar, och andelen annonser får inte utgöra mer än 22 procent av det årliga sidomfånget.

Ungefär samtidigt infördes en annan bestämmelse på presstödsområdet. Enligt denna kan en publikation som utkommer minst fyra och högst 40 gånger per år få stöd om den uppfyller vissa kriterier. Den skall förläggas och produceras i Österrike av minst en österrikisk utgivare, och den får inte vara av enbart lokalt intresse. Den skall behandla frågor om politik, kultur eller livsåskådning (religion) eller därmed sammanhängande discipliner på en hög nivå. Den får inte använda mer än 20 procent av det redaktionella innehållet till föreningsmeddelanden, och högst hälften av upplagan får ges bort gratis. Bidraget skall dessutom vara nödvändigt på grund av publikationens ekonomiska situation.

Även publikationer som är nya på marknaden kan få det sistnämnda bidraget. Förutsättningen är att det föreligger ett förläggar- och ett redaktionellt koncept och en finansplan.

### 7.3.2 Storleken av det direkta stödet i olika länder 1993

Tabell 7.2 Direkt stöd i olika europeiska länder 1993 (miljoner USD)

Land	Summa stöd
Belgien	2,60
Danmark	0
Finland	15,42
Frankrike	47,61
Grekland	-
Irland	0
Italien	39,85*
Luxemburg	1,65
Nederländerna	-
Norge	35,24
Portugal	-
Spanien	0
Storbritannien	0
Sverige	61,26
Tyskland	0
Österrike	23,21

\*siffran gäller för 1992

Källa: World Press Trends, FIEJ 1994

Tabell 7.2 visar att det direkta stödet till dagspressen är långt högre i Sverige än motsvarande stöd i andra länder. Inte heller sådana befolkningsmässigt stora länder som Italien och Frankrike lämnar ett direkt presstöd som kommer i närheten av det svenska stödet. Utöver dessa länder lämnas presstöd med nämnvärda belopp endast av Norge, Österrike och Finland.

## 8 Dagspressens position i medielandskapet

### 8.1 Dagspressen och läsarna

Dagspressen har sedan länge en stark ställning bland svenskarna. En genomsnittlig dag år 1994 läste eller ögnade 82 procent av svenskarna mellan 9 och 79 år igenom minst en dagstidning, morgon- eller kvällstidning. Drygt tio år tidigare eller 1982 var motsvarande procenttal 84. Stabiliteten i tidningsläsandet gäller också i ett långt perspektiv. Våren 1968 läste 90 procent av svenskarna mellan 15 och 88 år åtminstone en dagstidning under en genomsnittlig vardag. År 1994, 25 år senare, var motsvarande procenttal 88.

Den traditionella morgonpressen svarar för huvuddelen av svensk tidningsläsning. En genomsnittlig dag har närmare 75 procent av befolkningen mellan 15 och 79 år läst eller tittat i en morgontidning. Drygt 75 procent uppger sig vara läsare minst fem gånger i veckan. Under en vecka når morgonpressen 90 procent av befolkningen.

Den genomsnittliga lästiden för den huvudsakliga morgontidningen har under de senaste 15 åren uppgått till omkring 30 minuter. Under 1990-talet har genomsnittet dock varit något lägre än 30 minuter med en svag uppgång 1994. Den vanligaste tidpunkten för läsning är under morgonen före kl. 8 då drygt två tredjedelar brukar läsa sin morgontidning. Näst vanligast är att man läser morgontidningen under kvällen.

Ett annat sätt att beskriva dagspressens spridning är att utgå från andelen med hushållsprenumeration. Andelen svenskar som bor i hushåll med prenumeration på en morgontidning har under 1980-talet uppgått till knappt 80 procent. År 1994 var andelen 78 procent. Benägenheten att överväga att avsluta abonnemang förefaller ha ökat under senare år. En undersökning i Göteborg har visat att andelen prenumeranter med sådana överväganden ökade från 15 procent till 25 procent mellan oktober 1989 och november 1992. Av dessa framfördes ekonomiska argument av ca en fjärdedel år 1989 och i november 1992 av mer än hälften. Enligt en undersökning uppgav omkring en femtedel ekonomiska skäl när de sade upp sin tidningsprenumeration. Ekonomiska skäl var vanligast när prenumeranten hade haft två tidningar. Annars var det vanligaste skälet att man flyttat från orten.

I expertrapporten dras den slutsatsen att det allmänna ekonomiska läget är en viktig faktor när det gäller minskningen i morgontidningsspridningen sedan slutet av 1980-talet (SOU 1994:94, s. 105). Andelen prenumeranter bland förvärvsarbetande är dock relativt konstant. Större delen av nedgången i prenumerationer tycks finnas bland dem som av olika skäl inte förvärvsarbetar. Sammantaget dras den slutsatsen att svensk morgonpress totalt har en

stor spridning bland allmänheten men att det i början av 1990-talet finns tendenser till en viss försvagning i det regelbundna morgontidningsläsandet. Bakom den minskade läsningen ligger otvivelaktigt olika ekonomiska faktorer. Lågkonjunkturen var dock inte den enda eller avgörande förklaringen. Också framväxten av andra medier och ändrade sociala vanor har betydelse. Detta bekräftas av en studie från 1994 som visar att andelen som har ekonomiska argument för att tveka om sin morgontidning har minskat medan andelen som uppger brist på tid resp. pekar på olika mediers kvalitet har ökat.

Utmärkande för svensk morgonpress är att den huvudsakligen prenumereras, att den har lokalt avgränsade spridningsområden och att de flesta människor vanligen läser bara en morgontidning. I Stockholm är morgontidningsläsandet klart lägre än i landsorten. Andelen som läser två morgontidningar är också högre utanför storstadsområdena; som regel är det fråga om en lokal morgontidning och en storstadsmorgontidning.

De dominerande lokala dagstidningarna har både en hög total räckvidd och en hög andel trogna läsare. Det som läsarna anser särskilt viktigt med den lokala dagspressen är just att den har lokala nyheter och att den kommer ut på morgonen, men också innehåller riks- och utrikesnyheter och att den har ett rimligt prenumerationspris. Lokala nyheter, radio-TV-material, inrikesnyheter, insändare samt annonser är det innehåll läsarna uppger sig vara mest intresserade av.

Ett generellt mönster för andratidningarna är att de i och för sig fyller samma lokaltidningsfunktion som förstetidningen men att de har en läsekretssammansättning som i hög grad är präglad av tidningarnas partianknytning. Andratidningarna har trogna, inte sällan äldre, läsare. Den allmänna tendensen är dock att människor i samband med att de bildar familj väljer ortens dominerande tidning, bl.a. på grund av annonsmaterialet, som har sin största attraktionskraft just bland människor i lägre medelålder.

De lokala endagstidningarna förefaller ha i huvudsak samma läsarprofil som de minsta andratidningarna, i varje fall de som har en partipolitisk anknytning. Läsarna är äldre och tidningarna är i huvudsak spridda inom den egna politiska gruppen. Den avgörande skillnaden mellan andratidningarna och de lokala endagstidningarna är att andratidningarna som regel är huvudtidningen i hushållet medan endagstidningen i huvudsak är ett komplement till en daglig tidning.

## 8.2 1972 års pressutrednings syn på dagspressens roll

### 8.2.1 Massmediernas funktioner i den svenska demokratin

I betänkandet Statlig presspolitik (SOU 1975:79) konstaterade 1972 års pressutredning att massmedierna skall medverka till att förstärka och fördjupa den svenska demokratin (s. 125). I en demokrati av indirekt och representativ

art som den svenska, där demokratin utövas genom att politiska beslut fattas av folkvalda representanter, borde de förtroendevalda politikerna vara åsiktsrepresentativa för folket. Medborgarna borde således i så hög grad som möjligt aktivt delta i politiken, dels genom allmänna val men också via den politiska opinionsbildningen. Man konstaterade i utredningen att åsiktsrepresentativiteten bland de förtroendevalda i Sverige var förhållandevis hög, samt att även de mindre aktiva medborgarnas önskemål var väl presenterade. Att det aktiva deltagandet var ojämnt fördelat mellan olika grupper i samhället hade annars setts som ett allmänt problem i demokratier. Att så inte var fallet i 1970-talets svenska demokrati förklarade utredningen dels med att det svenska partisystemet dittills väl lyckats kanalisera befintliga opinioner, dels med den stora roll som organisationer och folkrörelser spelat för åsiktsbildningen i Sverige. Med detta resonemang som utgångspunkt definierade 1972 års pressutredning fyra olika funktioner som massmediernas huvuduppgifter i den svenska demokratin (SOU 1975:79, s. 292):

- Massmedierna bör ge den *information* som är nödvändig för att medborgarna skall kunna ta ställning i samhällsfrågor. Även de förtroendevalda bör genom massmedierna få löpande information om enskildas och organisationers uppfattningar i politiska frågor.
- Massmedierna bör fristående eller som språkrör för organiserade samhällsintressen *kommentera* skeendet i samhället.
- Massmedierna bör som allmänhetens företrädare *granska* den verksamhet som utövas av de inflytelserika i samhället.
- Massmedierna bör främja en *kommunikation* inom och mellan politiska, fackliga och andra ideella grupper i samhället.

### 8.2.2 Dagspressens roll i förhållande till andra medier

1972 års pressutredning gjorde bedömningar av hur dagspressen i jämförelse med andra medier uppfyllde de fyra funktionerna. Framför allt jämfördes dagspressen med etermedierna, som vid denna tidpunkt bestod av public service-radio (tre rikskanaler) och -TV (två kanaler) i Sveriges Radios regi.

När det gäller informationsuppgiften kom utredningen fram till att rapporteringen av framför allt utrikes- och rikshändelser torde ha blivit bättre med etermediernas framväxt, trots tidningsnedläggningarna (SOU 1975:79, s. 162). Man konstaterade att TV på ett annat sätt än tidningarna kunde levandegöra dramatiska händelser, samt att radion snabbare än något annat medium kunde förmedla information. Vad gällde lokal och regional information ansåg man däremot att tidningarna hade en unik betydelse. Lokala radiosändningar sågs som ett viktigt komplement till tidningarna, särskilt på orter med bara en tidning, men varken radio eller TV ansågs kunna ersätta en nedlagd tidning. Vad gäller information till de förtroendevalda om stämningar och opinioner i samhället, konstaterade man att tidningarna hade en självklar uppgift. Radio

och TV, som var bundna av opartiskhet, hade inte möjlighet att på samma sätt som tidningar knyta an till grupper och organisationer. Denna typ av information ansåg man ha blivit sämre med tidningsnedläggningarna. Slutligen konstaterade man att tidskrifter och kompletterande tidningar torde spela en stor roll i informationsspridningen, samt att en utbyggnad av regionalradion kunde antas få stor betydelse, men att den dagliga morgontidningen torde vara svår eller omöjlig att ersätta. Tidningskoncentrationen som följt nedläggningarna hade därför inneburit att den lokala och regionala informationen blivit sämre.

När det gäller kommentatorsuppgiften ansåg 1972 års pressutredning att tidningarna hade en unik roll jämfört med etermedierna, som inte kunde kommentera händelser utifrån speciella ideologiska utgångspunkter (SOU 1975:79, s. 163). Däremot ansåg man att tidskrifter utgivna av fackliga, ideella och politiska organisationer samt riks- och regionspridda färdagarstidningar var särskilt betydelsefulla när det gällde kommentarer, och kunde utgöra komplement till traditionella flerdagarstidningar. Man konstaterade att tidningsnedläggningarna haft en negativ effekt på mediernas uppfyllande av denna uppgift, särskilt som de kvarvarande tidningarna enligt undersökningsresultat inte ändrat policy vad gäller kommentarernas utformning. Det var inte möjligt för andra åsiktsriktningar än tidningens egen att fortlöpande komma till tals.

Vad gäller granskningsuppgiften konstaterades att på detta område kunde etermedierna, särskilt på riks- och utrikesområdet, komplettera tidningarna (SOU 1975:79, s. 164). Men tidningsnedläggningarna kunde enligt utredningen antas ha medfört brister i granskningen, eftersom tidningskonkurrens torde leda till bättre granskning. Dessutom fanns en risk för att tidningarnas mer eller mindre nära anknytning till grupper av olika slag gjorde att granskningen av de "egna" politiska företrädarna inte bedrevs lika aktivt som den av "motståndarna". Man konstaterade att särskilt stor risk för detta förelåg på orter där en tidning med lokal/regional monopolställning var knuten till den politiska gruppering som var i majoritetsställning i kommun- eller landstingsfullmäktige.

Om den fjärde och sista uppgiften, gruppkommunikationsuppgiften, sades i 1972 års pressutredning att tidningskoncentrationen hade försämrat kommunikationen inom och mellan partierna (SOU 1975:79, s. 165). Man konstaterade att utvecklingen hade gynnat de stora och övergripande medierna som inte kunnat knyta an till speciella grupper.

1972 års pressutredning konstaterade att tidningarna inte hade kunnat ersättas av andra medier när det gällde att uppfylla de fyra uppgifterna. Pressen fyllde en rad angelägna uppgifter även utanför den politiska sektorn, men det var dess betydelse för information, granskning, kommentar och gruppkommunikation som enligt 1972 års pressutredning i första hand motiverade en statlig presspolitik (SOU 1975:79, s. 292).

## 8.3 Ett förändrat medielandskap

I detta avsnitt beskrivs de förändringar som ägt rum i medielandskapet sedan 1972 års pressutredning avslutade sitt arbete. Större delen av uppgifterna är hämtade från expertrapporten *Dagspressen i 1990-talets medielandskap* (SOU 1994:94) som vi överlämnade i juni 1994.

### 8.3.1 Mediemarknaden

De mål som formulerades av 1972 års pressutredning tillkom i en situation som i hög grad dominerades av en partipolitisk dagspress i ett tämligen stabilt mediasystem. I detta ingick förutom dagspressen dels public service-radio och public service-TV, dels en kommersiell populärpress och en organisationsinriktad tidskriftspress. Gränserna mellan olika medier var tydliga – även geografiskt.

Under de drygt två decennier som gått har situationen inom medieområdet ändrat sig kraftigt. Public service-radion har expanderat, bl.a. genom utvecklingen av lokalradion. De största förändringarna har ägt rum inom radion och televisionen, framför allt som en följd av tillkomsten av television via satellit och kabel. I spåren efter denna kom först reklamfinansierad television i en nationell markkanal, sedan reklamfinansierad lokal radio. På TV-kanalen formulerades krav som gjorde att den kunde räknas till public service-sektorn men på reklamradion kom inte att ställas sådana krav. Vad gäller effekterna på dagspressen av denna utveckling konstateras i expertrapporten (SOU 1994:94, s. 222) att konkurrensen blev intensivare inom radio- och TV-sektorn än mellan denna sektor och andra. Dagspressen har tappat något i annonsförsäljning, i första hand till TV, men nedgången är trots allt relativt begränsad, och har mer gällt storstads- än landsortspressen.

En konsekvens av den nya konkurrenssituationen är att utbudet av kanaler och program har vuxit kraftigt inom den nationella radio- och TV-sektorn. Samtidigt har satellitkanaler via kabel övertagit delar av hushållens medieunderhållning.

Trots att förändringen av radion och televisionen initierades av internationella trender har framför allt radio men också TV lämnat rollen av att enbart vara nationella medier, eller möjligen regionala medier, för att successivt gå in på lokal nivå. Denna utveckling är dock ännu i startstadiet, och hur fort den kommer att gå är enligt rapporten svårbedömt. Mycket tyder på att lokal-TV kommer att begränsa sig till fönster i nationella kanaler eller bli en del av ett nätverk. Det är också troligt att utbyggd lokal-TV under överskådlig tid kommer att begränsa sig till de större städerna.

Den traditionella vecko- och tidskriftspressen har successivt förändrats, men i stället har specialtidningar och tidskrifter av olika slag vunnit terräng.

Av rapporten framgår att förändringarna medfört att medielandskapet öppnats för nya aktörer. Både utländska företag och nya svenska grupperingar har gått in i de svenska massmedierna. Dessa har vanligen agerat över flera avsnitt av medielandskapet.

### 8.3.2 Dagspressens ställning

I den ovan skisserade nya mediemiljön har dagstidningarna enligt expertrapporten i huvudsak behållit sin position som centrala medier i människors liv (SOU 1994:94, s. 223). Upplagan har visserligen gått ned, men detta gäller i första hand geografiskt överspridda tidningar – främst Stockholms morgontidningar. Räckvidden är i stort den samma som tidigare, men *antalet* lästa tidningar har minskat.

Det har under de senaste decennierna etablerats en fast struktur av lokala morgontidningar som står starka på sina orter. Dessa har medvetet koncentrerat sig på utgivningsorten både redaktionellt och ekonomiskt, vilket har visat sig vara en framgångsrik strategi. De icke-lokala tidningarna är för de flesta ett tillval, och det är dessa som främst har drabbats när de mött konkurrens från andra medier. Till viss del kan det röra sig om en konjunkturbetingad faktor vid 1990-talets början.

Över en längre period kan en viss försvagning skönjas också i den lokala dagspressens ställning. Den är dock ännu så länge marginell i ett större sammanhang. Nedgången kan även här vara konjunkturbetingad, t.ex. genom att arbetslösa i mindre utsträckning köper dagstidningar, men den *kan* också ha sin bakgrund i långsiktiga politiska och sociala förändringsmönster, t.ex. ändrade livsstilar, ökad geografisk rörlighet och nya hushållsvanor, som kan ha accentuerats av förändrade ekonomiska förutsättningar.

En förklaring till att dagstidningarna som grupp kunnat behålla sin ställning i medielandskapet är enligt expertrapporten (SOU 1994:94, s. 224) att det successivt skett en allmän professionalisering, både ekonomiskt och journalistiskt, inom såväl tidningsbranschen som helhet som inom enskilda tidningsföretag. Detta har framför allt gällt förstetidningarna, vilkas övertag gentemot andratidningarna under det senaste decenniet har blivit större. Den journalistiska professionaliseringen har bl.a. inneburit att tidningarna har blivit mer partipolitiskt oberoende och att mångfalden inom enskilda tidningar, den inre mångfalden, har ökat. Det offentliga samtalet bestäms således enligt rapporten i ökande grad av företagsekonomiska och journalistiska bedömningar.

### 8.3.3 De olika mediernas roller

I expertrapporten diskuteras också vilka roller olika medier har på 1990-talet. Det görs dels med ett funktionsperspektiv (SOU 1994:94, avsnitt 5.6), dels med ett nivåperspektiv (SOU 1994:94, avsnitt 7.4).

Vad gäller mediernas funktioner sägs att den lokala morgonpressen i första hand kan betraktas som ett informationsmedium, som fungerar både som bevaknings- och fördjupningsmedium. Konkurrens mellan dagspressen och andra tryckta medier existerar främst vad gäller informationsfunktionen. Kvällspressen tycks fungera som en uppdatering av morgonpressen, men också som en specialisering i fråga om sport och förströelse.

TV spelar en viktig roll både för information och förströelse. Tillkomsten av privata TV-kanaler tycks medföra att public service-TV kommer att positioneras något mer mot det informativa, medan de privata kanalerna står starka i fråga om avkoppling och förströelse. Videon och satellitkanalerna används huvudsakligen som underhållningsmedier. Ljudradion har genom konkurrensen från televisionen utvecklats till ett uppdaterings- och förströelsemedium. Vad gäller databaserade medier kan dessa komma att spela en viktig roll vad gäller fördjupning, men i dagens läge är de sämre på att snabbt ge grundläggande orientering.

Man kan också utgå från perspektivet att olika nyhetsmedier verkar på olika nivåer: lokalt, regionalt, nationellt och internationellt. Då kan sägas att den större delen av morgonpressen har sin tyngdpunkt främst på det regionala och lokala, medan i första hand Stockholms morgonpress och kvällstidningarna är mer nationellt och internationellt inriktade. Ljudradion har genom tillkomsten av lokalradio gått från ett utbud helt präglat av nyheter på nationell och internationell nivå till att inkludera det regionala. TV domineras av nationellt och internationellt nyhetsutbud.

I expertrapporten diskuteras också hur den lokala dagspressens roll har påverkats av den nya mediesituationen. Expansionen på medieområdet med satellitsändningar via kabel, en tredje marksänd TV-kanal och privat lokalradio tycks hittills främst ha gått ut över Sveriges Television (SOU 1994:94, s. 218). Varken Sveriges Radios eller den lokala dagspressens nyhetsroll tycks ha påverkats annat än i mindre utsträckning. Det är enligt rapporten uppenbart att mångfalden inom mediesystemet har ökat kraftigt i fråga om antalet kanaler. Den ökade mångfalden gäller dock i mindre utsträckning sådant utbud som kan jämföras med den breda nyhetsförmedlingen genom traditionell dagspress. Möjligen har dock utvecklingen inom tidskriftssektorn gått i en sådan riktning.

## 8.4 Dagspressen och tidskrifterna

### 8.4.1 Tidskriftsmarknaden

Helene Hafstrand har i expertgruppens arbetsrapport nr 12 redovisat utvecklingen på tidskriftsområdet. I svensk Tidskriftsförteckning fanns år 1991 över 3 000 titlar fördelade på 48 procent organisationstidskrifter, 7 procent statliga tidskrifter, 1 procent kommunala tidskrifter, 4 procent företagstidskrifter, 11 procent populärpress, 17 procent fackpress och 11 procent kultur- och allmänpolitiska tidskrifter. I rapporten framhålls att en markant förändring inom poulärpressen är att de innehållsmässigt breda tidskrifterna för reportage och underhållning, dvs. veckopressen, går tillbaka medan specialtidningarna ökar. Utvecklingen i denna riktning började redan under 1950- och 1960-talen men accentuerades under 1980-talet. Veckopressen tappade nära 40 procent av upplagan mellan 1980 och 1992 och 8 titlar försvann. För 1992 redovisades en minskning av den totala årsupplagan med 3 procent. Av den traditionella veckopressen återstår bara fem familjetidningar, två aktualitetstidningar och en ungdomstidning. Därtill kommer ett par TV-tidningar. Specialtidningarna däremot ökade kraftigt både i upplaga och antal med ca 60 procent. Under de första åren av 1990-talet har specialtidningarna dock haft en mindre nedgång.

Den traditionella veckopressens tillbakagång och specialtidningarnas expansion kan enligt rapporten ses som ett uttryck för en ökad segmentering och profilering. Mogna marknader i kombination med en mer individuell efterfrågan har bidragit till ett ökat antal produktvarianter med tydligt profilerade varumärken i en rad branscher. Förändringarna har också gällt förlagsstrukturen. Två stora veckopressförlag upplöstes under 1980-talet och marknadsledaren Allers hade år 1993 60 procent av upplagan. De övriga förlagen på veckotidningsmarknaden var Bonniersfären (21 procent), Egmont (16 procent) och Medvik TV-Förlag (3 procent).

Fackpressen definieras av föreningen Svensk Fackpress som tidningar och tidskrifter som till syfte och innehåll inriktas på ett yrke, en näringsgren, ett ämnes- eller intresseområde. Av de 229 facktidskrifter som ingår i TS-statistiken 1994 är majoriteten, nära 80 procent, utgivna av olika organisationer och förbund.

Nära hälften av tidskrifterna i Svensk Tidskriftsförteckning ges ut av någon form av organisation. Antalet organisationstidskrifter ökade mellan åren 1982 och 1991 från 1 173 till 1 508. Ideella organisationer står för 36 procent, ekonomiska organisationer 25 procent, fackliga organisationer 9 procent och intresseorganisationer 29 procent. Underförstått i begreppet organisationstidskrift ligger att tidskriften är något som medlemmarna får på köpet i samband med att man betalar medlemsavgiften. Organisations-tidskrifternas mottagare är emellertid inte bara medlemmarna. En betydande del av upplagan är icke-medlemsexemplar.

Helene Hafstrand framhåller i rapporten att det i den organisationsutgivna gruppen finns kommersiellt starka titlar som påverkar konkurrenssituationen för förlagsutgivna titlar exempelvis Svenska Jägarförbundets Svensk Jakt Och Svenska Golfförbundets Svensk Golf. De TS-registrerade organisationstidskrifterna tycks enligt rapporten i allmänhet vara väletablerade på annonsmarknaden. Generellt är prisnivån lägre för de organisationsutgivna titlarna jämfört med de förlagsutgivna. I nära hälften av facktidskrifterna och i 42 procent av de konsumentinriktade organisationstidskrifterna är 30 procent eller mer av det totala antalet sidor annonsidor.

Med kulturtidskrifter avses i snäv bemärkelse tidskrifter inom områdena vetenskap, konst, litteratur och religion. Oftast faller dock också tidskrifter som behandlar politiska, sociala eller ekonomiska samhällsfrågor inom begreppet. Denna senare grupp ligger nära delar av endagsutgivnen dagspress, t.ex. *Tempus*. Statens Kulturråds katalog upptog år 1992 227 titlar, varav ca 200 omfattades av det statliga stödet till kulturtidskrifter, vilket budgetåret 1991/92 uppgick till 21 miljoner kr. Antalet stödberättigade tidskrifter har ökat sedan 1980. Den största ökningen skedde mellan åren 1985 och 1988, vilket sammanfaller med avvecklingen av det statliga stödet till organisations-tidskrifter.

#### **8.4.2 Gränsdragningen tidskrifter – allmänna nyhetstidningar i mervärdesskattehänseende**

I expertrapporten (SOU 1994:94, s. 227) framhålls att införandet av det direkta stödet – främst momsbefrielsen – skedde i en situation då det fanns klart urskiljbara grupper av tryckta medier. Genom att dagspressdefinitionen gång på gång kommit att utvidgas har gränsen blivit mindre tydlig än som ursprungligen avsågs. Förändringarna inom poulär- och tidskriftspressen har dessutom gjort det svårare att dra gränser utifrån mediernas innehåll eller funktion.

Det förhållandet att dagspressens bilagor inte särbehandlas i mervärdesskattehänseende har betydelse för kvällspressen som regelmässigt ger ut bilagor. *Expressen* har således under fem dagar i veckan regelmässigt särskilda bilagor. På söndagarna kommer *Exxet* i magasinformat med brett och allmänt innehåll. På tisdagar finns bilagan *Spel-Expressen* som är i *Expressens* vanliga format och innehåller information om trav, lotto o.d. På torsdagar har tidningen bilagan *TV-Expressen* i magasinformat, på fredagar *nöjesbilaga* och på lördagar *Res-Expressen*. Dessutom kan tidningen i särskilda fall ha bilagor i speciella ämnen på måndagar och onsdagar. *Expressen* avser att inom kort komma ut med en motorbilaga på onsdagar.

*Aftonbladet* har på söndagar bilagan *Söndagstidningen* i magasinformat, på tisdagar *Spelbilagan*, på onsdagar bilagan *Kvinna*, på torsdagar *TV-tidningen* i magasinformat och på fredagar ungdomsbilagan *Puls*.

Tidningen Idag har på söndagarna bilagan Söndag som har ett brett och allmänt innehåll, på tisdagarna bilagan Spelextra, på torsdagar bilagan TV-Journalen, på fredagar Nöjesbilagan och på lördagar bilagan Lördag som handlar om fritid, sport och nöjen. Formatet är som tidningen i övrigt med undantag för Söndag som är i magasinformat.

Frågan om skillnaden i mervärdesskattehänseende mellan nyhetstidningar och tidskrifter har aktualiserats vid flera tillfällen under senare tid.

Vectu – Svenska Veckopressens Tidningsutgivareförening – har reagerat starkt mot den negativa inverkan på konkurrensneutraliteten som föreningen anser att mervärdesskattegränserna har. Vectu har framfört sin kritik dels i ett remissvar i november 1993 över betänkandet Vissa mervärdesskattefrågor II (SOU 1993:75) dels i skrivelser till Pressutredningen -94, dels också vid uppvaktning i augusti 1994 hos skatteministern. Mervärdesskattebefrielsen för dagstidningarna medför enligt Vectu att dessa gynnas kraftigt i konkurrensförhållande. Det finns tidningar och tidskrifter som är koncentrerade till samma ämnesområde och som alltså drabbas av olika skattekostnader. Veckans Affärer och Kvinna Nu är således mervärdesskattebelagda medan deras motsvarigheter Dagens Industri och Kvinnosyn är befriade från mervärdesskatt. Vectu har framhållit att detta innebär orimliga konkurrensfördelar för dagspressen och har hänvisat till att tidskrifterna har haft en klart sämre utveckling än dagspressen.

Till detta kommer enligt Vectu att de allmänna nyhetstidningarna i alltmer ökad omfattning ger ut veckotidningar som bilagor. Många dagstidningar ger således ut bilbilagor, hälsobilagor, bilagor riktade till kvinnor, radio- och TV-bilagor m.m. På dessa områden finns vecko- och månadstidningar som har ett motsvarande innehåll.

Föreningen Svensk Fackpress, som representerar över 260 titlar inom organisations- och övrig fackpress, har i april 1994 inkommit till Pressutredningen -94 med en skrivelse med ett liknande innehåll. Båda föreningarna har också framfört att det från tryckfrihetssynpunkt är orimligt med den olika behandlingen. Fackpressen har konstaterat att en tredjedel av dess tidningar är mervärdesskatteskyldiga och två tredjedelar är mervärdesskattebefriade och har föreslagit en stegvis avvecklad mervärdesskatt anpassad till den ekonomiska utvecklingen i landet. I skrivelsen har hävdats att medier underordnade tryckfrihetsförordningen inte skall belastas med mervärdesskatt. Vidare hänvisas till skattesituationen inom etermedierna där det inte finns möjlighet att beskatta TV 3. Med hänsyn till tryckfrihetsförordningens syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning borde därför enligt föreningen också tryckta medier mervärdesskattebefrias.

Konkurrensverket har i en skrivelse den 16 augusti 1994 till regeringen funnit det angeläget från konkurrenssynpunkt – och med hänsyn till speciellt den senaste tidens utvecklingstendenser inom dagspressen – att frågan om bl.a. mervärdessbeskattningen av olika kategorier av tidningar löses utan yt-

terligare tidsutdräkt. Verket har framhållit att ett system där vissa företag i en bransch är befriade från mervärdesskatt medan andra är skattepliktiga normalt leder till skillnader i konkurrensförutsättningar. Olika regler medför dessutom gränsdragningsproblem genom att företag med likartad verksamhetsinriktning kommer att lyda under olika skatteregler och skattesatser. Verket hade funnit att den olika behandling som uppkommit mellan dagspress och veckopress tvivelsutan får återverkningar på veckopressens möjligheter att konkurrera om läsarna inom sammanfallande intresseområden. Även när det gäller ideellt utgivna organisationstidningar jämförda med kommersiella tidningar med ett likartat innehåll kan enligt Konkurrensverket olika skatteregler ge konkurrenspåverkande effekter.

Tidningsutgivarna har å sin sida i ett meddelande den 17 augusti 1994 framhållit att dagspressens mervärdesskattesbefrielse vilar på övertygelsen att den oberoende dagspressen som uttrycksform i ett fritt samhälle har en för den demokratiska processen unik och fundamental roll som förmedlare av nyheter och information, som forum för åsiktsbildning, politisk och kulturell debatt och som kritisk granskare av stat, samhälle och samhällsutveckling. I ett medielandskap där utbud och mångfald kvantitativt sett ökar kraftigt är det enligt Tidningsutgivarna viktigare än någonsin att kunna upprätthålla dessa kvalitativa funktioner. Ett införande av mervärdesskatt skulle i det perspektivet få en direkt motsatt effekt.

Enligt Tidningsutgivarna skulle en beskattning av tidningarnas lösnummer och prenumerationer i de flesta fall innebära en motsvarande prishöjning. För många tidningar, och speciellt de redan svaga, skulle detta innebära upplageminskningar. Många människor skulle alltså avstå från tidningsköp. Medborgarnas möjligheter att informera sig om samhällsutvecklingen och delta i debatten och det offentliga samtalet skulle allvarligt riskera att minska. Tidningsutgivarna har vidare pekat på behovet av EG-konformitet. I likhet med flera andra medlemsstater har Sverige fått rätt att behålla den s.k. nollskattesatsen. Ett plötsligt införande av moms skulle mot den bakgrunden inte bara te sig inkonsekvent utan också innebära att Sverige fjärmade sig från det synsätt som i detta avseende är etablerat bland västeuropiska kulturer. Ett införande av mervärdesskatt på dagspress vore enligt Tidningsutgivarna ett mycket högt pris för besparingar.

I detta sammanhang kan nämnas att s.k. nollskattesats inom EG förutom i Sverige tillämpas i Belgien, Storbritannien, Danmark och i viss mån Finland samt dessutom av Norge, och att särskilt låga skattesatser för dagspress gäller för övriga EU-länder. Skattesatserna för dagspressen ligger med två undantag på mellan 2,1 och 7 procent. Österrike har 10 procent och Irland 12,5 procent.

## 8.5 Dagspressen och annonsbladen

Dagstidningarnas förhållande i vissa avseenden till annonsbladen har behandlats av flera tidigare pressutredningar. Bakgrunden var att utgivningen av annonsblad ökade under slutet av 1960-talet, och detta sågs som ett hot mot dagstidningarnas möjligheter att med annonsintäkter finansiera nyhets- och opinionsförmedling. Femte pressutredningen definierade annonsblad som en publikation som kan utnyttjas av konkurrerande annonsörer och som sprids regelbundet och gratis till samtliga hushåll inom ett bestämt område, med en utgivningsfrekvens på minst fyra nummer per år (Ds U 1985:2, s. 51).

1972 års pressutredning var i dåläget inte beredd att föreslå några särskilda statliga åtgärder med anledning av konkurrensen från annonsbladen. Utredningen utgick dock från att staten skulle följa utvecklingen och vid behov vidta nödvändiga åtgärder. Man hänvisade bl.a. till att såväl Svenska Tidningsutgivareföreningen som Svenska Journalistförbundet hade uppmanat sina medlemmar att inte engagera sig i annonsbladsutgivning (SOU 1975:79, s. 33 f.).

År 1980, medan arbetet i Dagspresskommittén pågick, infördes på förslag av Presstödsnämnden en temporär regel i presstödsförordningen som stadgade att tidningsföretag som i betydande omfattning gav ut annonsblad inte skulle kunna få presstöd. Dagspresskommittén ansåg att regeln kunde avvaras. Kommittén framförde i sitt slutbetänkande Stödet till dagspressen (SOU 1980:32, s. 77) att det fanns goda skäl att anta att branschen kunde hantera annonsbladsproblemen utan ingripanden från statsmakterna, och hänvisade i likhet med 1972 års pressutredning till Svenska Tidningsutgivareföreningens rekommendationer. Utredningens förslag i denna del förverkligades inte, utan den tidigare temporära spärregeln permanentades.

År 1982 ändrade Svenska Tidningsutgivareföreningen hållning vad gällde annonsbladsutgivning. I stället för att som tidigare uppmana sina medlemmar att ta avstånd från sådan beslöt man att låta dem offensivt ge sig in på annonsbladsmarknaden för att bemöta konkurrensen från annonsblad och direktreklam. Mot bakgrund av detta fick Femte pressutredningen bl.a. i uppdrag att göra en förutsättningslös analys av annonsbladssituationen. Utredningen föreslog i betänkandet Effektivare presstöd (Ds U 1985:2, s. 68) en skärpning av spärregeln, men ansåg i övrigt inte att det fanns behov av statliga åtgärder på området.

Femte pressutredningens förslag överlämnades till Dagstidningskommittén, som i betänkandet Reformerat presstöd (SOU 1988:48, s. 273) konstaterade att dagspressen sedan 1972 i stort sett kunnat hålla sina positioner gentemot annonsbladen, samt att de initiativ som tagits av dagstidningar i fråga om förvärv eller etablering av annonsblad inte hade lett till några påtagligt negativa ekonomiska eller konkurrensmässiga förskjutningar inom dagspressen. Man anslöt sig därför till tidigare utredningars bedömning att dagspressens eventuella problem med konkurrens från annonsbladen bäst hanterades av branschen. Vad gällde spärregeln och den av femte pressutred-

ningen förordade skärpningen, gjordes bedömningen att övergripande presspolitiska skäl talade för ett slopande av regeln. Dagstidningskommitténs förslag förverkligades i denna del och spärregeln togs bort 1990.

Vi har inte närmare gått in på frågan om konkurrensen från annonsbladen. Något som dock kan uppmärksammas i sammanhanget är en helt ny företeelse som startades i februari 1995, nämligen tidningen Metro. Det är en annonsfinansierad gratistidning, som delas ut i samarbete med Storstockholms lokaltrafik i Stockholm och dess närförorter. Metro, vars huvudägare är Kinnevik, kommer ut på morgonen måndag–fredag. Den skiljer sig från de traditionella annonsbladen bl.a. genom sina redaktionella ambitioner, som sträcker sig över regionala nyheter till riks- och utrikesnyheter. Idén är att stockholmarna skall få en översiktlig presentation av de viktigaste nyheterna gratis. På sikt avses tidningens annonsandel enligt uppgift vara högst 55 procent.



# 9 Dagspressen i framtidens medielandskap

## 9.1 Inledning

Dagligen talas det om IT – informationsteknik – och att IT kommer att förändra hela samhället. Frågan om vad effekterna kommer att bli för dagspressen av den tekniska utvecklingen kan man än så länge bara spekulera i. Är papperstidningens dagar räknade? Kommer i så fall dagstidningarna att finnas kvar i elektronisk form, som liknar de nuvarande men erbjuder läsaren större valfrihet, mer information och multimedia? Kommer gränserna mellan olika medier att suddas ut?

I detta avsnitt kommer "den nya informationstekniken" och vissa begrepp som hör därtill att mycket översiktligt beskrivas. Därefter beskrivs och exemplifieras möjliga effekter och användningsområden för dagspressområdet. Slutligen förs en diskussion om vad den tekniska utvecklingen eventuellt kan komma att leda till för dagspressen och dess förhållande till andra medier. Vi avstår dock från att uttala några framtidsprognoser, eftersom osäkerheten om utvecklingen är mycket stor.

## 9.2 Digital teknik

Jämfört med analog teknik kan mängden information som kan överföras samtidigt mångdubblas med digital teknik. Detta beror bl.a. på att digital teknik underlättar "komprimering" av information. Digital teknik ger dessutom möjlighet till olika s.k. multimediatjänster. Multimedia kan definieras som en kombination av olika medieformer, ljud, text, stillbilder, rörliga bilder, grafik m.m.

### 9.2.1 Digitala radio- och TV-sändningar

Digital teknik för radio- och TV-distribution kan komma att ge dessa medier helt nya möjligheter. När det gäller ljudradio innebär den digitala tekniken bl.a. att fler kanaler får plats i samma utrymme, att en radiostation kan sända på samma frekvens i hela landet, att flera program kan sändas samtidigt i samma kanal, samt att systemet kan användas för överföringar av vilken typ av information som helst som kan digitaliseras. Även text kan alltså överföras.

Utredningen om tekniska förutsättningar för utökade sändningar av radio och television till allmänheten har i sitt slutbetänkande Tekniskt utrymme för

ytterligare TV-sändningar (SOU 1994:34) bl.a. redovisat vilka förutsättningar som gäller för digital radio- och TV-distribution i Sverige. Digitala ljudradio-sändningar förekommer redan från satellit, men satelliterna använder i dag så höga frekvenser att endast stationär mottagning är möjlig. Reguljära satellit-sändningar som medger rörlig mottagning (t.ex. i bilar) bedöms inte kunna inledas i Sverige förrän år 2007. Digital ljudradio kan också sändas i trådsändningar, t.ex. i kabel-TV-nätet eller i telenätet. Trådsändningar medger dock endast stationär mottagning. Marksända digitala ljudradiosändningar enligt den europeiska standarden (DAB – Digital Audio Broadcasting) skulle enligt vissa bedömningar kunna inledas i Sverige under 1996. (SOU 1994:34, s. 53 ff.)

Teracom och Sveriges Radio har anmält att man önskar inleda digitala ljudradiosändningar från marksändare i Stockholm, Göteborg och Malmö från årsskiftet 1995/96. Regeringen anser det vara angeläget att digitala marksändningar av ljudradio kommer i gång snarast möjligt. Fortfarande är dock många av förutsättningarna för digital ljudradio oklara, och man anser det ännu inte vara möjligt att bedöma om sändningar med digital teknik på sikt bör ersätta de rikstäckande analoga sändarnäten. (prop. 1994/95:100, bil. 12.)

När det gäller TV kan den stora överföringskapacitet som den digitala tekniken ger användas för distribution av högupplösnings-TV eller för att sända ut flera vanliga TV-program i samma frekvenskanal. Digitaltekniken kan även användas för nya interaktiva TV-tjänster, exempelvis beställ-TV, och är mycket användbar för betal-TV, eftersom den lämpar sig väl för kryptering. (SOU 1994:34, s. 8 f.)

TV-sändningar från satellit med digital teknik kommer troligen att inledas över Europa under 1995. Möjligen kommer också vissa kabelföretag ungefär samtidigt att erbjuda sina abonnenter TV-program med digital teknik. Under senare delen av 1990-talet kan också telenätet börja användas för TV-överföring, t.ex. av beställ-TV. Det kommer troligen att vara tekniskt möjligt att starta digitala TV-sändningar från marksändare omkring 1996. När digitala TV-sändningar verkligen kommer i gång beror bl.a. på hur kommersiella aktörer bedömer marknadsförutsättningarna. (SOU 1994:34, s. 9.)

## 9.3 Elektroniska motorvägar och anslagstavlor

### 9.3.1 BBS – Bulletin Board System

BBS, Bulletin Board System, brukar översättas med "elektronisk anslagstavla". En BBS är ett sätt att skapa elektronisk kontakt mellan datorer över telenätet. Den består i sin enklaste form av en värddator med modem, vilken är försedd med ett program som gör att människor via sina egna datorer kan ringa upp och skriva/läsa brev, delta i möten och diskussioner m.m. En BBS

kan också innehålla faktadatabaser, datorprogram, dataspel, bilder, musik m.m. (Sabine Ehlers, Det multimediala hemmet, Utlandsrapport från Sveriges Tekniska Attachéer, Tokyo 1994. Christina Bäcker/Christer Rindeblad, BBS-kommunikation, Våldsskildringsrådets skriftserie nr 11, Stockholm 1995.)

### 9.3.2 Elektroniska motorvägar

Begreppet "elektroniska motorvägar" används ofta som beteckning på förbindelsenät med hög kapacitet som möjliggör interaktiv överföring av olika typer av information mellan ett stort antal mottagare. Ett tidigt exempel på en "elektronisk motorväg" är datornätverket Internet.

#### *Internet*

Internet skapades av det amerikanska militärväsendet för 25 år sedan. Det är ett nätverk som enligt vissa uppgifter består av omkring 35 000 sammankopplade datornätverk i 135 länder.

Via Internet kan man skicka och ta emot elektronisk post (e-post), prenumerera på information inom olika områden, delta i elektroniska konferenser med informationsutbyte och debatter, samt söka bland all den information som läggs in av högskolor, företag, myndigheter och andra organisationer. Privatpersoner kan få tillträde till Internet på olika nivåer via företag som säljer denna tjänst. Den enklaste typen av anslutning innebär att man får en egen e-postadress, så att man kan skicka och ta emot e-post över Internet men inte söka information på andra sätt. Detta kan sägas vara Internets minsta gemensamma nämnare, och e-post är också det största användningsområdet för Internet.

Det tycks än så länge vara relativt svårt att hitta i Internet, om man inte redan vet vad man letar efter. Man måste nämligen ha den elektroniska adressen till det som man vill läsa, och det finns ingen komplett innehållsförteckning.

För närvarande finns det inget sätt att ta betalt för information som distribueras via Internet – användaren betalar bara för själva anslutningen och, i vissa fall, tiden som man är uppkopplad. Man håller dock på att försöka hitta metoder för att ta betalt för informationstjänster som distribueras via Internet.

## 9.4 Informationsteknik i hemmen

I framtiden kommer de svenska hemmen att kunna nå de elektroniska motorvägarna antingen via telenätet eller kabel-TV-nätet. Framtidens hemterminal (informationsförmedlare) kan komma att bestå av en persondator med modem och eventuellt inbyggd TV-mottagare, eller av en vidareutveckling av dagens

TV-apparater, där en "låda" ansluts till den konventionella TV:n och därmed förvandlar den till en intelligent multimediacentral. Denna kan ge oss tillgång till telefon, fax, post, tidningar, TV och video i samma maskin. (Ehlers, Det multimediala hemmet, s. 4 f.)

De allra flesta svenska hushåll har i dag telefonabonnemang. Ca 65 procent av hushållen är anslutna till någon form av kabel-TV-nät (SOU 1994:34, s. 20). 24 procent av befolkningen mellan 15 och 75 år hade år 1994 tillgång till persondator i hemmet, och motsvarande siffra för telefax var 7 procent (SOM-undersökningen, 1994).

## 9.5 Elektroniska tidningar

Något som ofta nämns under diskussioner om hur "den nya informations-tekniken" kan komma att påverka dagspressen är elektroniska tidningar. Med detta menas i de flesta fall en tidning som distribueras till abonnenterna via en ledning till deras datorskärm, och det är också i denna betydelse som uttrycket kommer att användas i det följande.

Vilka egenskaper kommer då framtidens elektroniska tidningar att ha? En nackdel som ofta framförs är att det, åtminstone med dagens referensramar, är betydligt obekvämare att läsa tidningen på en datorskärm än på papper. Men elektronisk distribution av tidningar torde dels kunna sänka kostnaderna för tidningsdistribution avsevärt, dels ge stora möjligheter till nya typer av tjänster och ökad valfrihet för läsarna.

*Lägre kostnader.* Distributionskostnaderna kommer att sjunka drastiskt med elektronisk distribution. Tidningarna kommer inte att ha några kostnader för tryckning och papper. Den nya tekniken kan alltså innebära att en del av dagens höga etableringshinder i dagspressbranschen (SOU 1994:94, s. 90 f.) blir avsevärt mindre. Nya dagstidningar kommer att kunna startas utan stort kapital.

*Valfrihet för läsarna.* Med elektronisk tidningsdistribution kommer man att ha möjlighet att beställa enbart de delar av tidningen som man verkligen är intresserad av och brukar läsa (se även Interaktivitet). Man skulle exempelvis kunna abonnera på rubrikerna, eller rubrikerna och ingresserna, inom samtliga ämnesområden, och beställa en fördjupad artikel enbart om de ämnesområden som man verkligen är intresserad av att läsa mer om. Betalning skulle endast tas ut för de artiklar som beställs. På så sätt skulle man kunna hålla sig à jour med nyhetsutvecklingen på samtliga områden, men slippa betala för något som man faktiskt inte läser.

*Multimedia.* I den elektroniska tidningen kommer multimedia att kunna användas fullt ut. Det innebär att tidningen förutom dagens informationsutbud av text, grafik och stillbilder även kan komma att erbjuda ljud och rörliga bilder.

*Interaktivitet.* De elektroniska tidningarna kommer på ett enklare sätt att kunna använda sig av tvåvägskommunikation med läsarna. Tidningen kan bli ett diskussionsforum på ett annat sätt än vad den är i dag. Läsarna kan kommunicera med tidningens medarbetare och med varandra när informationen blir dubbelriktad i stället för enkelriktad. Ett större antal insändare får plats i den elektroniska tidningen, vilket skulle kunna förstärka dagstidningens funktion i det demokratiska samhället. Läsarna kan bli delaktiga i nyhetsförmedling, reportage m.m. genom att exempelvis "rösta" om olika saker och framföra sina åsikter direkt från datorskärmen. Interaktiviteten ger också möjligheter att erbjuda individuellt anpassade kurser, exempelvis i språk, i tidningen. Tävlingar kan anordnas där läsaren deltar direkt från skärmen. Det blir också lättare för tidningens redaktion att få reda på önskemål om förändringar från läsarna. Man får veta direkt vilka artiklar som beställs av många resp. inte beställs. Interaktiviteten kan också ses som en fördel av annonsörerna. I anslutning till en annons kan en beställningsruta sättas in, där konsumenterna knappar in sin beställning med hjälp av kontokortsnummer, och på detta sätt kan köp göras redan när konsumenten läser annonsen.

*Mer information får plats i tidningen.* Möjligheten att strukturera och lagra information på ett annat sätt gör att varje artikel i den elektroniska tidningen kan innehålla fördjupad information som endast den intresserade behöver gå vidare till. Exempelvis kan s.k. hypertextlänkar användas. Via sådana kan användaren, genom att "klicka" på exempelvis ett ord, kopplas vidare till en bas med ytterligare information.

*Möjlighet till ständigt aktuella nyheter.* Den elektroniska tidningen kan uppdateras under dagen. Om den uppdateras kontinuerligt har läsaren alltid tillgång till helt färsk nyheter.

## 9.6 IT i svensk tidningsdistribution

Flera svenska tidningsföretag har i mindre skala börjat distribuera elektroniska editioner till sina papperstidningar, eller utnyttjar på andra sätt ny teknik för distribution av extratjänster. Nedan ges några exempel på detta. Uppgifterna är hämtade från intervjuer med representanter för de olika tidningarna.

### 9.6.1 Exempel på svenska dagstidningar som använder "ny informationsteknik" i distributionen

*Aftonbladet* startade i augusti 1994 en elektronisk version av *Aftonbladet Kultur*, en månadstidning som görs av *Aftonbladets* kulturredaktion, på Internet. Numera har den elektroniska versionen utvecklats till en egen produkt, *E-Kultur*. Den innehåller en blandning av material från den tryckta månadstidningen och kulturmaterial från den dagliga kvällstidningen. Även *Plus*

År 2000, en sektion om informationsteknik som ingår i den tryckta tidningen varje måndag, finns på Internet. I såväl E-Kultur som i Plus År 2000 finns, jämfört med deras tryckta motsvarigheter, ett djupare informationsinnehåll som man kommer åt via hypertextlänkar. Sådana är kopplade dels till underliggande information som lagts in av redaktionen, dels till andra informationsbärare på Internet.

Aftonbladet har också vissa tjänster på Internet som saknar motsvarighet i någon av de tryckta produkterna, nämligen en "hot list" och tre "nätkolumnister" som ger tips om andra intressanta Internet-adresser. I dagarna kommer man också i gång med en nyhetsservice dygnet runt på Internet. Där kommer det kompletta materialet från TV3:s text-TV, som Aftonbladet gör sedan senhösten 1994, att finnas. Alla Aftonbladets tjänster på Internet är gratis.

Aftonbladet har också producerat den nöjesinriktade CD-rom-skivan *E-puls*.

*Dagens Nyheter* startade en elektronisk edition, DN Online, i december 1994. Det kostade 175 kr att abonnera under den första försöksperioden som pågick t.o.m. mars 1995. Därefter inleddes en ny försöksperiod med fler abonnenter, som betalar 350 kr för perioden april–oktober 1995. I DN Online kan man läsa i princip alla artiklar från dagens pappers-DN, söka och läsa upp till sju dagar gamla artiklar, diskutera aktuella ämnen på den elektroniska anslagstavlan, samt brevväxla elektroniskt med medarbetare/avdelningar på DN:s redaktion. Användarna får en privat "brevlåda" i databasen samt en e-postadress till Internet. En del bilder och grafik finns med i den elektroniska editionen, samt vissa annonser, exempelvis eftertextannonser. För att kunna abonnera på DN Online måste man ha en persondator med modem, och programvaran som behövs får man som DN Online-prenumerant gratis.

*Dagens Nyheter* erbjuder också en teletjänst, DN:s børslinje där man kan få börsinformation per telefon, samt telefaxtjänster, där man med hjälp av AXE-telefon kan beställa exempelvis konsumenttester, matrecept, recensioner o.d. till sin egen fax.

*Dagens Nyheter* har också producerat en elektronisk kokbok på diskett.

*Expressen* startade i januari 1995 den elektroniska mötesplatsen Sting Net, som framför allt riktar sig till ungdomar. I Sting Net kan man läsa en del artiklar och nyheter från dagens pappers-Expressen samt vissa tidigare införda artikelserier med ungdomsinriktning. Man kan också spela dataspel, kommunicera med redaktionens medarbetare och "prata" med andra uppkopplade. Det sistnämnda kan ske såväl via elektroniska "klotterplank" som genom "chatting", vilket betyder att uppkopplade personer kan föra samtal med varandra direkt på skärmen. För att kunna koppla upp sig till Sting Net behöver man en persondator med modem samt en programdiskett. Den sistnämnda kan erhållas gratis från Expressen, och själva uppkopplingen är också gratis bortsett från telekostnaden.

Expressen gör också Femmans text-TV och har producerat ett antal CD-romskivor, bl.a. en sportårskrönika med ljud och rörliga bilder.

*Svenska Dagbladet* kommer sedan våren 1994 ut i en elektronisk edition, SvD Online. Den elektroniska editionen innehåller den redaktionella texten ur den tryckta tidningen. Den distribueras till abonnenterna via telenätet och satellit. För själva abonnemanget betalar man per användare, med ett minimum av 10 användare vilket kostar 300 kr per månad. Man riktar sig inte främst till privatpersoner med denna tjänst, utan till organisationer och företag. Svenska Dagbladet erbjuder dessutom två elektroniska anslagstavlor, SvD Online Forum med information och debatt om olika ämnen, och SvD Cyber City, som är kopplad till bilagan City med inriktning på nöjen. I Cyber City erbjuds, förutom debatt och innehållet i Citybilagan, rörliga bilder och ljud, t.ex. smakprov ur nya skivor. Dessa anslagstavlor kan vem som helst koppla upp sig till med persondator och modem, och tjänsten är gratis bortsett från telekostnaden.

Svenska Dagbladet ger också ut två telefaxtidningar, som man kan abonnera på, Affärer Idag med affärsnyheter samt Sverige Idag med allmänna nyheter. Svenska Dagbladet har för avsikt att inom en snar framtid introducera en rad tjänster på Internet.

*Örebro-Kuriren* startade under hösten 1994 den elektroniska anslagstavlan Cyber-Kuriren, som framför allt riktar sig till ungdomar. Den innehåller information om papperstidningen, om hur man annonserar och prenumererar, om vilka som ingår i redaktionen o.d. Vidare innehåller den ett debattforum där användarna kan kommunicera med varandra och med redaktionens medarbetare. Kultur- och nöjessidorna från papperstidningen finns med, samt ungdomsbilagan Pressveck och vissa nyheter. Cyber-Kuriren är textbaserad och innehåller ingen grafik eller bilder, och för att kunna koppla upp sig behöver man en persondator och modem. Bortsett från telekostnaden är det gratis.

*Östersunds-Posten* startade vid årsskiftet 1994/1995 den elektroniska editionen Ö-P Online, som är gratis för papperstidningens abonnenter. Ö-P Online innehåller tidningssidorna precis som dessa ser ut i pappersversionen. Såväl bilder och grafik som annonser finns alltså med. Förutom att läsa dagens tidning kan man söka och läsa upp till en månad gamla artiklar, spela dataspel, kommunicera med redaktionens medarbetare och debattera med andra uppkopplade på den elektroniska anslagstavlan. För att kunna koppla upp sig behöver man en persondator med modem samt två olika dataprogram, ett för själva uppkopplingen och ett för att kunna läsa tidningssidorna. Dessa program får användarna gratis av Östersunds-Posten.

Östersunds-Posten har också varit med och producerat en multimedial CD-rom-skiva med en lokal årskrönika.

## 9.7 Effekter för dagspressen – och andra medier?

Genom att de tekniska möjligheterna länkas samman med nya behov, eller nya sätt att tillfredsställa gamla behov, kan nya affärsidéer och nya produkter skapas. Befintliga produkter kan slås ut om konsumenternas efterfrågan förändras, vilket i sin tur kan leda till att branschstrukturer förändras.

En vanlig infallsvinkel i diskussioner om "den nya tekniken" är huruvida den utgör ett hot mot den traditionella papperstidningen eller inte. De flesta menar att papperstidningens egenskaper är så speciella att den inte kommer att ersättas av elektroniskt distribuerad information under överskådlig tid. Det vanligaste argumentet, att "man inte kan ha en dator i sängen eller på bussen" kan vara på väg att förlora sin relevans. Små, bekväma "bokdatorer" är under utveckling. Om läsarna ändå vill ha tidningen på papper finns möjligheten att själv göra en utskrift, kanske av de mest intressanta delarna. Miljöskäl kan sägas tala för de elektroniska tidningarna, eftersom det rimligen kommer att gå åt mindre papper.

Andra menar att papperstidningen är en vanesak; bara vi vänjer oss vid elektroniskt distribuerad information kommer den att kännas lika bekväm och naturlig som papperstidningen. Man kan med detta synsätt se den elektroniska tidningen som en möjlighet för dagspressen att utvecklas snarare än ett hot. Dagens ungdomar är vana vid datorer, varför utgivning av elektroniska tidningar som erbjuder multimedia och interaktivitet kanske kan "återerövra" den unga publiken från TV och dataspel. Snabbheten i de elektroniska tidningarnas nyhetsförmedling skulle kunna få till följd att traditionella "uppdateringsmedier" som radio och kvällspress skulle få konkurrens om denna funktion.

En övergång till digitala radio- och TV-sändningar kan få till följd att antalet radio- och TV-kanaler ökar kraftigt, och att nya tjänster utvecklas inom dessa medier. Detta kan i sin tur förändra människors sätt att använda radio och TV. Kommer detta att utgöra ett hot mot dagspressen? Mångfalden kan förväntas öka om antalet kanaler mångdubblas. Betyder detta att presstödet blir överflödigt? Eller blir det ännu viktigare att stödja dagspressen då "mediebruset" ökar?

Ovanstående resonemang om hot, möjligheter och konkurrens mellan medier förutsätter dock att medierna är någorlunda urskiljbara. Men vad är TV, vad är radio och vad är tidningar i framtidens mediasamhälle? Gränserna mellan olika medier suddas ut, när tidningar erbjuder ljud och rörliga bilder och man kan beställa fram nyheter på sin TV. Det sistnämnda kan man redan göra genom text-TV, som de flesta TV-kanaler erbjuder, i vissa fall som tidigare nämnts i samarbete med dagstidningar. Kanske kommer all information till slut att förmedlas genom samma "burk" (se avsnitt 9.5).

Kommer tidningen som idé att finnas kvar? Dagens papperstidning väljer ut, utformar och förpackar informationen. Resultatet blir en enhetlig produkt. I framtiden kanske många privatpersoner kommer att vara uppkopplade till

databaser som ger möjlighet att tillverka sin egen "tidning" hemma framför datorn, genom att beställa fram de nyheter/artiklar som man vill läsa. Vissa tror dock att läsarna vill ha någon som väljer ut de viktigaste nyheterna åt dem, och då har tidningen en funktion som "filter". Men det talas också om "intelligenta agenter" som kommer att sköta selektionen ur informationsflödet på de elektroniska motorvägarna åt varje individ. Man skulle också kunna tänka sig att tidningens roll i framtiden övertas av nyhetsbyråer, som förser konsumenterna med "oförädlade" nyheter direkt "på nätet" och utan mellanled.

Vissa menar att yttrandefriheten och i förlängningen demokratin kommer att förbättras genom att allt fler får tillgång till de elektroniska motorvägarna. Alla kommer att kunna bli publicister till en obefintlig kostnad och utan att behöva passera någon redaktör eller förläggare. Andra anser att det finns en risk för att klyftorna mellan välinformerade och oinformerade medborgare i samhället vidgas då informationsflödet ökar.

"Den nya tekniken" finns redan, och troligtvis kommer den att förfinas ytterligare. Vilka effekterna blir för dagspressen kan bl.a. bero av:

- vad konsumenterna kommer att efterfråga
- vad tidningarna väljer att göra av den nya tekniken
- hur andra medier utvecklas
- i vilken utsträckning privatpersoner i framtiden kommer att ha tillgång till fax, persondatorer och övrig informationsteknik i hemmen och hur fort denna utveckling kommer att gå.



# Överväganden och förslag



## 10 Mediepolitiska utgångspunkter

### 10.1 Behövs en statlig massmediepolitik?

**Vår bedömning:** Statsmakterna har ett ansvar för att den grundlagskyddade yttrandefriheten i praktiken kan utnyttjas och för att det finns förutsättningar för en vital opinionsbildning. Det yttersta målet är därvid en förstärkning och fördjupning av demokratin.

Massmedierna har en viktig betydelse i en rad sammanhang. Genom t.ex. nyhetsförmedling och debatt bidrar de till den politiska opinionsbildningen. Allmänorientering och offentlig debatt främjas genom massmedierna. På det kulturella området fyller massmedierna viktiga behov. De tillgodoser ofta människors behov av att fördjupa sig inom särskilda områden, det kan gälla t.ex. samhällsfrågor, livsåskådningsfrågor, vetenskap eller kultur. De tillhandahåller också förströelse och underhållning. Massmedierna är vidare viktiga kanaler för annonsörernas intresse av att nå ut med sin information. Massmedierna kan också vara viktiga för den lokala identiteten.

När det gäller behovet av en statlig massmediepolitik är det enligt vår mening massmediernas betydelse för den politiska demokratin som är helt avgörande. Betydelsen på andra områden skall inte förringas men får enligt vår mening bedömas i andra sammanhang. Våra bedömningar i fråga om behovet av statlig massmediepolitik grundar sig således på massmediernas roll i den demokratiska processen.

I en politisk demokrati har den fria åsiktsbildningen en avgörande betydelse. Den politiska kommunikationen och åsiktsbildningen kan ske på olika sätt – t.ex. inom ramen för personliga samtal och genom organisationer och föreningsliv. Det är dock genom massmedierna som skilda åsikter och opinioner kan nå ut till den stora allmänheten. Massmedierna har en sådan genomslagskraft och mångsidighet att de är av central betydelse för demokratin i Sverige.

Det är mot denna bakgrund tydligt att det finns ett behov av en statlig massmediepolitik. Statsmakterna har också sedan länge vidtagit åtgärder för att tillförsäkra massmedierna möjligheter att verka i sin roll i det demokratiska systemet. Mot bakgrund av massmediernas betydelse för den fria åsiktsbildningen och det demokratiska samhällsskicket har statsmakterna bl.a. genom grundlagsbestämmelserna om yttrandefrihet och tryckfrihet gett de

legala förutsättningarna för massmedierna att verka självständigt. Statens ansvar går emellertid enligt vår uppfattning längre. Statsmakterna har också ett ansvar för att yttrandefriheten i praktiken kan utnyttjas och för att det kan bedrivas en vital opinionsbildning. Det yttersta målet för statsmakternas agerande gentemot massmedierna måste enligt vår mening vara att demokratin stärks och fördjupas. Vi gör i detta avseende inte någon annan bedömning än 1972 års pressutredning.

## 10.2 Massmediernas uppgifter för den fria åsiktsbildningen

**Vår bedömning:** Massmedierna fullgör tre uppgifter som är särskilt angelägna för den fria åsiktsbildningen, nämligen uppgiften att förse medborgarna med sådan information att de fritt och självständigt kan ta ställning i samhällsfrågor, uppgiften att granska de inflytelserika i samhället och uppgiften att låta olika åsikter komma till tals.

1972 års pressutredning angav fyra uppgifter eller funktioner i samhället som särskilt viktiga för dagspressens roll i det politiska systemet. Det gällde information, kommentarer, granskning och gruppkommunikation. Massmedierna ansågs ha betydelse både för medborgares och politikernas behov av information. Medierna gav vidare kommentarer till och analyser av vad som hände i samhället. Medierna sörjde också enligt 1972 års pressutredning för granskning och kontroll av olika makthavare i samhället. Dessutom framhölls att massmedierna hade betydelse för kommunikation inom och mellan organisationer och grupper.

I arbetsrapporten nr 5 från expertgruppen har Kent Asp diskuterat dessa uppgifter eller funktioner för massmedierna<sup>4</sup>. Enligt Kent Asp främjar massmedierna bäst en fri åsiktsbildning genom att informera allmänheten och genom att granska de styrande i samhället. Han har också framhållit forumfunktionen som innebär att aktörer med olika åsikter kan komma till tals.

Vi delar bedömningen att vissa av massmediernas uppgifter är särskilt viktiga för den fria åsiktsbildningen och därmed för den demokratiska processen. Massmedierna kan sägas främja den politiska demokratin och därmed en fri och självständig åsiktsbildning i första hand genom att informera allmänheten och granska de styrande i samhället.

Medierna bör således förse medborgarna med sådan *information* att de fritt och självständigt kan ta ställning i frågor som rör samhällets angelägenheter.

<sup>4</sup>Asp, Kent: Arbetsrapporten nr 5 från expertgruppen – Massmedierna och folkstyrelsen, s. 16 ff.

Detta överensstämmer med 1972 års pressutrednings definition av informationsuppgiften, nämligen att massmedierna bör ge den information som är nödvändig för att medborgarna skall kunna ta ställning i samhällsfrågor. 1972 års pressutredning betonade dock också att förtroendevalda genom massmedierna borde få löpande information om enskildas och organisationers uppfattningar i politiska frågor. Enligt vår mening bör medborgarperspektivet i stället lyftas fram på ett mer entydigt sätt. Vi har därför valt att inte särskilt peka ut de förtroendevaldas intresse av viss information, utan detta får anses ligga inom ramen för den ovan formulerade informationsuppgiften.

Det enskilda mediets roll när det gäller informationsuppgiften har varit föremål för diskussion. En synpunkt har varit att det enskilda mediet tjänar den fria åsiktsbildningen bäst om det inte oskäligt gynnar eller missgynnar någon särskild åsiktsinriktning. Enligt vår mening är det emellertid inte oförenligt med en fri åsiktsbildning att ett enskilt medium är partiskt i sin nyhetsförmedling. En fri åsiktsbildning står inte i motsättning till ett system där nyhetsmedierna i stor utsträckning företräder och ger uttryck för organiserade opinioner i samhället. En del i den fria åsiktsbildningen är att massmedierna kan fungera som självständiga aktörer och driva egna linjer i samhällsdebatten. Kommentarer kring samhällsutvecklingen, kulturyttringar, strömningar och maktstrukturer i samhället är också en del av den fria åsiktsbildningen. Tillsammans kan medierna genom debatt, nyhetsförmedling och annan information ge underlag för medborgarnas fria och självständiga ställningstaganden.

Också den kritiska granskningen i massmedierna är central för den fria åsiktsbildningen och demokratin. Massmedierna kan på ett fristående och oberoende sätt *granska de inflytelserika i samhället*. Genom en granskning genomförd av mångfacetterade massmedier motverkas maktmissbruk, och en rättvisande och nyanserad bild av de styrande i samhället kan framträda. Viktiga strömningar och företeelser i samhällslivet kan avslöjas genom en sådan granskning.

Granskningsuppgiften är en av de fyra funktioner för dagspressen som togs upp av 1972 års pressutredning. Utredningen angav att massmedierna som allmänhetens företrädare borde granska den verksamhet som utövas av de inflytelserika i samhället. Också Dagstidningskommittén betonade år 1988 granskningsfunktionen. För att hänföras till allmän nyhetstidning skulle tidningen kritiskt granska den verksamhet som utövas av de inflytelserika i samhället. I granskningsuppgiften kunde enligt Dagstidningskommittén ingå element av nyhetsförmedling och opinionsbildning men den hade också ett självständigt värde. I sin granskning kunde tidningen sägas fungera som allmänhetens företrädare gentemot myndigheter, organisationer, företag m.fl. etablerade institutioner.

I detta sammanhang kan erinras om de särskilda ansvarsreglerna i tryckfrihetsförordningen vilka bygger på principen om ensamansvar. Straff-

ansvaret för en brottslig framställning i periodisk skrift ligger hos en av ägaren utsedd ansvarig utgivare.

Det kan diskuteras om också granskningen skall anses under- eller sidordnad informationsuppgiften. Granskningen kan nämligen ses som en arbetsmetod som ingår som ett självklart inslag i uppgiften att informera allmänheten. Vi anser dock att granskningen bör ses som en särskild uppgift, jämställd med informationsuppgiften, när det gäller massmediernas roll i den demokratiska processen.

Enligt vår mening saknas anledning att i beskrivningen av massmediernas demokratiska funktioner särskilt ta upp de två återstående av de funktioner som 1972 års pressutredning framhöll, nämligen kommentatorsfunktionen och gruppkommunikationsfunktionen. Som den norska pressutredningen (NOU 1992:14, s. 107) och även Kent Asp framhållit kan kommentatorsfunktionen ses som en del av informationsfunktionen och granskningsfunktionen och behöver därför inte skiljas ut som en egen funktion. När det gäller gruppkommunikationsuppgiften – som för övrigt inte särskilt togs upp av Dagstidningskommittén – är det tveksamt om denna uppgift, som den formulerades av 1972 års pressutredning, kan förenas med intresset av att sätta medborgarnas behov i centrum. Vi har mot denna bakgrund valt att inte särskilt lyfta fram någon av dessa båda funktioner.

Den norska pressutredningen skiljde ut tre politiska funktioner för massmedierna, nämligen förutom informationsfunktionen och kritikerfunktionen en *forumuppgift*. Forumuppgiften angavs innebära att aktörer med olika åsikter kommer till tals i tidningen, både genom insändare och självständiga utspel. Det kunde enligt den norska pressutredningen ses som god pressad att alla åsikter får komma till tals, också de som strider mot tidningens egen linje eller politiska uppfattning. Ett annat sätt att se på detta är att anse forumuppgiften som underordnad informationsuppgiften och mediernas roll som opinionsförmedlare. Enligt vår mening är emellertid medborgarnas möjligheter att komma till tals i medierna en så viktig del av mediernas uppgifter i fråga om den fria åsiktsbildningen att den, som den norska pressutredningen fann, bör betraktas som en mer självständig uppgift för massmedierna, jämställd med informationsuppgiften och granskningsuppgiften. Det bör således ses som en uppgift för massmedierna – som bärare av den allmänna samhällsdebatten – att fungera som forum för utbyte av kommentarer och kritik. När massmedierna tar upp en omstridd fråga och låter olika åsikter komma till tals är detta ett uttryck för forumuppgiften. Forumuppgiften kan också fyllas genom recensioner och kommentarer till kulturhändelser och strömningar i samhällslivet. I forumuppgiften ligger även att det som ett led i mediernas nyhetsrapportering finns utrymme för åsikter som kan strida mot den uppfattning som det aktuella mediet representerar. Det gäller åsikter inte bara från enskilda personer utan även från organisationer, föreningar m.fl. Härigenom kan gruppkommunikationsuppgiften anses falla inom ramen för forumfunktionen.

Särskilt viktig är forumfunktionen när en fråga inte kan bli belyst av flera massmedier på grund av att det saknas egentliga alternativ eller motkrafter till det aktuella mediet. Ju mer forumuppgiften fylls inom ett medium desto mindre blir behovet av yttre mångfald.

Vi anser således att massmedierna fullgör följande tre uppgifter som är särskilt viktiga för den fria åsiktsbildningen.

*Informationsuppgiften; uppgiften att förse medborgarna med sådan information att de fritt och självständigt kan ta ställning i samhällsfrågor.*

*Granskningsuppgiften; uppgiften att verka som självständiga aktörer och att granska de inflytelserika i samhället.*

*Forumuppgiften; uppgiften att låta olika åsikter och kulturyttringar komma till tals.*

Dessa uppgifter utgör enligt vår mening grunden för att statsmakterna i den fria åsiktsbildningens intresse har anledning att stödja massmedier med särskilda åtgärder eller verka för att hindra en oönskad utveckling. När det sedan gäller behovet av åtgärder från statsmakternas sida är frågan om mångfalden inom massmedierna av central betydelse.

### 10.3 Mångfald på massmedieområdet

**Vår bedömning:** Mångfald i massmedierna är ett medel att främja demokratin. Den yttre mångfalden på massmedieområdet är därvid mycket viktig. En statlig massmediepolitik bör inriktas på att främja den yttre mångfalden inom massmedierna.

Mångfald i massmedierna kan mer ses som ett medel att främja den fria åsiktsbildningen och därmed demokratin än ett mål i sig.

Begreppet mångfald kan ha flera betydelser. Det är vanligt i den vetenskapliga litteraturen och även i den allmänna mediedebatten att man skiljer på begreppen inre och yttre mångfald. Med inre mångfald menas då den mångfald som finns inom ett enskilt medium medan med yttre mångfald avses den mångfald som består i förekomsten av skilda medier.

Den yttre mångfalden innebär att medierna kan spegla den mångfald och de olikheter som existerar i samhället (mångfald i mediestrukturen). Genom den inre mångfalden kan medierna ge plats för olika åsiktsriktningar och idéer som finns i samhället inom ramen för det enskilda mediet. Dessutom kan mångfalden ses från en publikperspektiv genom att medierna kan ge sin publik valfrihet både när det gäller olika medier och när det gäller det enskilda mediets innehåll (valfrihet för publiken). Mångfalden i dessa skilda hänseen-

den kan var för sig bedömas med utgångspunkt i geografiska nivåer, dvs. situationen på lokal, regional och nationell nivå.

Varje nivå kan i princip bevakas genom dagspress, ljudradio och TV. Under 1970-talet har den svenska morgonpressen fått en klar tyngdpunkt på den regionala och lokala nivån, medan i första hand kvällstidningarna är nationellt inriktade. Ljudradion har genom tillkomsten av lokalradio gått från helt nationell till att även ha en regional – men knappast lokal – nivå. På detta sätt har också TV utvecklats men den domineras av frågor på den nationella och även den internationella nivån. Den yttre mångfalden inom dagspressen på den lokala och regionala nivån utnyttjas i begränsad utsträckning eftersom majoriteten tidningsläsare bara läser en regional tidning. Lokalradion i P4 och möjligen regional-TV bidrar på dessa nivåer till den yttre mångfalden. På den nationella nivån är TV dominerande. Radions nationella och internationella nyheter fungerar för de flesta som ett slags uppdatering. Stockholms storstadstidningar utanför Stockholm och kvällspressen fungerar som ett komplement.

I en promemoria av Jens Cavallin – Massmediekoncentration: internationellt perspektiv<sup>5</sup> – har framhållits att det finns avsevärda svårigheter med att bestämma vad som utgör mångfald. En utgångspunkt kan vara den *historiska erfarenheten i landet*; dvs. mångfald i landet sedd i ett historiskt perspektiv. Man kan också göra *jämförelser med andra länder*. Ett tredje sätt att bedöma den önskvärda mångfalden är att med *ekonomiska utgångspunkter* göra bedömningar t.ex. av vad en annons- resp. konsumentmarknad kan bära. Mångfalden kan vidare bedömas för *en enda mediebransch* resp. för *flera mediebranscher*. Mångfalden kan slutligen bedömas med utgångspunkt i graden av inflytande och *ägande över medierna*. Det kan förutom det direkta ägandet då gälla allianser eller lösa affärsöverenskommelser etc.

Med utgångspunkt i dessa mått kan sägas att det i flera avseenden finns en ganska god mångfald inom svenska massmedier. Utvecklingen av radio/TV och tidskrifterna har under de senaste decennierna i hög grad bidragit till en ökad yttre mångfald. Också vid en *jämförelse med andra länder* framstår mångfalden som god. Sverige låg 1992 på femte plats i Europa när det gäller antal dagstidningar i förhållande till befolkningsstorleken, efter Island, Norge, Schweiz och Finland.

När det gäller *ekonomiska utgångspunkter* för mångfalddiskussionen kan nämnas att dagspressen år 1993 svararade för ca 70 procent av reklamen i traditionella medier. Andelen har fallit – år 1985 var den över 80 procent. Samtidigt har TV-reklamens andel ökat snabbt och var år 1993 drygt 15 procent. Sannantaget förefaller dock inte den förändrade reklammarknaden att mer påtagligt ha påverkat dagspressens ekonomi i negativ riktning. När det gäller upplagan kan nämnas att den abonnerade upplagan för flerdagars-tidningarna sjunkit med ca tre procent under åren 1992 och 1993 och att

<sup>5</sup>Ägarkoncentration i dagspress och radio/TV – fem promemorior och diskussionsinlägg (SOU 1994:145, s. 232 ff.)

lösnummerpressens upplaga sjunkit med drygt åtta procent. För dagspressen som helhet förefaller inte de ekonomiska förutsättningarna för en yttre mångfald ha försämrats påtagligt under de senare åren. Det kan dock i detta sammanhang inte bortses från att många tidningar är beroende av presstöd för sin överlevnad. Detta gäller endagstidningarna och de s.k. andratidningarna.

När det gäller *mångfalden inom dagspressen* har expertrapporten fastslagit att svensk dagspress i huvudsak är lokal (SOU 1994:94, s. 204). Stockholms morgonpress har visserligen en spridning utanför den egna regionen men det är i praktiken bara de lösnummerförsålda kvällstidningarna som kan kallas riksspridda. Även om presstödet inte lyckats förbättra positionen för de för den yttre mångfalden så viktiga andratidningarna, har det lyckats hindra en minskning av antalet dagstidningar. Antalet konkurrensorter har minskat från 20 till 18 men i bilden ligger också att antalet allmänna nyhetstidningar totalt har ökat genom tillkomsten av en rad endagstidningar.

Sett i ett läsarperspektiv är det typiska att man håller sig med en morgontidning. Andelen lokala tvåtidningsläsare understiger normalt tio procent men ca en tredjedel tittar någon gång i veckan i andratidningen på de orter där en sådan utges. I Stockholm är den andel som läser både Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet omkring fem procent. Valet av dagstidning är i hög grad bestämt av tradition med betydande inslag av politisk lojalitet. Det lokala innehållet är dock viktigare än den partipolitiska faktorn; läsarna väljer i första hand en lokal tidning och i andra hand en lokaltidning med viss partipolitisk linje. Nyttjandet av den yttre mångfalden i det lokala tidningsutbudet är således förhållandevis blygsamt, åtminstone när det gäller daglig tidningsläsning. Å andra sidan spelar morgontidningarna i Stockholm en viktig roll för en del läsare i landsorten. För större grupper spelar kvällspressen en motsvarande roll. I båda fallen finns det ett inte obetydligt inslag av politiskt motiverade val av tidning.

När det gäller den inre mångfalden kan sägas att den journalistiska professionaliseringen inneburit en utveckling i riktning mot att värderingen på nyhetsplats blivit mer likartad. Det är ett allmänt intryck av utförda studier att detta också gäller för ekonomisidor, kulturmaterial och nöjesbevakning. Parallellt med denna utveckling tycks dock ha gått en strävan mot ökad profilering och målgruppsanpassning.

Sett i ett bredare perspektiv dvs. *mångfalden inom massmedierna* har medieutbudet ökat under de två senaste decennierna framför allt genom utvecklingen inom radio/TV-området. Dagstidningarna tycks i huvudsak ha behållit sin position som centrala medier i människors liv, men förändringar i medielandskapet har inneburit att andra medier kommit att fylla allt fler av dagstidningarnas funktioner. Specialtidskrifterna täcker olika ämnesområden och ger ofta på samma sätt som dagspressens specialiserade material läsarna möjlighet att hålla sig à jour med både händelser och bedömningar. Tillkomsten av nya radio- och TV-kanaler har inneburit en ökad yttre mångfald; i

huvudsak gäller det mer förströelse och differentiering efter musiktyp, men också ett ökat nyhetsutbud.

Från ett publikperspektiv kan nämnas att den tid den svenska allmänheten lägger ned på alla medier har ökat från 5 och 3/4 timme år 1979 till 6 timmar år 1993. Flera studier har visat att selektiviteten i användningen ökar eftersom utbudet ökar mer än tillgänglig tid. Detta gäller i stort sett alla medier men är mest tydligt för radio, TV och dagspressen. Dagspressen läses mest för de lokala nyheternas skull men intresset för inrikes- och utrikesnyheter samt för annonser är också stort. Tre programtyper i TV svarar traditionellt för högre publikandelar än de övriga, nämligen nyhetsprogram på bästa sändningstid, sport och nöjesprogram. Selektiviteten i TV-tittandet har dock ökat i takt med att utbudet expanderat. För radiomediet har nyheter och musik blivit det mest prioriterade innehållet. Radiomediet fungerar också som en uppdatering – lyssnarna vill veta vad som hänt för att senare fördjupa sig i andra medier.

Den samlade utvecklingen av specialtidnings- och tidskriftsbranschen visar också en större selektivitet. Den icke-dagliga pressen har fragmenterats på ungefär samma sätt som TV-mediet.

Som framhålls i expertrapporten förefaller det alltmer selektiva nyttjandet av enskilda medier gå parallellt med ett minskat engagemang i all medieanvändning (SOU 1994:94, s. 166).

När det gäller *ägandet av massmedierna i Sverige* kan nämnas att det har tillkommit nya ägargrupper i samband med introduktion av kommersiell radio och TV, främst gäller det Kinnevik. Det har också skett en internationalisering av ägandet genom bl.a. NRJ/Energy inom radioområdet och Scandinavian Broadcasting System inom radio/TV. Inom dagspressen saknas dock i stort sett utländska aktörer. Ägandet i den privata lokalradion präglas av en komplicerad struktur med en rad olika ägarkonstruktioner, där samma företag kan finnas med i ett flertal ägarbolag. Det samtidiga ägandet av olika medier är en företeelse som fått ökad betydelse och är särskilt tydlig beträffande dagspressens inträde i den privata lokalradion.

Grundstrukturerna från 1973 i fråga om ägandet av svensk dagspress består i princip fortfarande. Det 20 största ägarna är i huvudsak desamma. Vissa mer påtagliga förändringar har dock skett. Den största ägargruppen, Bonniersfären, har ökat sin andel av den totala upplagan med 6 procent till 26,7 procent, men den har därefter åter sjunkit. Expressen har förlorat mer i upplaga än vad förvärvet av Sydsvenska Dagbladet medförde i tillskott. Arbetarrörelsens press har varit utsatt för stora påfrestningar och ett rekonstruktionsarbete i syfte att överlåta tidningarna till lokalt förankrade ägare är i sitt slutesked. Trots dessa förändringar kännetecknas perioden 1973–1993 av stor stabilitet. Få nya ägare har tillkommit och förskjutningar i ägargruppernas relativa andel av totalupplagan har varit förhållandevis små.

Sammantaget ger den ovan lämnade redovisningen en förhållandevis positiv bild av den yttre och inre mångfalden inom den svenska massmedie-

branschen i sin helhet. I den nuvarande massmediesituationen har dagspressen fortfarande en central ställning. Med hjälp av det direkta presstödet har man kunnat undvika en minskning av antalet dagstidningar under de senaste decennierna, även om stödet inte medfört en förbättring av andratidningarnas position. Under samma period har den yttre mångfalden ökat genom utvecklingen av andra medier, främst radio/TV men också genom tidskrifternas ändrade struktur.

Utvecklingen inger dock en oro för att den yttre mångfalden i vissa avseenden kan komma att åter minska. Det gäller närmast koncentration av ägandet både inom det privata radio/TV-området och inom dagspressen. Till detta kommer – med det i och för sig korta tidsperspektiv som finns – den kritik som riktats mot de privata lokalradiostationerna för att de hittills inte uppfyllt de politiska förväntningarna på en ökad innehållsmässig mångfald.

Enligt vår mening är den yttre mångfalden inom massmedierna ett mycket viktigt medel att nå målet att massmedierna genom den fria åsiktsbildningen skall kunna bidra till att främja demokratin i Sverige. Det finns en klar risk för att en minskad yttre mångfald också kan medföra en minskning av utbudet av åsikter. En statlig massmediepolitik måste därför inriktas på att främja den yttre mångfalden inom massmedierna. Konkurrensen mellan flera medier bidrar enligt vår mening i sig till en fruktbar åsiktsbildning och förmodligen också till att den s.k. inre mångfalden ökar.

## 10.4 Dagspressens position i massmedielandskapet

**Vår bedömning:** Dagspressens särställning i massmedielandskapet har blivit mindre markerad under de två senaste decennierna. Dagspressen har dock fortfarande en särskild och central ställning och kan mer heltäckande än andra massmedier sammantaget fylla informationsuppgiften, granskningsuppgiften och forumuppgiften. Dagspressens centrala betydelse i den demokratiska processen kan beräknas kvarstå under överskådlig tid. Utan en stark, mångsidig och differentierad dagspress går mycket av den totala mångfalden förlorad och det kan inte kompenseras av utvecklingen inom radio/TV. Det behövs både en inre och en yttre mångfald inom dagspressen för att ge de bästa förutsättningarna för en allsidig debatt och åsiktsbildning och för att ge en valfrihet för läsarna.

Enligt expertrapporten finns det avgörande skillnader mellan åren 1972 och 1994 när det gäller utgångspunkterna för presspolitiken. Den viktigaste skillnaden är att dagspressen inte längre kan bedömas fristående. Gränserna

mellan olika medietyper har luckrats upp, å ena sidan finns lokal radio och TV, å andra sidan finns specialtidningar och tidskrifter. En viktig utgångspunkt för fortsatta bedömningar är därför enligt expertrapporten en samlad syn på alla större medier och en identifiering av områden som kräver särskilda samhällsinsatser och ger goda förutsättningar för medierna, antingen i form av riktade stimulansstöd eller i form av hinder mot en oönskad utveckling. (SOU 1994:94, s. 228.)

Enligt vår mening är det visserligen tydligt att dagspressens särställning sedan början av 1970-talet blivit mindre markerad genom att gränserna mot tidskrifter å ena sidan och radio/TV å andra sidan luckrats upp. De uppgifter för massmedierna som redovisats tidigare, nämligen informations-, gransknings- och forumuppgifterna uppfylls i ökad utsträckning också av andra massmedier. Framför allt gäller detta radio/TV som jämfört med år 1975 fått helt förändrade förutsättningar, men en del tidskrifter har också kommit att fylla vissa av funktionerna. Till detta kommer att dagstidningarnas alltmer omfattande material kommit att innehålla sådana ämnesområden som tidigare ansågs förbehållet tidskrifter.

Dagspressen kan dock fortfarande på ett mer heltäckande sätt än de andra massmediegrupperna anses samtidigt fylla alla tre uppgifter. Dagspressen har sammantaget ett djup, en bredd och en aktualitet när det gäller information, granskning och utrymme för olika åsikter som de andra mediegrupperna var för sig har svårt att nå upp till. Särskilt gäller detta på den regionala nivån. På denna nivå finns ännu inte något annat reellt alternativ eller någon motkraft till förstатidningarna än andratidningarna. Varken den privata lokalradion eller public service-radio och -TV på regional nivå har kunnat fylla de tre uppgifterna på ett sådant sätt att de skulle kunna bli motkrafter till förstатidningarna. De lokala televisionsföretagen har på sina håll kunnat bidra till att fylla ett behov av regional information men det har hittills varit i så ringa omfattning att de inte heller kunnat utgöra någon egentlig motkraft.

I detta sammanhang kan också annonsbladen nämnas. Dagstidningskommittén konstaterade år 1988 att dagspressen sedan år 1972 i stort sett kunnat hålla sina positioner gentemot annonsbladen. Dagstidningarnas starka ställning i det allmänna medvetandet hade bidragit till fortsatt trohet från annonsörernas sida. Det bedömdes att frånvaron av vidare marknadsförutsättningar kunde ses som en förklaring till att annonsbladen endast i begränsad omfattning utvecklade det redaktionella materialet.

Situationen kan emellertid numera ha förändrats. En ny företeelse på tidningsmarknaden är tidningen Metro, som är en annonsfinansierad gratisutdelad tidning i Storstockholm. Metro kommer ut fem dagar i veckan i en stor upplaga. Den skiljer sig från traditionella annonsblad bl.a. genom sina redaktionella ambitioner i fråga om regionala nyheter och riks- och utrikesnyheter. Metro skall dock ses i perspektivet av att den ges ut i Storstockholm vars tidningsmarknad skiljer sig från övriga tidningsmarknader genom den för-

hållandevis låga hushållstäckningen för morgontidningar. Det är ännu för tidigt att bedöma vilken betydelse Metro kommer att ha för tidningsmarknaden.

Dagspressen har fortfarande en central betydelse i det allmänna medvetandet och den når en mycket stor del av befolkningen. Det tryckta ordet ger särskilda möjligheter för en innehållsrik och varierad information och dagspressen kan förmedla denna information på ett överskådligt och lättillgängligt sätt med stora möjligheter till fördjupning inom de områden som upplevs som särskilt intressanta. Morgontidningarna kan ses som basmedier, med kvällstidningar, radio, TV och specialtidningar som kompletterande tillval.

Till detta kommer att dagstidningarna genom sin starka ställning hos allmänheten i förening med sitt allmänorienterande innehåll bidrar till en allmän och hög medvetenhet om skilda företeelser i samhället, också sådana som mer indirekt har politisk betydelse. I den meningen kan dagspressen sägas ge en vidareutveckling, kontinuitet och bredd när det gäller de kunskaper, de läsvanor och den allmänbildning som skolan lagt grunden till.

På längre sikt kan saken te sig annorlunda. Det finns en del som talar för att andra medier i vissa hänseenden kommer att kunna spela samma roll som dagstidningarna gör i dag eller åtminstone utgöra så avgörande motkrafter att dagstidningarna förlorar sin nuvarande särställning. Förutom tidskrifter och radio/TV gäller detta databaser av olika slag, vilka ger direkt tillgång till en mycket stor mängd information, och de elektroniska anslagstavlor som ger stora möjligheter till åsiktsutbyte.

Det råder delade meningar om hur lång tid en sådan utveckling tar. Enligt vår bedömning torde det vara fråga om en utveckling på längre sikt. Under överskådlig tid torde man kunna räkna med att dagstidningarna kommer att behålla sin starka och särskilda ställning när det gäller förutsättningarna för demokratin i Sverige.

Det behövs enligt vår bedömning medier som på ett heltäckande sätt kan fylla uppgiften att främja demokratin genom den fria åsiktsbildningen. Inget annat medium fyller på samma fullständiga sätt som dagspressen en sådan uppgift. Mot bakgrund av våra ovan redovisade bedömningar om dagspressens särställning och grundläggande betydelse för demokratin finns det därför starka skäl att verka för att just dagspressen ges bästa möjliga förutsättningar att upprätthålla och fördjupa sin roll i det demokratiska systemet. Målet med presspolitiken är därvid att dagstidningarna skall medverka till att främja demokratin genom en allsidig, vital och fri åsikts- och opinionsbildning. Som vi tidigare framhållit anser vi att mångfalden inom massmedierna är angelägen för att nå målet att främja demokratin. Utan en stark, mångsidig och differentierad dagspress går mycket av den totala mångfalden förlorad och det kan inte kompenseras av utvecklingen inom radio/TV. Det behövs således enligt vår bedömning både en inre och en yttre mångfald inom dagspressen för att ge de bästa förutsättningarna för en allsidig debatt och åsiktsbildning och även för att ge läsarna en valfrihet.

## 10.5 En statlig presspolitik

**Vårt förslag:** Staten bör även fortsättningsvis stödja dagstidningarna. Utan ett ordentligt stöd finns det en påtaglig risk för en minskad mångfald. Hänsyn måste dock tas till det ansträngda statsfinansiella läget.

Att den nuvarande dagspressen kan uppvisa en jämförelsevis god yttre mångfald har i hög grad sin grund i de senaste decenniernas presstöd, som brutit utvecklingen mot koncentration och monopol. Om stödet nu skulle upphöra är det uppenbart att denna utveckling riskerar att ta fart igen.

Det är i och för sig inte omöjligt att andra åtgärder än ekonomiskt stöd skulle kunna bidra till att motverka en sådan utveckling. I detta sammanhang kan nämnas att det nyligen inrättats ett råd som har till uppgift att följa utvecklingen av förhållanden som har betydelse för mångfalden och utreda behovet av åtgärder (dir. 1995:13).

Det ekonomiska stödet har dock visat sig ha klara positiva effekter för mångfalden inom dagspressen och är enligt vår uppfattning något som i dagens läge inte kan undvaras utan stora negativa konsekvenser. Utan presstöd skulle många tidningar läggas ned, särskilt gäller detta de för mångfalden så viktiga andratidningarna. Vi anser således att det direkta presstödet även i fortsättningen skall finnas kvar.

Vår bedömning av det fortsatta stödet till dagspressen har emellertid också som en utgångspunkt det rådande statsfinansiella läget. Nyttan av stödet måste nog vägas mot kostnaderna för staten. I första hand måste då de generella stödformerna omprövas eftersom det för mångfalden inom dagspressen är särskilt viktigt med selektiva åtgärder riktade till de ekonomiskt svagare tidningarna. Många tidningar är så ekonomiskt starka att det nuvarande generella stödet inte i alla delar framstår som oundgängligen nödvändigt.

Möjligheterna att begränsa det selektiva stödet måste dock också nog prövas. Stödet får inte gå utöver vad som behövs för att tidningarna skall kunna följa med utvecklingen inom branschen och leva vidare. Det måste också tydligt begränsas till sådana tidningar som kan betecknas som dagstidningar. En självklar utgångspunkt är att staten måste undvika åtgärder som kan inge oro för en påverkan på tidningarnas innehåll.

Vi anser att följande mer konkreta mål bör sättas upp för statens presspolitik.

- Dagstidningarna bör få del av en förmånlig indirekt beskattning.
- I valet av statliga stödformer bör sådana stödåtgärder väljas som ger de minst snedvridande effekterna på konkurrensen mellan olika massmedier.
- Staten bör medverka till att dagstidningar kan nå så många som möjligt genom att stödja en bred distribution.





# 11 Dagstidningsbegreppet

**Vårt förslag:** Dagstidningsbegreppet bör i huvudsak vara oförändrat. En viss uppstramning bör dock ske. En samordning mellan dagstidningsbegreppet i skilda författningar bör eftersträvas. Kravet att en dagstidning skall innehålla mer än 55 procent eget redaktionellt material bör sänkas till minst 51 procent.

Vi har i föregående avsnitt redovisat vår bedömning att ett ekonomiskt stöd även i fortsättningen bör betalas ut till dagstidningar. Begreppet dagstidning är emellertid inte entydigt.

*Presstödsförordningen* innehåller en definition av begreppet dagstidning som fastslår att tidningen skall

- vara en allmän nyhetstidning,
- vara av dagspresskaraktär,
- innehålla reguljär nyhetsförmedling eller allmän-politisk opinionsbildning,
- normalt komma ut med minst ett nummer per vecka,
- i huvudsak vara skriven på svenska,
- i huvudsak distribueras inom landet,
- komma ut under eget namn,
- ha ett eget redaktionellt innehåll som utgör mer än 55 % av det totala redaktionella innehållet.

Denna definition har kompletterats av Presstödsnämnden år 1981 i ett vägledande uttalande:

- Den reguljära allmänna nyhetsförmedlingen skall vara tidningens primära uppgift.
- Nyhetsförmedlingen skall vara kontinuerlig.
- Nyhetsförmedlingen skall gälla händelser och skeenden i anslutning till periodiciteten och aktualiteten skall motivera och förutsätta periodiciteten.
- Nyhetsförmedlingen får inte begränsas av annat än det geografiska spridningsområdet och av händelsers och skeendens aktualitet.

*Mervärdesskattelagens* definition av allmän nyhetstidning är mindre utförlig. I denna lag anges bara att det är fråga om sådana publikationer av dagspresskaraktär som normalt utkommer med minst ett nummer per vecka. Skattemyndigheterna använder sig dock också av flera av presstödsförordningens och Presstödsnämndens kriterier, även om man i huvudsak haft en mer restriktiv tillämpning än nämnden. I *reklamskattelagen* definieras allmän

nyhetstidning som en periodisk publikation av dagspresskaraktär som normalt kommer ut med minst ett nummer per vecka och som inte utgör annonsblad. I lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. definieras dagstidning som en allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär som normalt utkommer med minst ett nummer i veckan och som har en på vardagar i huvudsak abonnerad upplaga.

Den definition av dagspressbegreppet i presstöds-sammanhang som riksdagen 1971 ställde sig bakom löd "allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär som kommer ut med minst ett nummer per vecka". Kravet på i huvudsak abonnerad upplaga infördes i förordningen 1971 i syfte att undanta gratisutdelade och lösnummerförsålda tidningar. 1976 infördes i en bisats att texten i huvudsak skall vara skriven på svenska och i huvudsak distribueras inom landet. När uttrycket allmän nyhetstidning och publikation av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling och/eller allmänpolitisk opinionsbildning senare infördes var syftet att sätta en gräns mot vissa organisationstidningar med klart sektoriell opinionsbildning.

Att endagstidningarna skulle innefattas i begreppet allmän nyhetstidning har varit föremål för upprepade diskussioner både i utredningssammanhang och i riksdagen. Den första pressutredningen innefattade inte endags- eller tvådagartidningarna i dagspressbegreppet och den andra pressutredningen uttryckte tveksamhet. 1972 års pressutredning ansåg att fådagartidningarna skulle innefattas i begreppet allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär men att de var att betrakta som ett komplement till dagstidningarna och inte som den primära nyhets- och informationskällan.

När det gäller skillnaden mellan Presstödsnämndens och skattemyndigheternas tillämpning är det endagstidningarna som i första hand framträder. Fle- ra av de rikstäckande endagstidningar som Presstödsnämnden godkänt för produktionsbidrag/driftsstöd har av skattemyndigheterna inte ansetts som allmänna nyhetstidningar. I stället har de betraktats som organisationstidskrifter.

### *Vår bedömning*

Enligt vår mening saknas det anledning att principiellt förändra *dagstidningsbegreppet*. En viss skärpning behövs emellertid. Det finns en uppenbar risk för att allt fler tidningar som närmast är att betrakta som veckotidningar kommer att omfattas av det särskilda statliga stöd som bör förbehållas dagspressen. Vi anser dock inte att en skärpning bör leda till att fådagartidningar generellt utesluts från möjligheterna att erhålla driftsstöd. Fådagartidningarna fyller nämligen en viktig funktion i den fria åsiktsbildningen. Stödet till denna grupp har också mycket stor betydelse för möjligheterna till nyetableringar inom branschen.

Dagstidningskommittén ansåg år 1988 (SOU 1988:48) att en avgränsning borde göras mot sådana publikationer, vilkas nyhetsförmedling, kommentarer

och granskning till övervägande del behandlar ett enstaka eller några få intresseområden eller segment av samhällslivet medan övriga lämnas obeaktade. Om den redaktionella bevakningen i stort sett är begränsad exempelvis till förhållanden inom näringsliv och affärsverksamhet eller till konsumentpolitik, miljöfrågor, idrott och friluftsliv eller frågor med anknytning till kyrkoliv och religion föll tidningen enligt kommittén utanför kategorin dagstidning.

När det gäller avgränsningen av dagstidningsbegreppet gör vi samma bedömning som Dagstidningskommittén. En tidning bör för att kunna erhålla presstöd ha ett icke-segmenterat innehåll och inriktas mot en vid läsekrets utan förbehåll för gruppstillhörighet eller motsvarande begränsning. Detta bör komma till tydligt uttryck i presstödsförfattningen för att motverka en utveckling mot en allt vidare tillämpning av dagspressbegreppet, som kan noteras ha skett i praxis under senare år.

Beträffande det inledningsvis omnämnda kriteriet mer än 55 procent eget redaktionellt material har vi funnit att det finns anledning att överväga en sänkt gräns. Ursprungligen angavs att dagstidningar med övervägande samma redaktionella innehåll i presstödssammanhang skulle anses som en tidning. Presstödsnämnden utbildade en praxis som innebar att en edition ansågs som en självständig tidning om det särskiljande innehållet var minst 51 procent av det totala redaktionella innehållet.

År 1981 infördes en mer flexibel gräns för att hindra spekulativa editionsstarter. Produktionsbidrag till en självständig edition utgick i proportion till andelen unikt material, på så sätt att bidraget började utgå vid 51 procent eget material. För att uppnå fullt produktionsbidrag krävdes 65 procent.

I den proposition som lades fram på grundval av Dagstidningskommitténs förslag 1988 (prop. 1989/90:78, s. 10 f.) föreslogs den nuvarande 55-procentgränsen utan avtrappning. Det framhölls att regelsystemet borde vara så entydigt att det motverkade uppkomsten av utpräglade skenarrangemang utan att för den skull förhindra förenklingar och rationaliseringar. Med hänvisning till att en betydande mängd gemensamt redaktionellt material måste tillåtas ingå i olika editioner föreslogs att kravet på eget redaktionellt material skulle sänkas från 65 procent. Erfarenheten fick enligt propositionen visa om 55-procentsgränsen var väl avvägd eller om nivån behövde justeras. Det förutsattes därvid att Presstödsnämnden följde utvecklingen och rapporterade negativa konsekvenser. Riksdagen godtog förslaget (bet. 1989/90:KU31).

Enligt vår mening finns det nu mycket som talar för att gränsen åter bör justeras ner till 51 procent. En sådan sänkning torde inte ha någon avgörande betydelse för tidningsföretagens planer på att ge ut editioner. Vissa fördelar från samordningssynpunkt står däremot att vinna. Det finns i dag mycket tidningsmaterial som med fördel kan vara likadant utformat i flera tidningar utan att mångfalden i åsiktsbildningshänseende går förlorad. Det gäller t.ex. radio- och TV-programtablåer som numera kan ta mycket plats i anspråk, sporttabeller och börstabeller, men också specialmaterial av olika slag som vänder sig

till läsaren som konsument. Vi föreslår således att en tidning för att i presstödssammanhang betraktas som en dagstidning skall ha ett eget redaktionellt innehåll som utgör minst 51 procent av dess totala redaktionella innehåll. En sådan gräns överensstämmer dessutom med Tidningsstatistik AB:s upplagebestämmelser som anger att med självständig tidning/tidskrift förstås publikation eller upplagedel vars redaktionella innehåll till minst 51 procent skiljer sig från innehållet i annan publikation eller upplagedel med samma eller annat namn.

*Övriga kriterier* i definitionen av dagspressbegreppet bör enligt vår bedömning kvarstå. Det gäller kravet på reguljär nyhetsförmedling eller allmänpolitisk opinionsbildning samt kraven på att tidningen skall vara skriven på svenska, i huvudsak distribueras inom landet och komma ut under eget namn. Vi vill också understryka att vi anser att Presstödsnämndens riktlinjer från år 1981 fortfarande är mycket värdefulla som komplement.

När det gäller dagspressbegreppets tillämpning inom skatteområdet resp. i presstödssammanhang anser vi att det finns behov av en *samordning*. Det är enligt vår mening inte tillfredsställande att tidningar som av Presstödsnämnden bedömts som allmänna nyhetstidningar inte fått del av den för dagstidningar förmånligare beskattningen. Vi anser mot denna bakgrund att i mervärdesskattelagen bör införas en bestämmelse som föreskriver att driftstöds- och distributionsstödsberättigade tidningar skall beskattas som allmän nyhetstidning.

## 12 Ett förändrat indirekt stöd till dagspressen

Den ansträngda statsfinansiella situationen gör att stödet till dagstidningarna nog måste prövas i alla sina delar. Mervärdesskattesubventionen, reklamskattesubventionen och det direkta presstödet måste vägas mot varandra. Mot bakgrund av att den yttre mångfalden främjas bäst med ett stöd som riktas till de svagare tidningarna är det de generella stödformerna som enligt vår mening i första hand måste bli föremål för neddragningar.

I detta avsnitt behandlar vi det indirekta stöd som ges dagspressen genom de förhållandevis förmånliga mervärdes- och reklamskattereglerna. Om man utgår från en mervärdesskattesats på 25 procent och en reklamskatt på 11 procent med 6 miljarder kr i återbetalning uppgick subventionen år 1993 till drygt 2 miljarder kr, varav mervärdesskatten svarade för ca 1,6 miljarder kr.

Vi ser det som alltför drastiskt för tidningarnas ekonomi att både införa mervärdesskatt och höja reklamskatten för dagstidningar. I valet mellan införande av mervärdesskatt och en höjning av reklamskatten kan man enligt vår mening inte bortse från att reklamskattens framtid överhuvud har uppfattats som tveksam.

### 12.1 Mervärdesskatten

**Vårt förslag:** Mot bakgrund av det statsfinansiella läget och även av behovet av konkurrensneutralitet bör dagstidningarna betala en mervärdesskatt på upplageintäkter. Den bör vara låg.

Den stödform som på senare tid varit mest ifrågasatt är de förmånliga mervärdesskattereglerna för dagspressen. Synen på den förmånliga beskattningen har skiftat. Ett motiv som tidigt angavs var att de flesta andra länder undantagit tidningar från konsumtionsbeskattning. Under 1960-talet pekade två skatteutredningar på att skattetekniska skäl talade för en mervärdesskatt på upplageintäkter. Den senare av dem – Översynsutredningen – ansåg dock härutöver att andra än skattetekniska synpunkter kunde anföras mot skatteplikt för dagstidningar (Ds Fi 1967:10). Regeringen instämde i detta och framhöll att tidningsbranschen skulle stödjas ekonomiskt. Av tekniska skäl blev undantaget för dagspressen kvalificerat (prop. 1968:100, s. 128), dvs.

all ingående mervärdesskatt blev avdragsgill trots att mervärdesskatt bara betalas på annonsintäkter. Nämnas kan att det direkta presstödet då inte införts.

Den senaste pressutredningen hänvisade till att motiven för den förmånliga beskattningen alltid varit hänsynen till dagspressens centrala samhällsuppgifter. Det framhölls att tidningarnas framskjutna roll i den demokratiska processen och den starka ställningen i det allmänna medvetandet borde sättas före en i och för sig förståelig strävan efter likabehandling i olika skattesystem. I en utredning om indirekta skatter påföljande år (Reformerad mervärdesskatt m.m. [SOU 1989:35]) förordades däremot att undantaget för dagstidningar skulle tas bort eftersom skattesubventioneringen, som var mycket kostsam, även motverkade pressens mångfald. Regeringen ansåg dock med hänvisning till lågtäckningstidningarnas bidragsberoende att mervärdesskattesubventionen skulle bestå. Utredningen om vissa mervärdesskattefrågor föreslog (SOU 1993:75) en enhetlig 12-procentig mervärdesskatt för allmänna nyhetstidningar, andra periodiska publikationer och böcker och hänvisade därvid till konkurrensneutraliteten. Vikten av konkurrensneutralitet mellan tidningar och tidskrifter har dessutom påtalats av Konkurrensverket i en skrivelse i augusti 1994 till dåvarande skatteministern Bo Lundgren. Också Svenska Veckopressens Tidningsutgivareförening (Vectu), föreningen Svensk Fackpress (Fackpressen) och Svenska Bokförläggareföreningen (SBF) har i skrivelser till Pressutredningen -94 med hänvisning bl.a. till innehållet i vissa dagstidningar kraftigt understrukit behovet av konkurrensneutralitet och likabehandling. Tidningsutgivarna har däremot hänvisat till dagspressens speciella roll i den demokratiska processen och till att ett införande av mervärdesskatt på upplageintäkter skulle innebära upplageminskningar.

Det är enligt vår bedömning tydligt att gränsdragningen mellan dagstidningar och populär/fackpress blivit mindre klar sedan dagstidningarna först medgavs den förmånliga beskattningen, vilket dessutom skedde innan det direkta presstödet infördes. Delar av dagstidningarnas innehåll är sådant som tidigare i huvudsak förekom i populär- och fackpressen. Det förhållandet att detta material ofta samlas i särskilda bilagor och att dessa bilagor ibland utformas som veckotidningar förstärker gränsdragningssvårigheterna. Den nuvarande skillnaden i mervärdesskattesats för de båda kategorierna innebär utan tvekan problem, och konkurrensneutraliteten har ifrågasatts.

Den ansträngda statsfinansiella situationen har tvingat fram ekonomiska neddragningar inom en rad centrala områden och inte heller när det gäller dagspressens subventioner kan enligt vår mening neddragningar undvikas. Vi har i ett tidigare avsnitt redovisat vår bedömning att dagspressen fortfarande har en sådan särställning och viktig funktion i den demokratiska processen att det är berättigat med ett statligt stöd för att bevara mångfalden inom dagspressen men har också betonat att det statsfinansiella läget är så allvarligt att varje stödform nog måste omprövas. Det statliga stödet till dagspressen måste enligt vår bedömning begränsas till de områden där det gör mest nytta för mång-

falden och för den demokratiska processen. Enligt vår bedömning är en viss minskning av mervärdesskattesubventionen den besparingsform som är minst ofördelaktig. Det är de stora tidningarna som subventioneras mest genom den förmånliga mervärdessbeskattningen. Endast en mindre del kommer de svagare tidningarna till godo, även om subventionen kan vara av avgörande betydelse för dessa tidningar. Den ekonomiska situationen för dagstidningsbranschen i sin helhet är inte heller sådan att skälen för att stödja hela branschen med en mervärdesskattesubvention av den nuvarande omfattningen framstår som övertygande.

Det statsfinansiella läget gör att en begränsning av mervärdesskattesubventionen är nödvändig. Vi är emellertid inte beredda att föreslå att mervärdesskatteundantaget för dagspressen helt slopas. En 25-procentig mervärdesskatt för dagstidningarna skulle försätta dessa i en mycket svår ekonomisk situation. Det finns också en risk för att dagstidningarnas hushållstäckning i sin helhet skulle påverkas negativt. En sådan risk måste också ses mot bakgrund av att det märkts en viss försvagning av benägenheten att prenumerera på en dagstidning.

I ett internationellt perspektiv kan nämnas att det är vanligt att dagspressen särbehandlas i fråga om mervärdesskatt. Samtliga EU-länder och även Norge tillämpar en särskilt förmånlig beskattning i fråga om dagstidningarnas upplageintäkter. Fyra av de 15 EU-länderna (inkl. Sverige) har ingen mervärdesskatt. Dessutom har man i Finland mervärdesskattebefrielse för abonnerad upplaga. Övriga tio EU-länder tillämpar en reducerad skattesats. I tre länder – Irland, Tyskland och Österrike – motsvarar den reducerade skattesatsen ungefär hälften av standardskattesatsen. I övriga länder gäller ännu lägre skattesatser för dagspressen.

Den förmånliga skattesatsen för dagstidningar gäller i allmänhet också tidskrifter och böcker. Förutom Sverige gäller dock att Danmark har standardskattesats för tidskrifter och även för böcker. I Belgien och Frankrike är mervärdesskattesatsen för böcker något högre än för dagstidningar, men ändå långt från standardskattesatsen.

När Utredningen om vissa mervärdesskattefrågor år 1993 föreslog att en enhetlig skattesats på 12 procent skulle införas för allmänna nyhetstidningar, andra periodiska publikationer och böcker, hänvisade den till behovet av konkurrensneutralitet, till EG-reglerna samt till andra länders regelsystem. Man fann att en enhetlig skattesats på 12 procent skulle bli statsfinansiellt neutral (SOU 1993:75).

Också vi anser att en på detta sätt enhetlig skattesats har vissa fördelar. Frågan måste dock bedömas i det statsfinansiella perspektivet. Vi ser det inte heller som vår uppgift att lämna förslag om skattesatserna för tidskrifter och böcker.

Enligt vår mening kan man när skattesatsen för dagstidningarna bestäms inte underlåta att lägga stor vikt vid dagspressens centrala betydelse i den de-

mokratiska processen. Hänsyn bör tas till att de ekonomiska förutsättningarna för tidningarna inte får förändras alltför drastiskt. Det är därför nödvändigt att den skattesats som vi föreslår blir jämförelsevis låg, högst sex procent.

Som framgår av avsnitt 4.1.2 gäller enligt EG:s regelverk att det i princip bara får finnas tre olika mervärdesskattesatser och att s.k. nollskattesatser endast får tillämpas övergångsvis i första hand till den 1 januari 1997. Vad som därefter sker går inte att bedöma i dag. Den lägsta tänkbara skattesatsen i Sverige med hänsyn till EG:s temporära regelverk är 12 procent – bortsett från nollskattesatsen – under förutsättning av att man behåller de nuvarande tre skattesatserna 25, 21 och 12 procent. 12 procent är emellertid enligt vår mening en för hög nivå.

Vi kan inte bedöma om det i ett längre perspektiv finns förutsättningar för färre skattesatser i Sverige eller för att en fjärde och lägre skattesats kan godtas inom ramen för EU. Frågan om mervärdesskattebeläggning av vissa i dag skattebefriade tjänster inom kulturområdet övervägs för närvarande inom regeringskansliet, mot bakgrund av behovet av anpassning till EG:s regelverk. Vi ser det som naturligt att mervärdesskattesatsen för dagstidningarna anpassas till den lägre nivå som kan komma att införas inom kulturområdet. Vi vill därför i första hand förorda en sådan anpassning.

Utvecklingen inom dagspressen har vidare aktualiserat en annan fråga. Det gäller mervärdesskatt för elektroniskt distribuerade dagstidningar och faxtidningar. De nuvarande mervärdesskattereglerna har tolkats på olika sätt. På vissa håll tolkas reglerna så att skattebefrielsen gäller allmänna nyhetstidningar oavsett i vilken form de distribueras. Mot en sådan tolkning talar att radiotidningar är skattebefriade enligt en egen regel i mervärdesskattelagen. I vart fall tycks det nödvändigt med ett förtydligande när det gäller de elektroniska tidningarna.

För en likabehandling av de elektroniska tidningarna med nyhetstidningarna i pappersupplaga talar att det är angeläget att främja tidningarnas tekniska utveckling, som på sikt kan leda till minskade kostnader. Vidare kan sägas att distributionsformen bör ha en underordnad betydelse.

Enligt vår bedömning kan man dock inte bortse från de gränsdragnings-svårigheter som kan uppstå när dagstidningarnas databastjänster skall särskiljas från andra betalda databastjänster med liknande information och som belastas av 25 procent mervärdesskatt. En enhetlig skattesats när det gäller databasinformation är enligt vår mening mot den bakgrunden att föredra. Vi föreslår därför att mervärdesskattelagens regler förtydligas så att elektroniskt distribuerade tidningar och faxtidningar klart utesluts från den förmånliga skattesatsen för allmänna nyhetstidningar.

## 12.2 Reklamskatten

**Vårt förslag:** Vi föreslår inte någon ändring av procentsats eller återbetalningsgrundande belopp för dagstidningarnas reklamskatt. Där-  
emot föreslår vi att tidningsutdelad direktreklam bara skall beskattas  
som annan direktreklam och att det i stället för systemet med återbetal-  
ning av reklamskatt införs en avdragsmöjlighet vid redovisnings-  
tillfället.

Reklam i allmänna nyhetstidningar beskattas med 4 procent, medan den allmänna skattesatsen är 11 procent. Ett särskilt bottenavdrag finns för tidningar och tidskrifter. Detta är 12 miljoner kr för dagspress och 6 miljoner kr för övrig press, och fungerar på det sättet att beskattningsmyndigheten betalar tillbaka den del av skatten som belöper på ovannämnda belopp. För annonsblad o.d. finns inget motsvarande återbetalning. Reklamskatt tas inte ut för reklam i radio eller TV, däremot tas en koncessionsavgift resp. en avgift enligt lokalradiolagen ut.

Reklamskatteutredningen redovisade 1988 en omfattande översyn av reklamskatten (SOU 1988:17) i syfte bl.a. att komma till rätta med de tillämpningsproblem och konkurrensneutralitetsproblem som den tekniska utvecklingen på medieområdet lett till. Ett annat syfte var att förenkla administrati-  
onen av reklamskatten. Förslaget har remissbehandlats men har inte föranlett någon proposition till riksdagen.

Däremot har Riksskatteverket i en framställan till regeringen våren 1992 fört fram att det bör övervägas att slopa reklamskatten eftersom reklamskatte-  
lagen är komplicerad och svårtillämpad. Utredningen om vissa mervärdeskatt-  
tefrågor har vidare år 1993 (SOU 1993:75) redovisat sin uppfattning att re-  
klamskatten har en snedvridande effekt på konkurrensneutraliteten och att den  
därför inte bör behållas. Riksskatteverket har i sitt remissyttrande anslutit sig  
till denna bedömning.

I bilden av reklamskatten ligger också att endast två länder i Europa har en  
liknande skatt för dagstidningar – Grekland och Österrike.

Mot bakgrund av denna negativa bild av reklamskatten anser vi det inte be-  
fogat att nu föreslå en höjning av skatten, även om det skulle innebära att  
vissa konkurrensnedvridande effekter skulle undanröjas. Till saken hör  
också att det inte ligger inom ramen för vårt uppdrag att överväga en reklam-  
skatt på radio- och TV-området. Visserligen skulle en reklamskatt för all-  
männa nyhetstidningar som var likformig med skatten för tidskrifter ha posi-  
tiva effekter för konkurrensneutraliteten och innebära ett tillskott till statens  
finanser med omkring 460 miljoner kr. Emellertid innebär den mervärdesskatt  
vi valt att föreslå att många tidningars ekonomi skulle försämrats alltför

påtagligt om de därutöver nu belastades med en höjning av reklamskatten. Övervägande skäl talar mot den angivna bakgrunden mot en höjning av reklamskattesatsen eller sänkning av bottenavdraget för dagstidningar.

Vi vill emellertid å andra sidan inte heller föreslå att reklamskatten för dagstidningar tas bort utan att den samtidigt slopas för annan reklam. De konkurrenssnedvridande effekterna av en sådan ordning är uppenbar. I det nuvarande statsfinansiella läget ser vi det inte som troligt att reklamskatten – som inbringar närmare 1 miljard kr per år – kommer att kunna undvaras. Ett slopande av reklamskatten för dagstidningarna skulle dessutom främst gynna de stora tidningarna med höga annonsintäkter, medan de för mångfalden angelägna andratidningarnas ekonomiska situation endast marginellt skulle förbättras.

Mot den angivna bakgrunden föreslår vi inte någon förändring av reklamskattesats eller grundavdrag.

Vi vill emellertid föreslå en ändring i de regler som gäller återbetalning av reklamskatt. Som Riksskatteverket framhållit i skrivelsen till regeringen i mars 1992 skulle administrativa fördelar vinnas om det infördes en rätt till avdrag från skatten på den omsättning som nu är återbetalningsgrundande. Ett ytterligare skäl för att rationalisera det onödigt tungrodda systemet på detta sätt är att de skattskyldiga ofta ansett den gällande rundgången med pengar som både kostsam och krånglig. Vi föreslår mot denna bakgrund att de aktuella beloppen får dras av när reklamskatten redovisas.

När det gäller beskattningen av tidningsdistribuerad direktreklam gör vi följande bedömning.

I fråga om dagstidningarnas skatt för direktreklam gäller dels en skatt om 11 procent som reklamtrycksak eller annonsblad, dels också en skatt som annons med 4 procent – visserligen med 12 miljoner kr återbetalningsgrundande – där distributionskostnaden utgör beskattningsunderlag. För direktreklam som inte delas ut av dagstidningarna är reklamskatten endast 11 procent på tryckerikostnaden.

Enligt vår mening är det inte rimligt att dagstidningarna på detta sätt tvingas betala en dubbel reklamskatt. Likformighets-skäl talar för att direktreklamen endast beskattas som annan direktreklam. Vi föreslår ändringar i reklamskattelagen för att uppnå en sådan likformig beskattning.

## 13 Direkt stöd till dagspressen

### 13.1 Driftsstödet

**Vårt förslag:** Driftsstödet bör begränsas i viss utsträckning. Särregleringar för vissa tidningar bör tas bort. Stödet bör inte reduceras därför att ett tidningsföretag redovisar vinster.

Driftsstödet beräknas för år 1994 ha uppgått till ca 413 miljoner kr. Det är i huvudsak tre tidningsgrupper som får del av driftsstödet. Den grupp som får den största andelen av stödet är de storstadstidningar, som når färre än 40 procent av hushållen på utgivningsorten. Det är fråga om fyra tidningar, nämligen Svenska Dagbladet, Arbetet, Arbetet Väst och Skånska Dagbladet, som tillsammans får drygt 40 procent av driftsstödet. En något mindre del eller ca 35 procent har lämnats till gruppen lågtäckningstidningar i landsorten. Dessa består av 19 tidningar. Den tredje gruppen består av ett 50-tal endags-tidningar som tillsammans får något mindre än 20 procent av stödet.

Som vi tidigare framhållit anser vi att det fortfarande finns avgörande skäl för att verka för en mångfald inom dagspressen genom ett direkt pressstöd. Vissa begränsningar av stödet till dagspressen bör genomföras med hänsyn till det statsfinansiella läget.

#### 13.1.1 Driftsstödet till vissa fådagartidningar

En fådagartidning kan med nuvarande regler inte erhålla presstöd om dess täckningsgrad överstiger 25 procent. Med täckningsgrad avses tidningens procentuella spridning bland hushållen på utgivningsorten. 1972 års pressutredning ansåg att det fanns skäl för att lägga täckningstalsgränsen för fådagartidningar lägre än för flerdagartidningar eftersom de kritiska gränserna i ekonomiskt hänseende ligger lägre. Förklaringarna till detta sades vara den lokala spridningen, karaktären av komplementtidning, lägre annonspriser och avsaknaden av reella alternativ för annonsörerna. Marknadsförutsättningarna skiljde sig således enligt utredningen på ett sådant sätt att det var berättigat med en förhållandevis låg täckningstalsgräns.

På mindre orter kan dock den nuvarande täckningstalsgränsen på 25 procent innebära att tidningarna inte samtidigt når upp till en abonnerad upplaga på 2 000 exemplar. Vi är emellertid inte beredda att föreslå en förändring av

dess gränser. Vi gör nämligen samma bedömning som 1972 års utredning att stödet särskilt bör riktas till rikstäckande och regionala tidningar. Vi ser det inte som möjligt för staten att ta på sig den ekonomiska börda det skulle innebära att stödja tidningar på en rad små orter, där det saknas rimliga förutsättningar för tidningarna att kunna klara sig på egen hand. Mångfalden inom dagspressen främjas i stället mer effektivt om stödet koncentreras till rikstäckande och regionala tidningar. Till saken hör också att det bör finnas en tydlig gräns mot annonsbladen.

Frågan om hur två endagstidningar med mycket nära produktionstekniskt och administrativt samarbete skall betraktas från presstöds synpunkt har utretts av Bo Hammar på uppdrag av Presstödsnämnden. Utredningen har av regeringen överlämnats till oss. De två angivna endagstidningarnas samarbete är mycket utvecklat. Det gäller gemensam administration, lokal, teknisk utrustning, annonsackvisition och marknadsföring. Dessutom utgår rabatt på abonnemangspriset till den som abonnerar på båda tidningarna. Genom att uppfylla kraven på eget namn och mer än 55 procent eget material har de båda tidningarna år 1994 var för sig fått ca 1,5 miljoner kr eller tillhopa ca 3 miljoner kr i driftsstöd. Hade det i stället varit fråga om en tvådagars tidning skulle den bara fått det förstnämnda beloppet.

Den fråga som inställer sig är om ett sådant arrangemang skall ses som ett sätt att anpassa sig till stödsystemet och som därför bör motverkas. Vi anser i likhet med tidigare pressutredningar att det är angeläget med samverkan mellan tidningar i syfte att rationalisera tidningsverksamhet på andra områden än det rent redaktionella. Av det skälet och med hänsyn till de gränsdragningssvårigheter som annars skulle uppstå anser vi att det inte bör införas regler som förhindrar att det lämnas driftsstöd till sådana tidningar.

Inte heller anser vi att det bör införas en ny och högre stödnivå för tvådagars tidningar för att förhindra att en tidning delas upp på två enbart i syfte att erhålla dubbelt driftsstöd. Det är nämligen tveksamt om en sådan nivå skulle kunna komma till användning annat än möjligtvis i något enstaka fall. Skulle det senare visa sig att finns en tydlig tendens till tidningsuppdelningar i syfte att erhålla mer presstöd ställer sig saken annorlunda. I ett sådant läge skulle det kunna finnas skäl att höja det stöd som betalas till tvådagars tidningar med omkring 50 procent för att minska incitamentet att av presstöds skäl dela upp en tidning i två.

### 13.1.2 Vissa konkurrens effekter

En fråga som gäller vissa effekter av driftsstödet i konkurrenshänseende har på Presstödsnämndens uppdrag utretts av Bo Hammar. Två promemorior har överlämnats till oss. Promemoriorna tar upp frågan om reglering av prissättningen på annonser och abonnemang för tidningar som uppstår driftsstöd. Bo Hammars bedömning är att annonspriser inte bör regleras i presstödsförord-

ningen. Vi delar denna bedömning. Enligt vår mening innebär de bestämmelser som finns om att abonnemangspriset för en flerdagartidning inte får vara uppenbart lägre än vad som i allmänhet tillämpas ett tillräckligt skydd mot snedvridning av konkurrensen. Ytterligare detaljregler skulle enligt vår mening medföra ett alltför begränsat handlingsutrymme.

### 13.1.3 Reduktion av driftsstöd för vissa vinstgivande tidningar

I våra direktiv hänvisas till en rapport av Lennart Eriksson om reduktion av driftsstöd i vissa fall. Rapporten har upprättats på Presstödsnämndens uppdrag mot bakgrund av Dagstidningskommitténs förslag om att Presstödsnämnden skulle ges möjlighet att dra in eller reducera ett driftsstöd till tidningsföretag som uppvisat särskilt goda resultat eller beslutat om vinstutdelning till aktieägarna. Sedan riksdagen avslagit detta förslag, som lagts fram i propositionen 1989/90:78 om reformerat presstöd, gav regeringen Presstödsnämnden i uppdrag att bl.a. bedöma behovet av sådana reduktionsregler. Lennart Erikssons förslag innebär i korthet att driftsstödet skall kunna avvecklas under en tvåårsperiod om resultatet exkl. driftsstöd för en tidningskoncern överstiger hälften av driftsstödet. När det gäller vinstutdelning innebär förslaget att rätten till driftsstöd bortfaller för tidningsföretaget eller för samtliga företag i en tidningskoncern om ett företag resp. moderbolaget beslutar om vinstutdelning över en viss nivå – det belopp som överstiger halva diskontot multiplicerat med eget kapital.

Förslaget har i remissbehandlingen mötts av tveksamhet. Presstödsnämnden har själv – i oktober 1992 – pekat på att det endast skulle beröra en tidning. Denna tidning har för övrigt härefter gått samman med en annan tidning under ett annat namn. Konkurrensverket och Statskontoret har avstyrkt förslaget. De skäl som därvid åberopats är bl.a. att några nämnvärda besparings effekter inte kunnat redovisas, att det är olämpligt att särbehandla företag efter deras lönsamhet samt att det är tveksamt om det kan vara en myndighetsupp gift att kontrollera tidningarnas interna koncernförhållanden och ekonomi. En rad remissinstanser var dock mer positiva, bl.a. Riksrevisionsverket och Tidningsutgivareföreningen.

Vi anser att de skäl som framförts av Konkurrensverket och Statskontoret väger tungt. Enligt vår mening bör presstödet ha en generell utformning och särregleringar undvikas. Det ter sig inte heller önskvärt att införa regler som motverkar vinster för företagen. Till detta kommer att den föreslagna regleringen ter sig komplicerad och svårtillämpad. Mot denna bakgrund är vi inte beredda att förorda att förslaget genomförs.

#### 13.1.4 Begränsat driftsstöd

Enligt 2 kap. 7 § presstödsförordningen kan begränsat driftsstöd lämnas för en dagstidning vars utgivningsort är Gotlands, Borgholms, Mörbylånga eller Laholms kommun, om tidningen uppfyller samtliga förutsättningar för allmänt driftsstöd utom den om högsta täckningsgrad. Begränsat driftsstöd kan vidare enligt 2 kap. 8 § lämnas för en dagstidning vars utgivningsort är Haparanda, Kalix, Överkalix eller Övertorneå kommun, även om tidningen har för hög täckningsgrad, om tidningen har ett redaktionellt innehåll som till minst 25 procent är skrivet på finska.

Dagstidningskommittén behandlade frågan om begränsat driftsstöd i betänkandet Reformerat presstöd (SOU 1988:48). Det stod klart för kommittén att man även i fortsättningen i några utpräglade undantagsfall borde kunna medge ett begränsat driftsstöd till tidningar vars täckningsgrad överstiger det generella gränsvärdet. Det gällde endast ett litet antal tidningar i vissa glesbygdsområden, där var och en fyller en särskild funktion för den presspolitiska mångfalden, och detta inom ramen för en lokal marknadsstruktur som kunde anses extraordinär. Typiskt sett rörde det sig i dessa undantagsfall om utgivningsområden med sådana geografiska eller befolkningsmässiga förhållanden att den till en viss procentandel beräknade hushållstäckningen inte gav ett advekvat uttryck för vederbörande tidnings faktiska konkurrenssituation. Även ett relativt högt täckningstal motsvarar i dessa fall endast en tämligen liten upplaga mätt i absoluta tal.

Dagstidningskommittén hade inhämtat att en betydande rubbning av den ekonomiska situationen för tidningarna på Gotland skulle kunna inträffa om det löpande statliga stödet upphörde för dem båda. Med tanke på de särskilda marknadsförutsättningarna inom den geografiskt avgränsade, glesbefolkade regionen tedde det sig enligt kommittén inte heller helt tilltalande med en ordning enligt vilken endast den ena av de befintliga tidningarna skulle bli berättigad till driftsstöd. Mot den bakgrunden fick det anses rimligt att nyhetstidningar utgivna på Gotland tillförsäkrades särskilda villkor när det gäller möjligheterna att erhålla statligt driftsstöd.

Kommittén ansåg vidare att förutsättningarna för tidningsutgivning på Öland i långa stycken kunde jämföras med motsvarande på Gotland och att därför samma förmånsställning borde kunna tillkomma tidningar utgivna där. En ytterligare parallell kunde enligt kommitténs uppfattning dras med marknadsstrukturen och övriga relevanta förhållanden i sydligaste Hallands län. Tidningar i Laholmsområdet borde sålunda, efter Presstödsnämndens närmare bedömning, i princip också kunna komma i fråga för ett schablonmässigt bestämt, begränsat driftsstöd oavsett täckningsgrad.

Motiven för Haparandabladet produktionsbidrag trots förhållandevis hög hushållstäckning var främst att tidningen till en icke obetydlig del var skriven på finska och därmed fyllde en funktion för den finskspråkiga minoriteten i Tornedalen samtidigt som den ingick i det svenskspråkiga tidningskollektivet.

Av geografiska och demografiska skäl liknande dem som var aktuella för Gotlands del borde även i fortsättningen en tidning i Tornedalen, som till väsentlig men icke övervägande del var skriven på finska, kunna erhålla driftsstöd även om täckningstalet översteg den generella kvalifikationsgränsen.

Enligt vår bedömning väger de skäl som Dagstidningskommittén anförde år 1988 fortfarande tungt även med beaktande av den försämrade statsfinansiella situationen. Vi föreslår därför att de särskilda regleringarna för de aktuella områdena kvarstår oförändrade.

### 13.1.5 Driftsstöd i särskilda fall

Enligt 2 kap. 9 § presstödsförordningen kan driftsstöd i särskilt fall lämnas för en tidning som inte i huvudsak distribueras i Sverige om tidningen i huvudsak distribueras till svenskspråkiga personer utomlands och om tidningen behöver stödet för att fortsätta utgivningen.

Enligt 2 kap. 11 § presstödsförordningen skall en tidning på andra språk än svenska i fråga om rätt till driftsstöd likställas med dagstidning bl.a. om tidningen vänder sig till språkliga minoriteter i Sverige.

Den förstnämnda bestämmelsen gäller för Sverige-Nytt som första halvåret 1994 hade en upplaga på 3 100 exemplar. Presstödet motsvarade 12 procent av kostnaderna år 1993. Bestämmelsen infördes i slutet av 1970-talet sedan Presstödsnämnden framhållit att det måste vara av stort värde att svenskar som kortare eller längre tid bor och arbetar utomlands ges möjlighet att genom sakligt korrekt koncentrerad information av det slag Sverige-Nytt innehöll hålla sig underrättade om vad sker i Sverige. Därigenom hade de också enligt nämnden lättare att acklimatisera sig när de återvände till hemlandet.

Sedan dess har det emellertid skett en utveckling som ger utlandssvenskar nya möjligheter att hålla sig à jour med vad som sker i Sverige. Det finns möjligheter att prenumerera på endast söndagstidningar, och faxtidningar ger möjligheter till en förhållandevis billig distribution. Dessutom kan de elektroniska tidningar som kommit fram på senare tid fylla en viktig funktion i detta sammanhang. Vi ser därför inte att ett stöd till tidningar till utlandssvenskar är en angelägen prioritering. Enligt vår mening bör detta stöd således avvecklas.

När det gäller stödet till tidningar på andra språk än svenska är det tre tidningar som är berörda. Dessa tidningar är fådagarstidningarna Eesti Päevaaleht, Liberacion och Ruotsin Suomalainen.

Eesti Päevaaleht är en estnisk-språkig tvådagarstidning som det första halvåret 1994 hade en upplaga på 2 600 exemplar och en presstödsandel 1993 på 40 procent av kostnaderna. Läsekreten består huvudsakligen av ester som kom till Sverige vid krigsslutet. Efter tillkomsten av fri press i Estland finns det i dag knappast några läsare i Estland men däremot en hel del i övriga Norden, USA och Kanada. Bo Hammar har i en rapport som utarbetats på

uppdrag av Presstödsnämnden och som överlämnats till oss angett att tidningens överlevnadsmöjligheter på sikt är något tveksamma.

Liberacion hade första halvåret 1994 en upplaga på 2 200 exemplar. Presstödet motsvarade 34 procent av kostnaderna. Tyngdpunkten i läsekretsen består av latinamerikaner i Sverige, främst chilener och uruguayaner. 18 procent sägs vara svenskar. Ruotsin Suomalainen är en finskspråkig endagstidning som det första halvåret 1994 hade en upplaga på 2 800 exemplar och presstödet motsvarade 39 procent av kostnaderna år 1993. Tidningen har enligt Bo Hammars rapport sin starkaste bas bland de finska invandrare som kom till Sverige under 1960- och 1970-talen, och är många gånger den enda tidning de läser.

Som vi tidigare sagt bör presstödet ges mesta möjliga generell verkan och särregleringar av speciella skäl bör undvikas. De i och för sig angelägna skäl för ett driftsstöd som finns i särskilda mer enstaka fall som de nu aktuella måste enligt vår mening lösas utanför presspolitikens ramar. Vi anser således att denna form av driftsstöd bör avvecklas.

### **13.1.6 Driftsstödets nivå**

Under en följd av år har driftsstödets reala värde minskat. En fortsatt urholkning av driftsstödet kommer att leda till negativa effekter för de stödberättigade tidningarna. Med hänsyn till det statsfinansiella läget vill vi dock inte föreslå att driftsstödet omedelbart räknas upp.

### **13.1.7 Driftsstödet och TS upplagebestämmelser**

En förutsättning för att en tidning skall erhålla driftsstöd är att upplagan i huvudsak resp. till övervägande del är abonnerad. Upplagans storlek avgör också storleken av stödet. Tidningsstatistik AB (TS) utför upplagemätningarna. Fr.o.m. den 1 januari 1995 gäller nya regler för hur TS-upplagan skall mätas. Presstödsnämnden utgår emellertid fortfarande från äldre regler, och TS lämnar uppgifter enligt de gamla reglerna för detta ändamål. TS nya uppgifter om upplagestorlek används i övriga sammanhang bl.a. av tidningarna själva i deras marknadsföring.

I presstödsförordningen anges att med upplaga avses en tidnings medelnettoupplaga och att med totalupplaga avses en tidnings totala distribuerade upplaga med avdrag för lösnummerreturer och fasta arbetsexemplar. Det anges vidare att totalupplagan skall vara i huvudsak eller till övervägande del abonnerad. Det bör enligt vår mening också i förordningen ankomma på Presstödsnämnden att avgöra hur reglerna om upplagestorlek närmare bör tillämpas. Det kan därvid förutsättas att nämnden snarast möjligt sedan tillräckliga erfarenheter vunnits av effekterna av de nya TS-reglerna tar ställning

till hur de påverkar tillämpningen av presstödsbestämmelserna och även till om reglerna behöver ändras.

## 13.2 Ett stöd för kompetensutveckling

**Vårt förslag:** Utvecklingsstödet bör inte finnas kvar i sin nuvarande form. I stället bör det kunna utgå ett stöd för kompetensutveckling i syfte att vidmakthålla de rationaliseringsvinster som uppnåtts bl.a. genom tidigare utvecklingsstöd.

För närvarande finns inte några medel avsatta för utvecklingsstöd. I presstödsförordningen finns dock sedan år 1990 bestämmelser om utvecklingsstöd i form av stöd till förpressinvesteringar, stöd till samverkan vid gemensamma investeringar i tryckerianläggningar, stöd till samverkan genom legotryck samt stöd till övriga investeringar. Under de två första åren avsattes 35,8 miljoner kr till det aktuella anslaget och för budgetåret 1992/93 sänktes det till 7,8 miljoner kr under hänvisning till det statsfinansiella läget (1991/92:KU27).

Enligt vår mening är det mot bakgrund av det statsfinansiella läget fortfarande inte motiverat att särskilt prioritera utvecklingsstödet. Det kan inte heller bortses från att mycket av det rationaliseringsbehov som fanns när stödformen infördes har fyllts av det utvecklingsstöd som redan utgått. Utvecklingsstödet har såvitt framgår av den utredning av Lennart Hast som överlämnats till oss haft klart positiva effekter. Vi anser att de uppnådda rationaliseringsvinsterna bör ges bästa möjliga förutsättningar att vidmakthållas genom ett visst begränsat utvecklingsstöd i speciella fall. Vi avser då ett stöd för kompetensutveckling inom de företagsekonomiska och informationstekniska områdena. Det belopp som enligt vår mening bör avsättas för detta ändamål behöver inte vara särskilt högt. Vi anser att 3 miljoner kr per år kan vara en rimlig nivå. Stödet behöver inte heller finnas mer än några år och bör därför enligt vår mening tidsbestämmas. Det bör kunna betalas till dagstidningar med driftsstöd och till tidningar som befinner sig i marknadsmässigt eller konkurrensmässigt underläge om tidningen under de senaste fem åren avsevärt rationaliserat sin verksamhet. Stödet bör kunna användas till extern fortbildning eller vidareutbildning och till utbildning genom konsulter. Högst hälften av kostnaderna bör ersättas av stödet och bidraget bör maximeras till 5 000 kr per år och utbildad anställd.

### 13.3 Distributionsstödet

**Vårt förslag:** Distributionsstödet bör finnas kvar oförändrat. Det fyller en viktig funktion som en sammanhållande faktor i samdistributionssystemet. Presstödsnämnden bör också i fortsättningen ta ställning till om det finns särskilda skäl att låta en tidning verka som underentreprenör till distributionsföretag samt verka för att likaprisprincipen upprätthålls.

För 1994 betalades distributionsstöd ut med nästan 73 miljoner kr. Detta motsvarar drygt 15 procent av de direkta presstödsmedel staten ställde till förfogande år 1994. Stödformen infördes år 1969, samtidigt med Pressens lånefond. När produktionsstödet infördes år 1971 uppgick samdistributionsrabatten till nästan 20 procent av det direkta presstödet om man bortser från anslaget till Pressens lånefond. Samdistributionsrabattens andel av det totala direkta presstödet sjönk till 13 procent innan den höjdes i samband med reformeringen av presstödet 1990. För närvarande motsvarar distributionsstödet omkring 6 procent av de faktiska distributionskostnaderna. År 1970 uppgick stödet till omkring 8 procent av distributionskostnaderna. Anslutningen till samdistributionen tog dock fart först 1972 då stödbeloppen nästan dubblerades.

1972 års pressutredning underströk att effekterna av samdistributionsrabatten varit synnerligen tillfredsställande. Skulle stimulansen tas bort fanns det risk att samarbetet löstes upp och att principen med lika prissättning skulle upphöra. Också den senaste utredningen på presstödsområdet – Dags-tidningskommittén – ansåg att samdistributionsrabatten måste betraktas som en synnerligen viktig komponent i det samlade systemet för statligt stöd till dagspressen. Stödformen hade alltsedan dess tillkomst 20 år tidigare haft en sådan konstruktion och tillämpning att man kunnat avläsa direkt positiva effekter, och detta på flera plan. Dess grundläggande betydelse låg enligt Dagstidningskommittén i att det stimulerat till införandet över hela landet av organiserad samordnad utbärning av alla inom ett visst område spridda, abonnerade dagstidningar. Härigenom hade distributionen kunnat neutraliseras som konkurrensmedel tidningarna emellan och medborgarnas tidningsval i större utsträckning kunnat företas med utgångspunkt från enskilda tidningars framtoning och redaktionella innehåll. Kommittén betonade också att systemet uppfattats som funktionellt och i hög grad värt att slå vakt om och att det från såväl presspolitisk som samhällsekonomisk synpunkt tedde sig angeläget att de gynnsamma effekterna blev bestående i fortsättningen.

Bo Präntare har år 1993 i översikten Samdistributionen – framgångsrik men krishotad understrukt betydelsen av samdistribution. Han har framhållit att samdistributionssystemet varit framgångsrikt både från företagsekon-

miska och samhällsekonomiska utgångspunkter och att det haft avgörande betydelse för överspridning av dagstidningar.

Vi delar denna positiva bedömning av samdistributionen och distributionsstödet betydelse. Distributionsstödet har i hög grad bidragit till att det utvecklats en infrastruktur, som enligt vår mening är oundgänglig för mångfalden inom dagspressen. Vi ser det som mycket angeläget att distributionen inte används som ett konkurrensmedel utan att det i stället är tidningens redaktionella innehåll som får avgöra valet av tidning. Utan ett statligt distributionsstöd finns det påtagliga risker för att distributionen kommer att tjäna som ett konkurrensmedel bland andra. Den dominerande tidningen på en ort skulle i en sådan situation kunna utestänga andra tidningar eller ta ut orimliga priser för distributionen. En sådan utveckling skulle kunna leda till att de andra tidningarna får oöverkomligt höga distributionskostnader och att den för den yttre mångfalden angelägna överspridningen skulle riskera att försvinna. Enligt Bo Präntares översikt svarar storstadstidningarna för den största överspridningen volymmässigt. Vi ser denna överspridning som angelägen för mångfalden inom dagspressen. Storstadstidningarna har en central roll i den allmänna debatten också ute i landet. För mångfalden och konkurrensen och läsarnas valfrihet är dessutom överspridningen av landsortstidningar av stor betydelse.

Vår bedömning är således att distributionsstödet fyller en mycket viktig funktion för mångfalden och den allmänna debatten, och att det finns en påtaglig risk för att mångfalden skulle minska om distributionsstödet försvann. Det är i och för sig möjligt att tidningar på sina håll skulle kunna finna en väg att samdistribueras även utan distributionsstöd. Ett avskaffande av distributionsstödet för dock med sig så påtagliga risker för mångfalden att vi inte kan bortse från det. Vi anser således att distributionsstödet inte kan undvaras som en sammanhållande faktor i samdistributionssystemet. Till saken hör också att en god infrastruktur är något som ter sig naturligt för statligt stöd också i andra sammanhang. När det gäller den fria åsiktsbildningen framstår ett stöd som främjar en god infrastruktur som särskilt angeläget.

Vi anser således att övervägande skäl klart talar för att stödformen bör behållas. Mot bakgrund av det statsfinansiella läget har vi emellertid inte sett det som möjligt att föreslå en höjning av stödbeloppen.

Vi har övervägt vissa förändringar av regelsystemet för att komma till rätta med problem som finns i fråga om underentreprenörssystemet och likapris-sättningen.

Underentreprenörssystemet innebär att ett distributionsföretag använder sig av tidningsföretag som underentreprenörer. Presstödsnämnden får lämna medgivande till ett sådant underentreprenörskap om det finns särskilda skäl och om övriga tidningsföretag som deltar i den aktuella samdistributionen godtar att underentreprenör anlitas. En annan förutsättning är att övriga be-

rörda tidningsföretag genom Presstödsnämnden skall kunna få del av de uppgifter som behövs för att bedöma kostnader och kostnadsfördelning.

Samdistributionsföretagen kan där det finns underentreprenörer bli reducerade till att endast vara förmedlingsorgan för distributionsstödet. Mot underentreprenörssystemet har framförts att distributionsföretagen kan försvagas och förlora den kapacitet och kompetens som är nödvändig för en effektiv konkurrens. Ett annat skäl som anförts mot underentreprenörssystemet är att det för med sig en risk för att underentreprenörerna drar sig ur stödssystemet och avbryter samdistributionen eller erbjuder samdistribution endast till högre priser.

Regelsystemet ger i dag Presstödsnämnden möjlighet att vägra underentreprenörskap. För att godkänna en underentreprenör behövs förutom andra samdistribuerade tidningars godkännande att det finns särskilda skäl. Om Presstödsnämnden inte kan se några särskilda fördelar med ett underentreprenörskap kan nämnden alltså förhindra det. Enligt vår mening borde denna möjlighet kunna utgöra ett tillräckligt skydd mot sådana oönskade effekter som nämnts ovan. Det finns visserligen en påtaglig risk att de dominerande ortstidningarna kan välja att helt ställa sig utanför stödssystemet för att konkurrera ut de mindre tidningarna. Många gånger skulle dock en nedläggning av en konkurrerande tidning inte vara till fördel för den dominerande tidningen. Distributionskostnaderna på orten skulle då i huvudsak behöva bäras endast av den kvarvarande ortstidningen, och den ökade distributionskostnaden skulle inte kompenseras av höjda upplageintäkter. På många håll skulle en monopolställning på orten inte innebära ökade annonsintäkter för den redan tidigare dominerande tidningen.

På andra håll kan den dominerande ortstidningen ha större fördelar av att konkurrera ut en andratidning. Det gäller i de områden där tidningarna har en hushållstäckning som inte skiljer sig väsentligt åt. I sådana områden kan nämligen annonsörerna föredra att i stället för att annonsera i båda tidningarna välja direktreklamannonsering. Om en av de aktuella tidningarna konkurrerades ut talar mycket för att den högre hushållstäckningsgraden för den kvarvarande tidningen skulle locka annonsörerna att i ökad utsträckning välja att annonsera i tidningen i stället för att använda sig av direktreklam.

Det kan även finnas andra än konkurrensmässiga skäl för en tidning att lämna stödssystemet. Tidningen kan ha ett intresse av att kunna använda sina distributionskanaler också till distribution av annat material, t.ex. försändelser som i dag distribueras av Posten.

Om den dominerande ortstidningen skulle välja att ställa sig utanför samdistributionssystemet torde detta visserligen medföra ökade distributionskostnader även för den egna tidningen men för övriga tidningar skulle kostnaderna öka mycket mer.

Frågan är då om det är en framkomlig väg att det stödbelopp som skulle frigöras om ett tidningsföretag ställde sig utanför samdistributionen ställdes

till de kvarvarande tidningarnas förfogande i någon form. En sådan möjlighet har Bo Präntare pekat på i sin ovannämnda översikt. Distributionsstödet svarar emellertid för en så liten del av de totala distributionskostnaderna att det belopp som skulle komma att tillföras de andra tidningarna skulle sakna avgörande betydelse. En sådan ordning skulle dessutom strida mot de krav på generella lösningar hittills ställts på denna stödform.

Enligt vår bedömning har samdistributionssystemet fortfarande sådana fördelar för tidningarna att de till övervägande del kommer att välja att stanna kvar i systemet även om det inte kan uteslutas att vissa tidningar kommer att ställa sig utanför.

Samdistributionssystemet spelar, som tidigare understrukits, en viktig roll för medborgarnas tillgång till hushållsdistribuerade dagstidningar. Om systemet rivs upp inom något eller några distributionsområden kommer detta att vara till stor nackdel för möjligheten att välja tidning. Om detta skulle bli fallet är det angeläget att staten vidtar ytterligare åtgärder för att säkerställa en hushållsdistribution på lika villkor.

Likaprisprincipen är angelägen för att distributionssystemet skall kunna vara konkurrensneutralt. Principen kommer till uttryck genom bestämmelserna i 4 kap. 5 § första stycket 2. presstödsförordningen. Där stadgas att distributionsföretaget skall tillämpa en prissättning som innebär att storleken av de enskilda tidningarnas abonnerade upplaga inom distributionssystemet inte inverkar på distributionsavgiften. Om det blir väsentliga kostnadsskillnader på grund av tidningarnas olika vikt får dock prissättningen anpassas till det.

Trots detta tillämpas en prisdifferentiering som bygger på upplagestorlek av distributionsföretaget Tidningsbärarna i Skåne, som ägs av de skånska tidningsföretagen utom Arbetet. Detta distributionsföretag använder sig av ett administrativt pålägg som innebär att man för tio skilda regioner utser den största tidningen till lokaltidning, som debiteras ett lägre administrativt pålägg än övriga tidningar. Dessa pålägg varierar kraftigt. Tidningsbärarna har planerat ett nytt system, där administrationspålägget slopas. I stället bygger det nya systemet på en viktfaktor med ett viktillägg som inkl. sociala avgifter varierar mellan 3,2 öre och 16,1 öre per exemplar. Lokaltidningen avses inte debiteras något viktillägg. I det nya systemet ligger att det skall finnas 66 prisområden. I distributionsavgiften ingår påslag som skall utgöra distributionsföretagets vinst. En del av vinsten avses fördelas mellan delägarna i relation till upplagan och inte i relation till insatskapitalet. Bo Präntare har i sin rapport konstaterat att inte heller det planerade systemet kommer att överensstämma med andan i presstödsförordningen. Genom att slopa administrationspålägget ökar visserligen anpassningen till regelsystemet, men lokaltidningens undantag från viktillägg stämmer enligt Bo Präntare inte med andan i förordningen. Dessutom är prisdifferentieringen efter vikt alltför schablonmässig för att stämma med regelsystemet.

Enligt vår mening bör båda dessa problemområden kunna hanteras av Presstödsnämnden. Det förhållandet att det enligt nuvarande regler behövs särskilda skäl för att Presstödsnämnden skall godkänna ett underentreprenörskap gör enligt den bedömning vi tidigare redovisat att det finns en viss garanti för att det inte blir till nackdel för övriga tidningar. Också likaprisställningsfrågan bör enligt vår mening kunna hanteras av Presstödsnämnden. Vi vill dock understryka att författningsföreskrifter självfallet bör följas.

Presstödsnämnden har vidare i en skrivelse till Pressutredningen -94 den 5 december 1994 pekat på andra svårigheter när det gäller tillämpningen av presstödsförordningen. Det gäller beräkningen av likapriset – om lokala transporter skall ingå i beräkningen –, starttiderna för gemensam distribution, distributionsföretagens vinstfördelning och distributionsområdenas indelning. Enligt vår mening gäller svårigheterna frågor med en sådan detaljeringsgrad, att de bäst lämpar sig för en hantering på myndighetsnivå, t.ex. i form av myndighetsföreskrifter. Vi vill emellertid understryka att vi ser det som angeläget att samdistributionssystemet och distributionsstödet upplevs som rättvist samtidigt som en viss flexibilitet självfallet är nödvändig.

## 14 Presstödsnämnden

**Vårt förslag:** Presstödsnämnden bör fortfarande administrera det statliga presstödet. Vi föreslår ingen annan ändring av nämndens verksamhet än att möjligheterna att meddela myndighetsföreskrifter förstärks.

Det statliga presstödet administreras av Presstödsnämnden som består av högst tio ledamöter – för närvarande nio – med ett parlamentariskt inslag. En av ledamöterna är ordförande och två är vice ordförande. Nämnden fullgör kansligöromålen åt Taltidningsnämnden. Presstödsnämnden har ett kansli på fyra personer under ledning av en kanslichef som utses av regeringen efter anmälan av ordföranden. De övriga tjänsterna tillsätts av nämnden.

Budgetåret 1994/95 anvisades Presstödsnämnden och Taltidningsnämnden ett ramanslag på 5,2 miljoner kr. En del av de disponibla medlen användes för inköp av konsulttjänster och projektanställningar medan det varit en ambition att hålla antalet fasta tjänster nere.

Presstödsnämndens uppgifter består i att pröva ansökningar om presstöd och i övrigt tillämpa bestämmelserna i presstödsförordningen samt i att tillhandahålla uppgifter om dagstidningarnas spridning i enlighet med kungörelseförordningen (1977:827). Den senare uppgiften fullgörs genom att nämnden årligen ger ut en Dagstidningsförteckning, där ortspressens spridning och annonspris i län och kommuner redovisas.

Nämnden skall bl.a. följa och analysera den ekonomiska utvecklingen för olika tidningsgrupper och övriga väsentliga förändringar inom dagspressen. Uppgiften har ansetts nödvändig för att statsmakterna kontinuerligt skall kunna bedöma behovet av statliga åtgärder inom området. I motiven har också betonats vikten av att regelbundet tillföra den mediepolitiska debatten ett allmänt tillgängligt ekonomiskt referensmaterial. Nämnden skall vidare till regeringen rapportera om utfallet av de presstödjande åtgärderna och om förändringar i tidningsägandet. Nämnden sammanställer årligen en rapport över dagspressens ekonomi samt redovisar uppgifter om dagspressens ekonomi i sin anslagsframställning till regeringen.

Presstödsförordningen föreskriver att Presstödsnämnden får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen. Nämnden har den 7 juni 1990 beslutat föreskrifter för tillämpning av reglerna. Dessa föreskrifter gäller mätningen av eget redaktionellt material, krav på försäkran från tidningsföretagens sida i fråga om andelen och spaltmeter redaktionellt material, upplagemätningar samt lägsta abonnemangspris.

I presstödsförordningen läggs en rad uppgifter på Presstödsnämnden inom ramen för uppgiften att pröva ansökningar om direkt presstöd. Bl.a. kan Presstödsnämnden bestämma att täckningsgraden skall beräknas på ett särskilt sätt i vissa fall, nämligen när det är uppenbart att utgivningsorten inte är tidningens egentliga spridningsområde. Vidare får nämnden vägra eller sätta ned driftsstöd till en flerdagarstidning om det är uppenbart att en täckningsgrad på högst 40 procent ger en missvisande bild av tidningens konkurrensförmåga på annonsmarknaden. Nämnden kan också hålla inne en del av driftsstödet om det finns anledning att anta att en tidning kommer att upphöra under året. När det gäller distributionsstödet får nämnden medge att en underentreprenör anlitas.

Enligt vår mening borde nämndens möjligheter att meddela generella föreskrifter utnyttjas mer. För närvarande redovisas i anslagsframställningen som föreskrifter, bortsett från arbetsordningen, endast de föreskrifter som meddelades 1990 och som i dag förefaller i viss mån inaktuella. Förteckningen täcker uppenbarligen inte alla generella föreskrifter som nämnden meddelat. Det finns också en del ställningstaganden av praxisbildande karaktär som nämnden gjort i enskilda fall och som med fördel borde kunna utformas som generella föreskrifter. De generella föreskrifter som behövs borde sammanföras och kungöras. Detta skulle underlätta för tidningsföretagen att få vetskap om vad som gäller för stödet och även minska behovet av rådgivning från nämndens sida. Det skulle också kunna bidra till att undanröja oenighet bland stödberättigade tidningsföretag kring tillämpningen av regelsystemet. Inte minst skulle det kunna tillgodose ett allmänt intresse av information om vad som gäller för presstödet. Enligt vår mening är det – med hänsyn till föreskrifternas förhållandevis ringa omfattning – lämpligt att dessa kungörs i en redan befintlig författningssamling. För Taltidningsnämndens del gäller enligt författningssamlingsförordningen att föreskrifterna kungörs i Kulturrådets författningssamling, och vi föreslår att samma ordning skall gälla för Presstödsnämndens föreskrifter.

Vi föreslår således att Presstödsnämnden bemyndigas att liksom i dag meddela de ytterligare föreskrifter som behövs, och att en uppgift om att Presstödsnämndens föreskrifter kungörs i Kulturrådets författningssamling tas in i författningssamlingsförordningens bilaga.

## 15 Konsekvensanalyser m.m.

### 15.1 Prövning av det offentliga åtagandet

Regeringen meddelade den 24 mars direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23). Skälen för direktiven är den ekonomiska utvecklingen med det stora underskottet i de offentliga finanserna. Direktiven motiveras också av den förändrade styrningen av den offentliga verksamheten.

Utgångspunkten för en analys skall vara en antagen situation utan ett offentligt åtagande. Vi har redovisat bedömningen att mångfalden inom massmedierna uppenbart skulle minska utan stödinsatser från statens sida. Utan någon form av statligt ekonomiskt stöd skulle många tidningar tvingas till nedläggning. Det gäller i första hand andratidningarna och endagstidningar. Även övriga tidningar skulle få svårt att klara sig i konkurrensen med radio/TV, tidskrifter och annonsblad.

Vi anser att målet för en statlig presspolitik är att fördjupa och förstärka demokratin i Sverige. Ett uteblivet stöd skulle föra med sig en koncentration av tidningar och innebära påtagligt färre röster i opinionsbildningen. Nackdelarna med ett stöd är självfallet att kostnaderna för både det direkta och det indirekta stödet uppgår till ca 2,5 miljarder kr. Det finns också en risk för att gamla strukturer inte utvecklas.

Utän ett stöd skulle statens finanser förbättras. Nya företagsstrukturer skulle kanske utvecklas och vissa tidningar skulle kunna anpassa sig till de förändrade förutsättningarna genom nya utgivningsformer eller en annan periodicitet. Nackdelarna med ett uteblivet stöd skulle emellertid vara klart större. Koncentrationen på tidningsmarknaden skulle begränsa den fria åsiktsbildningen på ett mycket påtagligt sätt. Det finns en risk för att endast ett fåtal röster skulle kunna göra sig hörda och för att belysningen av händelser och skeenden skulle bli ensidig.

Vi har vägt kostnaderna för det offentliga åtagandet mot vikten av den fria åsiktsbildningen i den demokratiska processen och har funnit att ett ekonomiskt stöd inte kan undvaras utan alltför negativa konsekvenser. Ett ekonomiskt stöd till dagstidningarna är enligt vår mening ett oundgängligt medel när det gäller att värna om mångfald och fri åsiktsbildning.

Vi har vid avvägningen med hänsyn till det statsfinansiella läget dock kommit fram till att dagspressen bör kunna klara en viss minskning av subventionerna utan att konsekvenserna blir för negativa. Vi föreslår därför att det införs en låg mervärdesskatt för dagstidningar och att de kategorier som i dag är berättigade till direkt presstödet i någon mån begränsas. Vi har visserli-

gen funnit att en mervärdesskatt på 12 procent är den lägsta som är tänkbar med hänsyn till EG:s temporära regler och de nuvarande tre skattesatserna i Sverige. Vi anser dock att en sådan skattesats är för hög.

När det gäller effekterna av presstödet har vi redovisat att stödet medfört att strukturerna från början av 1970-talet kvarstår i huvudsak oförändrade och att en rad endagstidningar tillkommit under de senaste decennierna. Genom presstödet bröts den koncentrationsprocess som tidigare pågick. Sverige har i en internationell jämförelse fortfarande ett stort antal dagstidningar i förhållande till befolkningsstorleken, även om bl.a. Norge och Finland kan uppvisa en ännu större mångfald.

I följande avsnitt redovisas konsekvenserna av neddragningar av statens subventioner till dagspressen.

### 15.1.1 Kostnadseffekter för dagspressen

I tabell 15.1 redovisas resultat, intäkter och kostnader för olika tidningsgrupper vid en mervärdesskattehöjning. En mervärdesskattesats på 6 procent ger en kostnadsökning på 375 miljoner kr för dagspressen totalt och en skattesats på 12 procent ökar kostnaderna med 750 miljoner kr. Landsortstidningar utan presstödet är – bortsett från kvällspressen – den grupp som rymmer en mervärdesskatt inom resultatet.

Tabell 15.1 Resultat och kostnader för skattehöjningar i mkr

	Netto- resultat 1993	Intäkter 1993*	Kostnader 1993**	Moms 6 %	Moms 12 %
Tidningar 1-2 nr/vecka med allmänt driftsstöd***	1,4	124	181	3	6
Tidningar 3-6 nr/vecka med allmänt driftsstöd	8	733	878	18	37
Landsortstidningar utan allmänt driftsstöd	537	6 131	5 498	133	266
Storstadstidningar med allmänt driftsstöd	-82	1 117	1 374	29	58
Storstadstidningar utan allmänt driftsstöd****	-28	3 283	3 202	67	134
Kvällstidningar	223	2 858	2 592	125	249
<b>Summa</b>	<b>659</b>	<b>14 246</b>	<b>13 725</b>	<b>375</b>	<b>750</b>

\* exkl. presstödet

\*\* inkl. distributionsstödet

\*\*\* tidningar som ej räknas som allmän nyhetstidning i skattehänseende har räknats bort, samt ett antal tidningar för vilka uppgifter om intäkter, kostnader eller resultat saknas

\*\*\*\* exkl. Dagens Industri

Källa: Dagspressens ekonomi 1993, Presstödsnämnden (för en tidning Tidningsutgivarnas Ekonomi 93) samt egna beräkningar

### 15.1.2 Intäkts effekter för dagspressen

I tabell 15.2 förutsätts att tidningarna höjer upplagepriserna med hela mervärdesskatten utöver inflationen. Detta medför ett visst bortfall på intäkterna eftersom upplagorna då minskar. Vi har valt att utgå från en priselasticitet på -0,2 utom för kvällstidningarna och storstadstidningarna, där priselasticiteten antagits vara -0,4 (se avsnitt 2.2.2). Vi har utgått från beräkningarna av upplageintäkter i tabell 3.2.

Tabell 15.2 Intäktsförändring i mkr

	Intäktsminskning vid prishöjning 6 %	Intäktsminskning vid prishöjning 12 %
Tidningar 3-6 nr/vecka med allmänt driftsstöd	3,7	7,4
Landsortstidningar utan allmänt driftsstöd	27	53
Storstadstidningar med allmänt driftsstöd	12	23
Storstadstidningar utan allmänt driftsstöd*	27	54
Kvällstidningar	50	100
Summa	120	237

\* exkl. Dagens Industri

För dagspressen totalt skulle intäktsminskningen vara 120 mkr vid en mervärdesskatt på 6 procent beräknat på 1993 års siffror. Lågfrekventa tidningar har uteslutits i sammanställningen eftersom beräkningen av priselasticiteten inte omfattar denna kategori.

Behovet att omedelbart kompensera sig med prishöjningar fullt ut för skatthöjningen skiljer sig mellan olika tidningar och tidningsgrupper beroende på deras ekonomiska situation. Tidningar med god ekonomi kan välja att höja priserna stegvis under några år. Bäst utgångsläge har därvid landsortstidningar utan driftsstöd. Som framgår av tabell 15.1 har övriga grupper så små marginaler att man sannolikt måste höja priserna direkt, dock med reservation för att en uppgång i annonskonjunkturen kan minska behovet. Framför allt har storstadsutgivna morgontidningar utan stöd haft en god annonsutveckling. Lågtäckningstidningarnas ekonomiska läge och små marginaler ger behov av omedelbara prishöjningar.

### 15.1.3 Effekter för tidningar på konkurrensorter

Det kan vara naturligt att anta att ett införande av mervärdesskatt medför ökade upplagepriser. Tidningsföretagen kan dock välja en annan strategi. De kan välja mellan att antingen höja upplagepriserna eller annonspriserna eller acceptera en lägre vinstnivå under en övergångsperiod.

Tabell 15.3 Ekonomiskt resultat 1993 och effekter av förändrad moms för tidningsföretag på konkurrensorter i mkr

Tidningar på konkurrensorter	Nettores. 1993	Intäkter	Kostnader	Moms 6 %	Moms 12 %
Nerikes Allehanda	16,4	291	253	5,0	9,9
Örebro-Kuriren*(921126-931231)	-0,6	34	51	0,8	1,6
Norrköpings Tidningar**	45,9	255	211	4,7	9,3
Folkbladet(921204-931231)	0,1	33	44	0,8	1,5
Östgöta Correspondenten	13,7	217	193	5,0	9,9
Östgöten(921204-931231)	-1,4	13	20	0,3	0,6
Sundsvalls Tidning***	-1,4	137	122	3,0	5,9
Dagbladet o Nya Norrland	2,0	90	100	2,3	4,6
Nya Wermlands-Tidningen	58,7	195	139	4,2	8,4
Värmlands Folkblad	0,3	81	89	1,6	3,2
Barometern	12,9	150	138	3,7	7,5
Östra Småland inkl. Nyheterna	-1,0	57	75	1,6	3,2
Västerbottens-Kuriren	5,9	156	136	3,3	6,6
Västerbottens Folkblad (920401-930831)	3,6	69	83	1,3	2,5
Falu-Kuriren****	5,5	174	174	4,9	9,7
Dala-Demokraten	4,3	75	81	2,2	4,5
Blekinge Läns Tidning	-4,2	116	118	2,4	4,8
Sydöstran	1,9	65	74	1,8	3,6
Eskilstuna-Kuriren	3,8	121	104	2,5	5,0
Folket(921201-931231)	-1,0	34	48	0,8	1,6
Gefle Dagblad***	15,7	112	95	2,4	4,9
Arbetarbladet	7,2	90	94	2,6	5,1
Gotlands Tidningar	0,6	36	36	0,8	1,7
Gotlands Allehanda	-0,1	33	34	0,8	1,6
Norrbottnens-Kuriren	-0,8	101	101	2,7	5,4
Norrländska Socialdemokraten	4,8	113	106	3,6	7,3
Östersunds-Posten	0,5	84	84	2,2	4,3
Länstidningen***	4,5	84	76	1,8	3,6
Skaraborgs Läns Allehanda	4,7	69	63	1,4	2,9
Skövde Nyheter***	-5,7	29	35	0,6	1,3
Dagens Nyheter	-54,9	1 611	1 677	34,8	69,6
Svenska Dagbladet	-104,0	733	889	19,6	39,1
Sydsvenska Dagbladet	23,9	549	529	9,2	18,5
Arbetet inkl. Arbetet Väst	4,5	252	326	7,3	14,7
Skånska Dagbladet	18,0	132	159	1,9	3,8
Expressen	133,3	1 265	1 128	53,6	107,2
Aftonbladet	82,5	1 076	966	51,6	103,1

Anm: Intäkterna är redovisade exkl. presstöd.

\* inkl. Karlskoga-Kuriren

\*\* inkl. Västerviks-Tidningen

\*\*\* momskostnaden schablonberäknad

\*\*\*\* inkl. Borlänge Tidning, Mora Tidning, Södra Dalarnes Tidning och Ludvika Tidn.

Källa: Presstödsnämnden samt egna beräkningar

Konkurrensorten Göteborg är inte med i tabellen, eftersom Arbetet Västs ekonomiska situation inte kunnat särskiljas. Tabellen visar att flera högtäckningstidningar på landsorten inte behöver kompensera sig fullt ut för skatte-

höjningar samma år utan kan välja en gradvis höjning av priserna. Det är en trolig utveckling eftersom priserna måste höjas också för att täcka övriga kostnadsökningar. För medel- och högfrekventa morgontidningar kräver en full kompensation av mervärdesskatt en höjning av priserna på både upplaga och annonser med 4–5 procent. För kvällstidningarna kräver mervärdesskatten en total prishöjning med 9 procent. Till detta kan läggas 4 procent för den allmänna kostnadsutvecklingen på grund av ökade pappers- och löne-kostnader.

Ett antal högtäckningstidningar på konkurrensorterna kan avstå från så stora prishöjningar och i stället välja en gradvis anpassning av priserna. Lågtäckningstidningarna kan knappast höja priserna över högtäckningstidningarnas nivåer, och med små eller obefintliga vinstmarginaler kan detta medföra klara svårigheter.

De lågfrekventa tidningarna befinner sig inte i någon konkurrenssituation. De regionala endagstidningarna i denna grupp har som regel abonnemangspriser omkring 250 kr för helårsabonnemang vilket skulle medföra en prishöjning på ca 15 kr vid en mervärdesskatt på 6 procent, och 30 kr vid 12 procent, om hela mervärdesskatten läggs på upplagepriset. De riksspidda tidningarna har i allmänhet högre priser.

#### 15.1.4 Effekter på hushållstäckningen

En annan fråga är om en mervärdesskattehöjning påverkar hushållstäckningen för vissa tidningar utan driftsstöd så att deras upplaga sjunker under 40-procentgränsen, och tidningar därmed berättigar till driftsstöd. Tabell 15.4 visar nedgången i hushållstäckning för de tidningar som i dag har en hushållstäckning mellan 40 och 50 procent vid en priselasticitet på -0,2 för landsortstidningar och -0,4 för storstadstidningar – alltså en något högre elasticitet än den som beräknades år 1993 för Utredningen om vissa mervärdesskattefrågor (se avsnitt 2.2.2).

Tabell 15.4 Minskad hushållstäckning vid en moms på 6 resp. 12 procent

Tidningar utan driftsstöd	Upplaga på utgivn. orten	Minskning vid moms		Ny täcknings- grad vid moms		Nuv. täcknings- grad
		6 %	12%	6 %	12%	
Gotlands Allehanda	11 100	133	266	44	44	(45)
Gotlands Tidningar	12 300	148	295	49	49	(50)
Laholms Tidning	4 300	52	103	44	44	(45)
Länstidningen Södertälje	17 500	210	420	48	48	(49)
Länstidningen Östersund	13 300	160	319	46	46	(47)
Norra Halland	9 700	116	233	42	42	(43)
Skaraborgs Läns Allehanda	9 700	116	233	43	43	(44)
Skövde Nyheter	8 600	103	206	38	38	(39)
Dagens Nyheter	156 300	3 751	7 502	42	41	(43)
Sydsvenska Dagbladet	54 000	1 296	2 592	43	42	(44)

Tabellen ger vid handen att ingen tidning på grund av en införd mervärdesskatt skulle komma under en hushållstäckning på 40 procent. Flera tidningar närmar sig dock denna gräns.

## 15.2 Jämställdhetspolitiska konsekvenser

I enlighet med generella direktiv från november 1994 (dir. 1994:124) skall våra förslag innehålla en redovisning av hur förslagen kan förväntas påverka – direkt eller indirekt – kvinnors resp. mäns villkor och därmed förutsättningarna för jämställdhet mellan könen. Enligt vår bedömning är statens stöd till dagspressen neutralt från jämställdhetssynpunkt. Studier har visat att kvinnor och män i ungefär samma utsträckning läser morgontidningar. Ett annan sida av jämställdhetsfrågan är jämställdheten inom branschen. Vi har noterat att det inom branschen finns en tydlig dominans av män i de centrala positionerna.

Vi anser inte att stödet bör inriktas så att jämställdheten främjas särskilt. Vår strävan har i stället varit att stödet utformas utan andra hänsynstaganden än behovet av en yttre mångfald inom dagspressen. En annan inriktning skulle kunna inge en oro för att statens stöd kan påverka innehållet i tidningarna.

## 15.3 Regionalpolitiska konsekvenser

I enlighet med generella direktiv den 9 april 1992 (dir. 1992:50) bör våra förslag innehålla en redovisning av de regionalpolitiska konsekvenserna. Våra förslag bygger på behovet av en yttre mångfald inom dagspressen. Detta gäller särskilt mångfalden på den regionala nivån. Våra förslag innebär i huvudsak inte någon förändring av strukturen på tidningsmarknaden. Några tidningar som i dag uppbär direkt stöd kommer dock att ställas utanför stödssystemet. Den mervärdesskattehöjning vi föreslår kan innebära vissa svårigheter för regionala tidningar.

## 16 Specialmotivering

### 16.1 Förslaget till lag om presstöd

Det har visat sig föreligga ett behov av samordning när det gäller presstöd och mervärdesskattesats för dagstidningar. Den nuvarande tillämpningen, som innebär att driftsstödsberättigade dagstidningar ibland inte ansetts som dagstidningar i mervärdesskattehänseende, är inte tillfredsställande. För att kunna knyta mervärdesskattelagens dagstidningsbegrepp närmare till presstödet måste föreskrifter om presstöd meddelas i lag. Ett annat skäl för en lagreglering är de inslag av myndighetsutövning som kan ligga i distributionsföretagens förmedling av distributionsstöd. Eftersom många av presstödsförordningens föreskrifter är riksdagsbundna i dag innebär en lagreglering inte någon påtaglig förändring när det gäller beredning och beslut om författningen.

#### **1 kap.**

##### **1 §**

Denna paragraf motsvarar i huvudsak bestämmelserna i 1 § presstödsförordningen (1990:524).

##### **2 §**

Denna paragraf motsvarar delvis 3 § presstödsförordningen. I stället för utvecklingsstöd skall under en begränsad tid lämnas ett stöd för kompetensutveckling.

##### **3 §**

Övervägandena i fråga om dagstidningsbegreppet har redovisats i kapitel 11. Det är angeläget att dagstidningsbegreppet tolkas snävt så att tidningar som närmast skall ses som veckotidskrifter inte kan omfattas av presstödet. För att kunna erhålla presstöd måste tidningen ha ett icke-segmenterat innehåll och inriktas mot en vid läsekrets utan förbehåll för gruppstillhörighet eller motsvarande begränsning. Gränsen mot s.k. organisationstidskrifter måste hållas särskilt klar när det gäller andra tidningar än de som har anknytning till politiska partier. De föreslagna bestämmelserna utesluter s.k. elektroniska tidningar och faxtidningar från presstöd. Det innebär också att i beräkningarna av upplagestorlek och abonnemang skall inte ingå sådana utgåvor.

#### 4 §

I denna paragraf finns de bestämmelser om förutsättningarna för presstöd, vilka i den nuvarande presstödsförordningen redovisas i samband med definitionen av dagspressbegreppet i 1 kap. 6 §. I den föreslagna paragrafens punkt 4 har emellertid kravet på eget redaktionellt material sänkts från mer än 55 procent till minst 51 procent.

#### 5–6 §§

Paragrafernas bestämmelser innehåller de definitioner av begreppen utgivningsort och täckningstal som i dag finns i 1 kap. 6 § presstödsförordningen.

### 2 kap.

#### 1 §

Denna paragraf motsvarar 2 kap. 1 § presstödsförordningen.

#### 2 §

Denna paragraf motsvarar i huvudsak 2 kap. 2 § första stycket presstödsförordningen. Bidragssatsen har dock reducerats till jämnt tusental. Andra och tredje styckena innehåller de definitioner av begreppen storstadstidning och veckovolym som finns i 1 kap. 6 § presstödsförordningen.

#### 3 §

Paragrafen motsvarar 2 kap. 2 § andra stycket presstödsförordningen. Bidragssatsens belopp har reducerats till närmast lägre tusental kr.

#### 4 §

Paragrafen behandlar driftsstödet till 1–2-dagarstidningar som inte är rikstäckande. De föreslagna kraven för att få stöd motsvarar kriterierna i nuvarande 2 kap. 3 § presstödsförordningen. Stödbeloppet motsvarar beloppet enligt 2 kap. 6 § presstödsförordningen avrundat till närmast lägre tusental kr. I stället för att direkt ange Presstödsnämnden har föreskrivits att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer ett lägsta abonnemangspris. Sista stycket motsvarar den definition av annonsandel som finns i 1 kap. 6 § presstödsförordningen.

#### 5 §

Denna paragraf gäller riksspridda endagstidningar och motsvarar i dessa delar innehållet i 2 kap. 3, 4 och 6 §§ presstödsförordningen. Beloppen är avrundade till närmast lägre jämna tusental kr. Förteckning över blockregioner förreklås fastställas av regeringen i förordning.

**6 §**

Paragrafen gäller riksspridda tvådagarsstidningar och motsvarar 2 kap. 3, 5 och 6 §§ presstödsförordningen i dessa delar. Beloppen har avrundats till närmast lägre jämna tusental kr.

**7 §**

Denna paragraf motsvarar 2 kap. 7 och 8 §§ presstödsförordningen.

**8 §**

Enligt denna paragraf skall driftsstödet betalas ut månadsvis i förskott i stället för som nu i huvudsak en gång om året. Ändringen i fråga om utbetalnings-tillfällen är medtagen med hänsyn till ett riksdagsbeslut den 22 mars 1995. Den tid en dagstidning måste komma ut innan driftsstöd lämnas föreslås bli förlängd från tre till sex månader.

**9 §**

Paragrafen gäller det förhållandet att tidningens situation förändrats så att tidningen inte längre berättigar till driftsstöd. Det kan gälla om täckningsgraden överskridit 25- resp. 40-procentgränsen eller om periodiciteten ändrats.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 15 § presstödsförordningen och innebär att dagstidningarna har rätt till ett reducerat stöd under de närmaste två åren.

**3 kap.****1 §**

Paragrafen motsvarar 4 kap. 1 § presstödsförordningen.

**2 §**

Paragrafen motsvarar 4 kap. 8 § presstödsförordningen.

**3 §**

Paragrafen motsvarar 4 kap. 4 § presstödsförordningen.

**4 §**

Paragrafen motsvarar delvis 4 kap. 5 § första stycket 2 och 4 kap. 7 § presstödsförordningen. Vissa villkor för förmedlingen av distributionsstöd har intagits i den föreslagna nya presstödsförordningen.

**5 §**

Paragrafen motsvarar i huvudsak 4 kap. 6 § presstödsförordningen.

**6 §**

Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 § andra stycket presstödsförordningen.

**7 §**

Paragrafen motsvarar 4 kap. 3 § presstödsförordningen.

**4 kap.****1 §**

Denna paragraf gäller den nya stödformen för kompetensutveckling. Stödformen avses vara tidsbegränsad under en femårsperiod och har som syfte att bidra till att vidmakthålla effekterna av rationaliseringsåtgärder som vidtagits. Stödet skall bara kunna lämnas till tidningar som har driftsstöd eller befinner sig i ett marknadsmissigt och konkurrensmissigt underläge och avse utbildning inom företagsekonomi och informationsteknik.

**2 §**

Stödet skall årligen kunna täcka hälften av en utbildningskostnad på 10 000 kr per person och räcka till en utbildningsinsats för sex personer på en 1–2-dagarstidning, 28 personer på 3–7-dagarstidning och till 40 personer på en storstadstidning.

**3 §**

Stödet bör bara betalas ut i efterskott för att antalet deltagande i utbildningen skall kunna bedömas rätt.

**5 kap.****1 §**

Denna paragraf motsvarar 5 kap. 2 § presstödsförordningen.

**2 §**

Denna paragraf motsvarar delvis 4 kap. 9 § presstödsförordningen. Återbetalningsskyldigheten har dock utsträckts till att gälla alla former av direkt presstöd.

**3–5 §§**

Paragraferna motsvarar 5 kap. 3–5 §§ presstödsförordningen.

**Övergångsbestämmelser**

De tidningar som genom de nya reglerna utesluts från presstöd bör komma i åtnjutande av ett stöd som successivt avtrappas under en femårsperiod. Det sista året eller år 2000 lämnas en femtedel av det stödet. De tidningar som

detta kan bli aktuellt för är i första hand de tidningar som uppburit driftsstöd enligt 2 kap. 9 och 11 §§ presstödsförordningen.

## 16.2 Förslaget till ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

### 3 kap.

#### 12 §

För att en tidning som av Presstödsnämnden betraktats som dagstidning skall kunna få del av den för dagstidningar fördelaktiga mervärdesskattesatsen föreslås en bestämmelse som innebär att om Presstödsnämnden beviljat presstöd blir detta avgörande för skattemyndigheternas bedömning.

För att utesluta elektroniska utgåvor av en tidning och faxtidningar från den för dagstidningar förmånliga mervärdesskattesatsen innehåller bestämmelserna en regel om att publikationen i fråga skall vara av papper.

## 16.3 Förslaget till ändring i lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam

### 16 och 18 §§

Förslaget i dessa delar innebär följändringar till ändringarna i 24 §.

#### 24 §

De föreslagna bestämmelserna innebär att en skattskyldig inte behöver betala in ett skattebelopp som med de nu gällande reglerna ändå skulle ha återbetalats.

### Anvisningarna

#### till 1 §

1.

Ändringen innebär att reklamtrycksak som distribueras tillsammans med dagstidning bara skall beskattas som reklamtrycksak och inte dessutom som annons.

#### till 24 §

Förslaget i denna del är en följändring.



# Reservationer och särskilda yttranden



# Reservationer

1 av ledamöterna *Hans Fredrik Dahl, Georg Danell, Lotta Edholm, My Persson och Lena Wennberg*

## Från avsnitt 10.5 "En statlig presspolitik" sidan 166

Dagspressen i Sverige intar en särställning i vårt demokratiska liv. Den tillgodoser den enskilda medborgarens behov av information och debatt, samtidigt som den förmedlar politiska och lokala opinioner i samhället i stort. Den agerar som en självständig granskare med individuella synpunkter, samtidigt som den förser hela den snabbt växande mediefloran i landet med informationer och idéer, utan vilka det i dag knappt kan tänkas någon kommunikation svenskar emellan. Dagspressen är, så som framgår av expertrapporten "Dagspressen i 1990-talets medielandskap", en oundgänglig institution.

Situationen för dagspressen i Sverige som bransch är förhållandevis stabil. Lågkonjunkturen som rått sedan slutet av 1980-talet har inte drabbat pressen hårdare än någon annan näringsgren. De upplagefluktuationer som förekommer tyder mera på en förändring av läsvanorna än ett sviktande läsarunderlag för pressen som helhet. Konkurrensen från de avmonopoliserade etermedierna ser tills vidare ut att inte påtagligt förändra denna situation. Även i den nya mångfalden i det svenska medielandskapet spelar pressen än så länge en nyckelroll.

Men det behövs en positiv särbehandling. En statlig presspolitik behövs för att tidningarnas ställning skall säkras i framtiden. En sådan statlig presspolitik bör ta sin utgångspunkt i pressens ekonomiska förutsättningar. Vi anser att en stimulans till pressen skall vara enbart generell utformad. *Därför bör det statliga presstödet, så som det har fungerat under de 25 senaste åren, nu läggas om.* För denna förändring av presspolitiken finns framför allt två skäl:

– För det första måste stödet utformas så att de för framtiden väsentliga intressena att främja konkurrens och mångfald tillgodoses. Detta kräver andra verktyg än den interna omfördelning som hittills varit målet för presspolitiken. Det är tidningsutgivarna, branschen själv, som måste visa vägen. Endast genom att vidareutveckla tidningsprodukten, förnya dess form och innehåll och anpassa den till de krav som marknaden ställer, kan utgivarna hävda den tryckta dagspressen och säkra dess ställning som samhällets ledande debatt- och opinionsmedium. För att detta skall kunna åstadkommas, måste stödet kanaliseras mer till branschen än till den enskilda hotade tidningen.

– För det andra anser vi det nödvändigt att presstödet får sådana former att det är rimligt ur statsfinansiell synpunkt. Även detta stöd bör därför ifrågasät-

tas och bli föremål för besparingar. De selektiva, direkta stödformer som hittills har tillämpats har skapat ett oerhört komplicerat regelverk. Detta har uppmuntrat anpassning av produktionen inom den stödberättigade pressen och försvårat en rimlig kontroll. Dessutom har det bildats politiska koalitioner till stöd- och regelsystemets försvar. Inte mer än i några enstaka fall har det visat sig möjligt att uppnå majoritet för någon form av reduktion av det direkta stödet – vilket i dagens statsfinansiella läge är särskilt anmärkningsvärt. Oförmågan i detta hänseende är så mycket mer påfallande som andra organ och institutioner nu tar sin del av nedskärningarna – det torde räcka med att påminna om de bantningar som t.ex. Sveriges Radio och Sveriges Television har ålagts.

Viktigast av de indirekta instrumenten är den generella *befrielsen från mervärdesskatt* som i dag är ett erkänt verktyg i en lång rad länder. Att behålla denna indirekta förmån stärker dagspressen som medium, säkrar konkurrensrättvisan tidningarna emellan och stimulerar därigenom förnyelse och utveckling. Det material som pressutredningen fått sig förelagt visar att denna åtgärd motiverar den förlorade skatteintäkten på ca 1,6 miljarder kronor (beräknat på en 25%-ig skattesats – vid en skattesats på 12 % ca 750 miljoner). Den bidrar till att vidmakthålla en livsduglig och utvecklingsbar dagspress, med de fördelar för demokratin som följer av detta.

Utredningens majoritet har vid behandlingen av momsfrågan tagit upp en diskussion om den framtida EU-politikens effekt på momsområdet. Vi nöjer oss med att konstatera att intill utgången av år 1996 har Sverige att utgå från att momsen är noll procent. Hur situationen blir fr.o.m. 1997 är det inte möjligt att uttala sig om i dag, men vi bör notera att samtliga EU-länder har nollmoms eller kraftigt reducerad moms på dagstidningar och att också det framtida momssystemet kan tänkas bli anpassat till detta faktum. Det är därför realistiskt att hävda att befrielse från mervärdesskatt bör förbli grundbulten i svensk presspolitik.

Tidskriftsutgivare har framfört att en del av de bilagor som utges av dagstidningarna leder till en konkurrens på olika villkor i förhållande till veckotidningar och andra tidskrifter i och med att tidningsbilagorna är momsbefriade, medan de själva måste betala full skattesats. Argumentet förbigår emellertid det förhållandet att det här rör sig om huvud- respektive biprodukt. Ur tidningarnas synvinkel är bilagorna kompletterande produkter, som ger läsarna en extra service – för tidskriftsutgivarna däremot är de själva huvudprodukten. Skattebefrielsen är självfallet motiverad med hänsyn till att det är tidningen som är huvudprodukten.

Vid sidan av momsbefrielsen finns det ett analogt – men betydligt svagare – stöd i form av den lägre *reklamskatt* som debiteras dagspressen i förhållande till andra tryckta annonsmedier. Reklamskatten infördes för att finansiera det direkta presstödet. Flera skäl kan anföras för att avveckla den nu – främst naturligtvis den övergång till indirekt stöd som vi föreslår; men därefter den

omständigheten att reklamskatten i sig själv kompliceras av så många osäkra gränsfall och kräver så stora omkostnader för att drivas in. Ytterligare ett skäl kan vara behovet av att åstadkomma en enhetlig behandling av tryckta och etersända medier. De kommersiella etermedierna har i dag ingen reklamskatt; i stället debiteras en koncessionsavgift som för TV4s del även stiger progressivt med reklamintäkterna. Konsekvenserna av detta är något som borde utredas. Emellertid ser vi i dagens finansiella läge det inte som vår uppgift att arbeta för ändringar i en skatt som tillför statskassan en miljard kronor per år. Tills vidare föreslår vi därför att reklamskatten behålls med en lägre procentsats för dagspressen än för andra tryckta reklammedier, i avvaktan på att en statsfinansiell förbättring möjliggör en avveckling av hela reklamskatten.

För de indirekta och generella stödsystem som vi föreslår skall bibehållas – momsbefrielse och reducerad reklamskatt – gäller att *definitionen av begreppet "dagspress"* skall avgöra hur många tidningar som omfattas av systemet. Mycket talar för en snävare gränsdragning än den som i dag tillämpas, särskilt med hänsyn till den vildvuxna flora av s.k. endagstidningar som har etablerats med hjälp av det direkta presstödet. När vi nu föreslår en avveckling av det direkta presstödet finns det dock inte tillräckliga skäl att också göra definitionen av dagspress snävare. En sådan snävare definition skulle riskera existensen för tidningar som först förlorar presstöd genom våra föreslagna besparingar och sedan momsbefrielsen. Vi avstår därför från att ändra dagspressbegreppet och utgår från att de tidningar som i dag definieras som dagspress av skattemyndigheterna skall omfattas av de indirekta stödformer som vi vill bibehålla.

När det däremot gäller det direkta presstödet (driftsstöd, distributionsstöd och utvecklingsstöd) som i skiftande former har praktiserats under de senaste 25 åren har tiden kommit för en fullständig omprövning. Detta gäller särskilt *driftsstödet*, som uppgår till drygt 400 miljoner kronor om året med syfte att upprätthålla den lokala konkurrensen.

Endast på ett fåtal utgivningsorter (15 av 74 st) har de selektiva insatserna lett till att en tvåtidningsstruktur har kunnat upprätthållas. Även med betydande nytillskott av statliga pengar skulle det bli omöjligt att uppnå lokal tidningsstruktur i hela landet. Förklaringen är att det utgivningsmönster som är etablerat i Sverige och som ger flertalet medborgare en daglig, lokal morgontidning inte följer produktionsstödet syften. Det stora flertalet utgivningsorter har *endast en* lokal morgontidning. Det lokala morgontidningsmonopolet, baserat på marknadens möjligheter att generera resurser från läsare och annonsörer, har helt enkelt blivit den normala tidningsformen:

Antalet utgivningsorter är 72 i landet.

På 1 av dessa finns 4 tidningar (Stockholm)

På 1 av dessa finns 3 tidningar (Malmö)

På 13 av dessa finns 2 tidningar

På 57 av dessa finns 1 tidning

Även om man utifrån målsättningen om yttre mångfald skulle kunna önska flera lokala tidningar så är det alltså ett faktum att den nu fullbordade marknadsconcentrationen på de flesta orter har utmynnat i *en* dagstidning. I gengäld har denna enda tidning i de allra flesta fall vunnit i inre mångfald. Den innehållsmässiga pluralismen i den normala svenska regionaltidningen är i dag så omfattande att den även som allena rådgivande tidning uppfyller de demokratiska förväntningar som vi ställer på pressen som helhet. Utredningens underlag visar inte heller något annat. Därtill kommer det generella utbudet av rikstäckande tidningar och andra medieprodukter som varje enskild regional och lokal mediemiljö i landet har – och som blir en växande realitet i medielandskapet Sverige.

Det finns dock *en* punkt där den lokala monopoltidningen inte kan motsvara förväntningarna. Den politiska profileringen blir svagare med den nuvarande strukturen än under gångna tiders mångfald av partitidningar. Den svenska pressen har ju historiskt sett vuxit fram som en partipress, vars mönster ännu kan återfinnas som ett rudiment i tidningens politiska geografi. Men undersökningar visar att för den enskilda läsaren är den inre mångfalden, innehållspluralismen i den tidning han eller hon prenumererar på, viktigare än den externa profilen. Även journalistiskt sett har partihänsynen i väsentlig grad försvagats under de senaste decennierna. Och i den konkurrenssituation som pressen i dag befinner sig i – gentemot audiovisuella och databurna mediesystem som visst kan ha bestämda intressepolitiska vinklingar men som saknar en bas i politiska partier – kommer processen med tidningarnas lösgörande från partistrukturen med största sannolikhet att fortsätta.

Man kan invända att pressens frigörelse från partierna inte utan vidare är en önskvärd process. Man kan vilja bromsa den, genom att t.ex. säkra en utgivning av partipolitiskt alternativa tidningar på orter där en sådan tvåtidningsstruktur anses särskilt betydelsefull. I så fall bör emellertid denna form av presstödet enligt vår mening överföras till statsbudgetens titel för partistöd. Först när den uttryckligen budgeteras med hänsyn till sitt syfte och disponeras av de politiska partierna, kan ett selektivt driftsstöd målinriktas och utvärderas med avseende på uppnådd effekt.

För pressen som helhet – och i synnerhet tidningsbranschens förmåga till förnyelse och överlevnad i det framtida medielandskapet – betyder det direkta, selektiva stödet allt mindre. Presstödet ger en konkurrenssnedvridning som motverkar branschens förmåga till förnyelse och produktutveckling. Utredningen har heller inte fått sig förelagt något material som påvisar att stödet till en andratidning leder till faktisk och konkret produktförbättring på den lokala tidningsmarknaden. Upprätthållandet av en utgivning av flera tidningar på en och samma ort tycks endast i obetydlig grad främja tidningskvalitén.

Det finns skäl att understryka detta, då man teoretiskt skulle kunna tänka sig att statsunderstödda tidningar har gett de marknadsfinansierade tidningarna en redaktionell konkurrens som befördrat den generella kvalitén, på sam-

ma sätt som upprätthållandet av public service-radio och television höjer standarden i etermedierna genom den konkurrens som den bjuder de kommersiella aktörerna. Dock synes detta inte gälla för dagspressen. Tidningarnas utveckling avgörs på marknaden, där konkurrensen kommer från rikstäckande lika mycket som från lokala medier. Enligt vår mening bör detta tala för att det direkta driftsstödet slopas genom en successiv avveckling under en femårsperiod.

När det gäller *distributionsstödet* kan det sägas ha spelat ut sin roll. Det infördes på sin tid för att nå ett spridningsmål som i dagsläget, med den struktur som branschen själv har etablerat, i stort sett kan uppnås utan statligt stöd. Utredningen har inte sett något material som tyder på att fortsatt stöd är nödvändigt för att upprätthålla dagens distribution. Den enda del av stödet som kan diskuteras är den som syftar till att främja spridning av s.k. rikstidningar. Intresset här är att vidmakthålla en levande nationell information och debatt. Det är egentligen endast de s.k. rikstidningarna som har resurser att bevaka t.ex. utlandsnyheter med både djup och bredd. Men vi anser att vårt generellt inriktade stöd till dagspressen med noll-moms gör denna typ av små selektiva stöd obehövligen. Distributionsstödet som uppgår till 73 miljoner kronor avvecklas under en femårsperiod liksom de övriga stödformerna.

Vårt förslag till ny statlig presspolitik kan sammanfattas enligt följande:

Presstödet läggs om från direkta och selektiva instrument till indirekta och generella sådana, så att

- Momsbefrielsen för dagspressen behålls. Skatten skall – som hittills – vara noll procent.
- Momsbefrielse tillämpas med stöd av den definition av begreppet dagspress som f.n. används av skattemyndigheterna.
- Reklamskatten bibehålls på den nuvarande reducerade nivån på fyra procent, men skall avvecklas när det statsfinansiella läget så medger.
- Driftstödet som i dag uppgår till 410 miljoner kronor avvecklas successivt under en femårsperiod med 20 procents årlig reduktion.
- Distributionsstödet som i dag uppgår till 73 miljoner kronor avvecklas successivt under en femårsperiod.
- Utvecklingsstödet som i dag uppgår till 1 000 kronor avvecklas omedelbart.
- Förslaget om ett nytt stöd för kompetensutveckling avvisas.
- Presstödsnämnden (5,1 miljoner) läggs ned under den femårsperiod som driftsstödet avvecklas.

## 2 av ordföranden *Bengt K Å Johansson* och ledamöterna *Karl Erik Gustafsson* och *Lennart Weibull*

### **Driftsstödet**

Utredningens majoritet föreslår att driftsstödet till dagspressen blir kvar i det närmaste helt oförändrat. Vi har en annan mening. Driftsstödet bör vara kvar men minskas och samtidigt förändras i vissa avseenden.

De stora förändringar som skett och sker i massmedielandskapet lämnar inte tidningarna opåverkade. Det är för deras egen överlevnad viktigt att de planerar för att kunna verka i denna nya omgivning. Ett helt oförändrat regelsystem riskerar därför att medverka till att färre tidningar klarar sig bra i denna nya mediasituation.

Härtill kommer, menar vi, att hittillsvarande praxis varit för generös när det gäller att ge nya tidningar driftsstöd. Gränsen mellan få- och flerdagars-tidningar bör göras skarpare. Nuvarande vida definition av dagstidningar bör behållas, men driftsstöd i nuvarande form bör utgå endast till flerdagars-tidningar.

Statsfinansiella skäl talar för en viss neddragning av stödnivån. I saneringen av statsfinanserna har ett riktmärke varit en minskning med elva procent under en period av tre och ett halvt år. Denna sparnivå anser vi vara rimlig att tillämpa även i fråga om driftsstödet.

### *Utvecklingsstöd till fådagartidningar*

Det nuvarande driftsstödet till fådagartidningar har tjänat ut, men behovet av förnyelse inom denna del av pressen har inte minskat. Stödet till fådagartidningar bör vara mera utvecklingsinriktat.

Ändringen bör göras i två steg. Först reduceras *driftsstödet* med elva procent. Efter två år ersätts det med *ett utvecklingsstöd som kan erhållas i högst två år*. Det kopplas till en utvecklingsplan och får uppgå till högst samma belopp som det reducerade driftsstödet.

Alla *särbestämmelser för fådagartidningar* (Ölandsbladet, Haparandabladet, och Sverige-Nytt samt tre tidningar på främmande språk) ändras på motsvarande sätt. Driftsstödet reduceras direkt med elva procent och görs efter två år om till ett utvecklingsstöd som kan erhållas i högst två år.

### *Reducerat driftsstöd till flerdagartidningar*

Driftsstödet till flerdagartidningar bör behållas men förändras på en rad punkter.

Alla *särbestämmelser* tas bort (Gotlands och Laholms kommuner). Driftsstödet till dessa reduceras med elva procent men upphör helt efter två år. Berörda tidningar kan, dvs. om de väljer fådagarsutgivning, komma i fråga för utvecklingsstöd.

Storstads- och landsortstidningar får f.n. driftsstöd enligt olika *bidrags-satser* och med olika *maximibelopp*. Vi föreslår att dessa kvarstår men att nivån sänks med 11 procent, liksom att maximinivån sänks med samma procentsats.

### 3 av ledamöterna *Karl Erik Gustafsson* och *Lennart Weibull*

#### Det indirekta stödet

Pressutredningen -94 har haft i uppgift att pröva statens ekonomiska engagemang i dagspressen. Det statsfinansiella läget kräver att det indirekta stödet minskas. Att det finns behov av ett slags värnskatt också för dagspressen har blivit allt tydligare.

En minskning av det indirekta stödet bör emellertid så litet som möjligt påverka dagspressens spridning bland medborgarna. Nedskärningar i indirekt stöd bör inte heller leda till att det direkta stödet måste höjas. Åtgärden bör dessutom vara anpassad till dagspressens ekonomiska situation som den kommer att se ut under de närmaste åren.

Det mest framträdande i dagspressens aktuella ekonomiska situation är en ökande annonstillströmning. Samtidigt har det under de senaste åren observerats en viss försvagning av läsarmarknaden. Detta är iakttagelser som bör vara vägledande vid utformningen av värnskatten.

Två vägar har stått öppna för pressutredningen, antingen att införa mervärdesskatt eller att höja reklamskatten för dagstidningar. Mervärdesskatten kan förefalla som den enklaste lösningen, särskilt om den begränsas till en procentsats på sex procent. Vi har dock ställt oss tveksamma till en sådan, främst av två skäl: för det första ser vi det som principiellt viktigt att dagstidningsläsning inte beskattas, särskilt som det kan försvaga pressens betydelsefulla roll som informationsförmedlare och opinionsbildare i samhällsfrågor; för det andra ser vi det som troligt att en mervärdesskatt på dagspress kommer att bli tolv procent, en höjning som riskerar att förstärka den sociala snedfördelningen i dagstidningsspridningen som observerats i början av 1990-talet. Till detta kommer att en mervärdesskatt troligen kommer att bli av permanent karaktär.

Vår bedömning är att en tillfällig höjning av reklamskatten är att föredra när det gäller en värnskatt för dagspressen. En sådan kan också, så snart statsfinanserna så tillåter, helt avskaffas. Vi menar därför att en uppräkning av reklamskatten med fem procentenheter – det procenttal som gällt för värnskatten – är rimligt, dvs. en ökning från nuvarande fyra till nio procent. Detta medför att dagspressen fortfarande får en lägre skattesats än andra medier, något som är rimligt bl.a. mot bakgrunden av större svårigheter att ta ut skatten från de senare.

En vanlig invändning mot reklamskatten är att det inte utgår någon skatt på reklam i radio och television. Vi uppfattar att denna dock inte är helt relevant, eftersom det här närmast rör sig om en definitionsfråga; de avgifter som erläggs för radio- och TV-koncessioner kan ses som ett slags reklamskatt. När det gäller TV baseras avgiften *de facto* på reklamintäkterna.

Vi avvisar således förslaget att införa en mervärdesskatt, men föreslår att reklamskatten höjs från fyra till nio procent, med bibehållande av nuvarande avdragsregler.

### Distributionsstödet

I mitten av 1970-talet utredde Karl Erik Gustafsson på uppdrag av tredje pressutredningen pressstödet konsekvenser för dagspressen. I studien fastslogs att rationaliseringsmålet med samdistributionsstödet hade uppnåtts. Det konstaterades dessutom att distributionsföretagen hade börjat "pressa tillämpningsföreskrifterna" (SOU 1974:102). Gustafssons slutsats var att det var dags att avskaffa stödformen, särskilt som ett direkt stöd till andratidningarna hade införts; beslutet om ett samdistributionsstöd hade tagits i avvaktan på ett selektivt driftsstöd.

Utvecklingen sedan mitten av 1970-talet visar på att samdistributionsstödet har spelat ut sin ursprungliga roll. Stödet borde sedan länge ha avvecklats eller ersatts av någon annan stödform. De spänningar som finns inom branschen är ett uttryck för detta. Till detta kommer att nya distributionsformer håller på att utvecklas, inte minst inom det elektroniska området. I denna situation riskerar stödet snarast att bli en konserverande kraft i medieutvecklingen.

Mot denna bakgrund menar vi att systemet med en statsstödd samdistribution i princip bör avvecklas. Å andra sidan är det uppenbart att samdistributionsstödet sedan andra hälften av 1980-talet har kommit att spela en viktig roll på ett område som inte fanns med i motiveringarna vid dess tillkomst, nämligen att möjliggöra för t.ex. storstadsmorgonpressen att nå en nationell spridning med morgondistribution. Vi uppfattar detta som viktigt för medborgarnas information att storstadstidningar för en rimlig distributionskostnad finns tillgängliga även inom andra områden.

Ett avskaffande av samdistributionsstödet bör därför kombineras med att dagstidningarnas överspridda upplaga, dvs. den del av upplagan som sprids utanför utgivningsregionen (A-regionen), får behålla minst nuvarande samdistributionsstöd.

Vi föreslår således att samdistributionsstödet avskaffas för dagstidnings-exemplar som sprids inom egen utgivningsregion samt att detta sker i två steg med elva procent under de två första åren och helt fr.o.m. det tredje året. Konsekvenserna av utvecklingen för medborgarnas tidningstillgång måste samtidigt noga följas i syfte att motverka monopolistiska tendenser. Detta förefaller vara en rimlig uppgift för det s.k. medierådet.

# Särskilda yttranden

## 1 av ledamöterna *Karl Erik Gustafsson, Niels Hebert, Göran Hillman, Lennart Weibull och Lena Wennberg*

En viktig utgångspunkt för Pressutredningen -94 var att stödet till dagspressen skulle prövas mot bakgrund av den samlade medieutvecklingen. Den tid då det statliga stödet till dagspressen introducerades kännetecknades av en helt annan mediesituation än den som råder 1995.

Mot denna bakgrund genomfördes på utredningens uppdrag under våren 1994 ett omfattande forskningsarbete i syfte att belysa *Dagspressen i 1990-talets medielandskap*. Det konstaterades där att dagstidningarna både kraftigt utvecklats som en egen bransch och påverkats av vad som skett inom andra närliggande medier, å ena sidan specialtidningar och å andra sidan TV. En slutsats av expertrapporten var att bedömningar av såväl struktur och ägande som publik måste göras i detta perspektiv.

Utredningens förändrade karaktär i och med att det under hösten 1994 beslöts att tillsätta ett särskilt medieråd med inriktning på koncentrationsfrågorna har medfört att det samlade medieperspektivet har kommit i skymundan. Enligt vår bedömning är detta mycket olyckligt. Det är ytterst angeläget att se olika former av statligt stöd till pressen i relation till koncentrationstendenser inte bara inom dagspressen utan mellan dagspress och andra medier. På samma sätt är det viktigt att bedöma utvecklingen av public-service-radio och TV när det gäller medborgarnas informationsbehov.

När Pressutredningen -94 i sitt betänkande inte har kunnat ha en sådan helhetssyn är det angeläget att åtminstone det nya medierådet kommer att relatera frågorna om koncentration till frågan om statligt stöd till pressen.

## 2 av ledamöterna *Georg Danell, Lotta Edholm och My Persson*

Pressutredningen fick under sitt arbete tilläggsdirektiv om ägarkoncentrationen inom massmedierna. Hösten 1994 fråntogs utredningen denna uppgift av den nya regeringen. I stället tillsattes senare ett särskilt råd med uppgift att överväga och föreslå åtgärder för att stärka mångfalden och motverka skadlig ägar- och maktkoncentration. Pressutredningen har alltså inte haft till uppgift att föreslå åtgärder på detta område.

I betänkandet nämns dock Rådet för mångfald inom massmedierna i positiva ordalag. Vi vill därför anföra följande:

Koncentrationen inom massmedierna har minskat radikalt de senaste åren. Monopolet på radio- och TV-området har brutits upp och ett flertal nya kanaler med många olika ägare har startats. Vad gäller ägandet på dagstidningsområdet har mycket lite skett de senaste tjugo åren. Bonniersfären, som är den största ägaren av dagspress, äger i dag tidningar som motsvarar ca 20 procent av den totala upplagan. Förvärvet av Sydsvenska Dagbladet har inte ökat denna andel eftersom Expressen har förlorat i upplaga. Det finns alltså knappast anledning att vidta drastiska åtgärder i syfte att stävja mediekoncentrationen – framför allt inte som dessa riskerar att hamna i konflikt med tryckfrihetsförordningen. Det är också symptomatiskt att de som ivrigast förfäktat tanken på åtgärder, är de som samtidigt motverkat uppluckringen av monoopolet på etermedieområdet.

Det nytillsatta massmedierådet har givits en permanent karaktär och tilldelats en rad uppgifter. Rådet har bl.a. fått i uppgift att undersöka behov av och möjligheter till frivilliga överenskommelser på mediemarknaden. Det finns en risk att dessa uppgifter sammantagna ger rådet en ställning av närmast myndighetsutövande slag. Mot bakgrund av den centrala funktion som massmedierna har i en demokrati kan det lämpliga i denna utformning ifrågasättas. Detta innebär att viktiga uppgifter tilldelas ett organ som, eftersom det inte är formellt beslutsfattande, inte omfattas av den kontroll som ligger i möjligheter till överklagande, JO-granskning m.m. Det finns dessutom en uppenbar risk att rådet mycket snabbt kommer att hamna på kollisionskurs med tryckfrihetsförordningen.

### 3 av ledamoten *Göran Hillman*

Jag kan i stort ansluta mig till utredningens förslag, men vill ändå markera några ställningstaganden i några principfrågor. Vissa frågor anser jag att utredningen inte tillräckligt belyst.

#### **Momsen**

Min principiella inställning är att **det tryckta ordet** skall ha en **enhetlig moms**. När utredningen anser att moms på dagstidningar skall vara så låg som möjligt är detta en helt riktig tanke. Skälen är bl.a. betydelsen för demokratin, mångfalden, idédebatten. Men här fyller bokutgivning och tidskrifterna en lika betydelsefull roll och det finns inte någon som helst anledning att behandla dessa medier på olika sätt i momshänseende. Pressutredningen har att komma med förslag i frågor som gäller press, inte kring bokmoms och tidskriftsmoms. Likväl är detta en mycket grundläggande principfråga. Vänsterpartiet kommer att arbeta för en likartad momssats på böcker, tidskrifter och tidningar.

## Distributionsstödet

Utredningen har tyvärr inte trängt särskilt djupt ner i frågan kring distributionsstödet. I brist på sådan fördjupning och analys har jag inte underlag för något annat ställningstagande än det som utredningen uttrycker.

Distributionssystemet befinner sig i långsam upplösning. Flera tidningar antyder att de vill lämna samdistributionen. Vissa tidningar är eller vill bli underentreprenörer till distributionsföretagen. Stödet går främst till stora och vinstgivande tidningsföretag. Distributionen håller på att bli ett konkurrensmedel. Stödet utgör en allt mindre del av distributionskostnaden. Allt detta visar att systemet måste reformeras.

Frågan om hur ett modernt distributionsstöd skall utformas kvarstår fortfarande att lösa.

## Reklamskatt m.m.

I en särskild PM har Karl Erik Gustafsson presenterat en modell för en höjning av reklamskatt i stället för moms. Jag beklagar att utredningen så lättvindigt behandlat detta förslag.

Problemet med förslaget är att en höjning av reklamskatten sätter dagspressen i ett ännu sämre konkurrensläge i förhållande till etermediernas förmånliga villkor – skattefrihet eller låga koncessionsavgifter.

Jag förordar att man tar ett helhetsgrepp på dessa frågor genom en rad åtgärder – som kan behöva behandlas i en särskild utredning. Principen skall vara likställighet över hela medieområdet när det gäller reklam. Redskapen är reklamskatt och koncessionsavgifter. En modell skulle kunna vara

1. Fortsatt reklamskatt på dagspress
2. Omförhandlingar och införande av likartade koncessionsavgifter (som motsvarar reklamskatten) på de radio- och TV-stationer som befinner sig utanför Sveriges Radio och Sveriges Television.
3. Inom EU driva frågorna om införande av reklamskatt/koncessionsavgifter för satellitsända TV-kanaler.



Kommission

Den franske

De danske

De tyske

De svenske

De norske

# Bilagor

De engelske

De italienske

De spanske

De portugalske

De hollandske

De belgiske

De østerrigske

De russiske

De japanske

De kinesiske

De indiske

De australske

De amerikanske

De canadiske

De mexicanske

De cubanske

De haitianske

De dominikanske

De jamaicanske

De bahamaske

De bahaianiske

De argentiniske

De chilenske

De colombianske

De venezuelanske

De uruguayanske

De paraguayanske

De brasilianske

De peruanske

De ecuadorianske

De bolivianske



# Kommittédirektiv

Dir. 1993:118

## Den framtida presspolitiken

Dir. 1993:118

Beslut vid regeringssammanträde 1993-10-14

Chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Friggebo, anför.

### Mitt förslag

En kommitté med parlamentarisk medverkan bör undersöka behovet av direkta och indirekta statliga stödåtgärder till dagspressen. Om kommittén anser att sådana stödbehov finns bör den pröva hur ändamålsenliga de nuvarande åtgärderna är och lämna förslag till framtida statligt engagemang. Förslagets ekonomiska effekter för staten skall redovisas.

Som underlag för kommitténs ställningstaganden bör inledningsvis en studie genomföras av en till kommittén knuten expertgrupp med uppgift att analysera följande övergripande frågeställningar:

- Vilken roll bör massmedierna som helhet spela i dagens svenska demokrati och vilka uppgifter kan de därmed tillsammans fullgöra?
- Hur och i vilken grad bidrar enskilda massmedier som dagstidningar, tidskrifter, radio och TV till att dessa gemensamma uppgifter uppfylls?
- Vad händer med massmedielandskapet om hela eller delar av det nuvarande systemet med direkta och indirekta statliga subventioner till dagspressen tas bort?

Expertgruppens studie bör redovisas i ett delbetänkande senast den 31 maj 1994. Kommittéuppgiftet bör slutligt redovisas senast den 30 november 1994.

### Åsiktsbildningen i den svenska demokratin

Fri åsiktsbildning är ett omistligt inslag i ett demokratiskt samhälle. I regeringsformens första kapitel, första paragraf slås det också fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt.

Det är obestriddligt i moderna demokratier att massmedierna spelar en betydande roll för opinionsbildningen och därmed för möjligheterna att förstärka och fördjupa demokratin. De grundläggande legala förutsättningarna för mediernas möjligheter att verka under frihet i Sverige har angetts i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Bland svenska massmedier har traditionellt dagspressen intagit en särställning när det gäller nyhetsförmedling och i synnerhet opinionsbildning. När utvecklingen på 1960-talet tydde på allvarliga problem för dagstidningarna tillsattes den första statliga pressutredningen. Uppgiften var att undersöka dagspressens ekonomiska förutsättningar och att överväga om särskilda åtgärder borde vidtas från statens sida för att vidmakthålla en fri opinionsbildning. Utredningens förslag förverkligades inte, men därefter har ytterligare fem statliga utredningar haft liknande uppdrag.<sup>1</sup> Sedan slutet av 1960-talet lämnar staten olika former av direkt presstödd, framför allt till tidningar som har ett konkurrensmässigt underläge till följd av låg spridning på utgivningsorten och som därmed är mindre attraktiva på annonsmarknaden. Som en följd av de olika utredningarna har presstödet reformerats vid flera tillfällen, senast år 1990.<sup>2</sup> Utöver direkt stöd åtnjuter dagstidningsbranschen sedan länge även olika former av presspolitiskt motiverade indirekta statliga förmåner.

De grundläggande motiven för presspolitiken slogs fast i mitten på 1970-talet och har därefter inte utsatts för någon egentlig prövning. Det var 1972 års pressutredning som lät analysera massmediernas uppgifter i den svenska demokratin som grund för statsmakternas handlande gentemot dagspressen. Med hänsyn till särdragen i den svenska demokratin – den representativa karaktären och organisationernas stora roll – var det enligt utredningen följande fyra uppgifter som särskilt vilade på de samlade massmedierna:

”1. Massmedierna bör ge den *information* som är nödvändig för att medborgarna skall kunna ta ställning i samhällsfrågor. Även de förtroendevalda bör genom massmedierna få löpande information om enskildas och organisationers uppfattningar i politiska frågor.

2. Massmedierna bör fristående eller som språkrör för organiserade samhällsintressen *kommentera* skeendet i samhället.

3. Massmedierna bör som allmänhetens företrädare *granska* den verksamhet som utövas av de inflytelserika i samhället.

<sup>1</sup> 1963 års pressutredning (SOU 1965:22), 1967 års pressutredning (SOU 1968:48), 1972 års pressutredning (SOU 1975:79), Fjärde pressutredningen (SOU 1980:32), Femte pressutredningen (Ds U 1985:2) och Dagstidningskommittén (SOU 1988:48).

<sup>2</sup> Prop. 1969:48, SU107, rskr. 251; Prop. 1971:27, bet. KU32, rskr. 180; Prop. 1975/76:131, bet. KU46, rskr. 254; Prop. 1980/81:137, bet. KU19, rskr. 289; Prop. 1989/90:78, bet. KU31, rskr. 302.

4. Massmedierna bör främja en *kommunikation* inom och mellan politiska, fackliga och andra ideella grupper i samhället.”<sup>3</sup>

Med stöd av undersökningar om pressens samhällsfunktioner pekade utredningen på tidningarnas oersättliga betydelse för information, granskning, kommentar och gruppkommunikation. Dagspressen fyllde enligt utredningen även andra viktiga uppgifter men det var de ovan anförda egenskaperna som i första hand ansågs motivera en aktiv presspolitik. Riksdag och regering anslöt sig i allt väsentligt till utredningens slutsatser i dessa delar. I presspolitiska utredningsdirektiv, propositioner och riksdagsbeslut som följt därefter har i huvudsak samma utgångspunkter fortsatt att gälla.

Det svenska samhället har emellertid förändrats på flera sätt sedan 1960- och 1970-talet. I sin huvudrapport *Demokrati och makt i Sverige* (SOU 1990:44) beskriver Maktutredningen förändringsprocesser som pågår i hela den svenska samhällsorganisationen, även när det gäller opinionsbildningen. Ekonomikommisionen har nyligen också behandlat demokratin och opinionsbildningen i betänkandet *Nya villkor för ekonomi och politik* (SOU 1993:16).

### Det svenska massmedielandskapet

Situationen i det svenska massmedielandskapet är helt annorlunda i dag än på 1960- och 1970-talet. Inte minst har de senaste årens beslut av riksdag och regering i syfte att öka friheten på radio- och TV-området öppnat nya möjligheter.

Utbudet av radio- och TV-kanaler är betydligt större. På ljudradiosidan erbjuder den avgiftsfinansierade verksamheten fyra riksradiokanaler, där det ingår en utbyggd regional radio. Därutöver finns närradio samt en påbörjad utbyggnad av privata lokalradiostationer. På TV-sidan finns utöver de båda rikstäckande public servicekanalerna sedan hösten 1991 även en tredje marksänd TV-kanal som i dag når ca 98 % av hushållen i landet, lokala kabel-TV-sändningar samt satellitsända TV-kanaler. Nyligen har regeringen också givit en särskild utredare i uppdrag att lägga fram ett beslutsunderlag om de tekniska förutsättningarna för utökade sändningar på TV-området.

En viktig förändring är naturligtvis att reklam inte längre är förbehållen tryckta medier, utan numera är en möjlig finansieringskälla även för flera typer av radio- och TV-sändningar.

Utvecklingen i den svenska dagstidningsbranschen har under de senaste decennierna präglats av en hög grad av stabilitet. Trots konjunktursvängningar och den turbulens som under senare år drabbat branschen i form av konkurser och ägarbyten är det endast ett fåtal dagstidningar som behövt upphöra med utgivningen sedan 1970-talet. Statens presspolitiska åtgärder

<sup>3</sup> SOU 1975:79 s. 292. Se även SOU 1975:78.

har otvivelaktigt haft stor betydelse i det sammanhanget. Utan de statliga bidragen skulle flera av dagens andratidningar knappast ha överlevt. Presstödet kan emellertid också misstänkas för att ha minskat rationaliseringstrycket hos tidningsföretagen och för att ha bidragit till den svaga nyetablering som kännetecknar branschen.

Vid sidan av dagstidningarna omfattar den tryckta pressen i Sverige för närvarande en bred flora av kulturtidskrifter, organisations- och intressepress, facktidskrifter och veckopress.

Den politiska opinionsbildningen i massmedierna har också förändrats. Vid tiden för den första pressutredningen var dagspressen det dominerande massmediet som förmedlade ett politiskt budskap. Samtidigt var tidningarna nära kopplade till partierna, och man riktade sig ofta till egna medlemmar och sympatisörer. Debatterna fördes mellan tidningarna, medan utrymmet för olika åsikter i en och samma tidning var begränsat. I dag är läget annorlunda. Förutom att det finns ett helt annat utbud av radio- och TV-kanaler, vilka också är öppna för politisk debatt, så har dagstidningarna förändrats så att utrymme ges för en mer blandad kör av åsikter.

Publikmätningar visar att svensken dagligen lägger ner i genomsnitt fem och en halv timmar på massmedier och att radio och television står för drygt två tredjedelar av denna tid. Samtidigt ligger dagstidningsläsningen på en stadigt hög nivå. Över 90 % av befolkningen i de läskunniga åldrarna läser en dagstidning någon gång per vecka. Medievanorna skiljer sig dock mellan olika grupper av befolkningen. Unga människor läser t.ex. dagstidningar i mindre grad än medelålders och äldre. Även den andel av befolkningen som någon gång själv medverkat i massmedierna genom att skriva en artikel eller insändare varierar mellan olika samhällsgrupper.

Under senare år har en delvis ny ägarstruktur uppstått i massmedielandskapet. Tydligast är förändringarna utomlands där stora internationella företag bedriver verksamhet inom flera mediesektorer i olika länder. Det här är en utveckling som i olika europeiska organ har skapat en oro när det gäller konkurrensen på marknaden och mångfalden i nyhetsförmedlingen. Flera länder har också infört olika typer av lagstiftning mot mediekoncentration. Effektiviteten av en sådan lagstiftning har dock ifrågasatts.

### **Dagspressens ekonomiska situation**

Dagstidningsföretagen har under senare år fått anpassa sig till delvis nya ekonomiska förutsättningar. Förutom den långvariga och djupa lågkonjunkturen, med åtföljande kraftigt minskade annonsvolymerna, har konkurrensen ökat från andra massmedier om såväl konsumenter som annonsörer.

Enligt rapporten Dagspressens ekonomi 1992 stod branschen totalt sett stark år 1992. Höjda abonnemangspriser och rationaliseringar i företagen uppges dittills ha kompenserat minskningen av annonsintäkterna. Även de

presspolitiskt intressanta lågtäckningstidningarna har enligt rapporten, av delvis andra skäl, kunnat förbättra sina resultat. Under senare delen av 1980-talet har de svenska dagspressföretagen låtit upplagemarknaden svara för en allt större andel av de totala intäkterna, och enligt en studie om dagstidningars priselasticitet i betänkandet Vissa mervärdeskattefrågor II (SOU 1993:75) är konsumenternas känslighet för höjda abonnemangspriser mycket låg.

Dessa resultat har emellertid ifrågasatts. I den allmänna debatten har det riktats kritik mot vad som anses vara en allt för ljus bild av dagspressens situation. Det görs bl.a. gällande att förhållandena på flera sätt har hunnit förändras till det sämre för tidningsföretagen. Konkurrenten i medielandskapet ökar t.ex. i takt med att de nya privata lokalradiostationerna får sändningstillstånd och TV-reklamen tycks ha fått sitt genombrott i år. Vidare medför den långvariga lågkonjunkturen att hushållen i större utsträckning börjar dra in även på sina tidningsprenumerationer. Statistik från första halvåret 1993 visar att upplagorna minskat med 4,2 % på vardagar. I debatten hävdas också att rationaliseringsutrymmet numera i stort sett är uttömt hos tidningsföretagen.

Distributionen av upplagorna står för en betydande del av tidningsföretagens kostnader. Presstödsnämnden redogjorde hösten 1992 i sin fördjupade anslagsframställning för en oroande utveckling med risk för splittring i dagspressens samdistributionssystem. En särskild sakkunnig har därefter på nämndens uppdrag studerat utvecklingen av tidningsdistributionen i Skåne.

### **Presspolitiska åtgärder**

Mot bakgrund av de uttalade motiven för en aktiv presspolitik har målsättningen för statens presspolitiska åtgärder i tidigare pressutredningar, propositioner och utskottsbetänkanden formulerats som en strävan efter mångfald, konkurrens och valfrihet i nyhetsförmedling och opinionsbildning.

Utöver det direkta presstödet har dagspressen sedan länge haft en förmånlig skattebehandling jämfört med andra varor och tjänster, vilket också i huvudsak har motiverats presspolitiskt. Även bestämmelserna om samhällsannonsering har betydelse för dagspressens ekonomiska villkor.

#### *Direkt presstöd*

Den dåvarande regeringens förslag i propositionen 1989/90:78 om reformerat presstöd och riksdagens följande beslut innebar att det direkta statliga stödet till dagspressen fr.o.m. den 1 juli 1990 omfattar tre stödformer. *Driftsstöd* får lämnas till dagstidningar som har låg hushållstäckning (andratidningar) på utgivningsorten. *Utvecklingsstöd* inriktas på dagstidningar med svag ekonomi för att stimulera strukturrationaliseringar i förpressledet och i tryckeriledet.

*Distributionsstöd* lämnas till dagstidningar som samordnar sin distribution med någon eller några andra tidningar.

Under budgetåren 1990/91–1992/93 har reglerna för stöd enligt presstödsförordningen (1990:524) med några mindre undantag varit oförändrade. Under samma period har bidragsbeloppen i driftsstödet legat på oförändrad nivå, medan anslaget till utvecklingsstöd och bidragsbeloppen i distributionsstödet har minskats.

I sin fördjupade anslagsframställning för perioden 1993/94 – 1995/96 redovisar Presstödsnämnden resultat-, framtids- och resursanalyser för de olika formerna av direkt presstöd. Regeringens överväganden och slutsatser med anledning av nämndens framställning framgår av budgetpropositionen (prop. 1992/93:100 bil. 12). Riksdagen har inte anfört några invändningar mot dessa. Beslutet innebär bl.a. att reglerna ändrats för driftsstöd till tidningar på andra språk än svenska fr.o.m. den 1 juli 1993 och att de olika presstödsanslagen för budgetåret 1993/94 uppgår till sammanlagt ca 500 miljoner kronor. Konstitutionsutskottet noterar i sitt betänkande (bet. 1992/93: KU27) att man inom regeringskansliet överväger att företa en översyn av dagspressens situation. Utskottet förutsätter att det angelägna intresset av en rimlig mångfald i pressen gör att en sådan utredning kommer till stånd, och då under parlamentarisk medverkan.

#### *Befrielse från mervärdesskatt*

Allmänna nyhetstidningar (dagstidningar) är sedan länge kvalificerat undantagna från mervärdesskatt. Det innebär att dagstidningar inte behöver ta ut någon moms vid sin upplageförsäljning. Samtidigt kan de få tillbaka den moms som de betalat vid inköp av varor och tjänster.

Frågan om dagstidningarnas undantag från momsplikt har behandlats i såväl presspolitiska som skattepolitiska sammanhang under de senaste decennierna.

Dagstidningskommittén utgick i sitt betänkande *Reformerat presstöd* (SOU 1988:48) från att dagspressen även fortsättningsvis skulle vara befriad från mervärdesskatt. Kommittén för indirekta skatter föreslog däremot i betänkandet *Reformerad mervärdesskatt m.m.* (SOU 1989:35) att det rådande undantaget skulle slopas. Föredragande statsrådet i den dåvarande regeringen ansåg i propositionen 1989/90:111 om reformerad mervärdesskatt m.m., efter en samlad bedömning, att det kvalificerade undantaget för allmänna nyhetstidningar skulle bestå. Riksdagen delade regeringens uppfattning på den här punkten.

Nyligen har utredningen om vissa mervärdesskattefrågor i sitt delbetänkande *Vissa mervärdesskattefrågor II* (SOU 1993:75) föreslagit att det kvalificerade undantaget för allmänna nyhetstidningar upphör och att en enhetlig skattesats på 12 % införs för allmänna nyhetstidningar, andra periodiska publikationer och böcker. För de båda sistnämnda kategorierna gäller f.n. den

generella skattesatsen på 25 %. Det är hänsynen till kravet på konkurrensneutralitet som ligger till grund för förslaget.

Medlemsländerna i EG har beslutat harmonisera sina indirekta skatter. Moms skall tas ut på alla varor och tjänster som inte är särskilt undantagna i EG:s mervärdesskattedirektiv. Dagstidningar tillhör den kategori av varor och tjänster som får beläggas med en reducerad skattesats om lägst 5 %. För varor och tjänster som den 1 januari 1991 hade en lägre skattesats är det möjligt för nuvarande medlemsstater att behålla denna lägre nivå under en övergångsperiod som sträcker sig t.o.m. år 1996. Bland medlemsstaterna varierar mervärdesskatten på dagstidningar för närvarande mellan 0 % och 12,5 %.

### *Reducerad reklamskatt*

Reklamskatt skall betalas enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam. Den allmänna skattesatsen är 11 %. För reklam i allmänna nyhetstidningar är skattesatsen däremot 4 % och för reklam i radio och television betalas ingen skatt alls. Ett särskilt grundavdrag minskar den skatt som erläggs. Riksskatteverket betalar nämligen tillbaka till dagstidningar den del av skatten som belöper på upp till 12 miljoner kronor av den årliga annonsomsättningen. Detta innebär att dagstidningar som har en lägre omsättning i praktiken inte betalar någon reklamskatt alls. För övrig press är motsvarande gräns för återbetalning 6 miljoner kronor. Utgivning av annonsblad etc. berättigar inte till återbetalning i det här sammanhanget.

Budgetåret 1991/92 betalades totalt 907 miljoner kronor i reklamskatt, varav dagspressen stod för 273 miljoner kronor.

De förhållanden att reklam i radio och TV inte beskattas alls och att flertalet europeiska länder över huvud taget inte har punktskatter på reklam talar för att den nuvarande reklamskatten kan behöva omprövas.

### *Samhällsannonsering*

I förordningen (1981:977) om information genom dagspressannonsering föreskrivs att annonsering skall ske i samtliga dagstidningar om statliga myndigheter eller andra statliga organ använder dagspressannonsering för sådan information om rättigheter och skyldigheter som är avsedd att nå alla medborgare. Detta brukar kallas totalitetsprincipen.

Lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. stadgar att myndigheter i de fall kungörande i ortstidning är föreskrivet skall införa kungörelsen i alla lokala dagstidningar som är spridda till minst 5 % av hushållen i orten. Denna omfattning av annonseringen brukar kallas den breda principen. Presstödsnämnden ger varje år ut en förteckning över dags-tidningarnas spridning i olika kommuner och län.

I departementspromemorian Vissa kungörande frågor (Ds 1992:90) föreslås att spridningskravet för införande av kungörelse i ortstidning ändras från 5 till 10 % av hushållen i orten. Promemorian har remissbehandlats. I proposition 1993/94:19 om vissa kungörande frågor anför föredraganden att hon för närvarande inte är beredd att föra promemorians förslag på den här punkten vidare, bl.a. med hänvisning till att hon vill avvakta vad som kan komma ut av den utredning om den framtida presspolitiken som uppdraget enligt dessa direktiv omfattar.

### Vissa rapporter och utredningar

Det finns flera rapporter och utredningar som på olika sätt belyser massmedielandskapet och de presspolitiska åtgärderna. Material som därigenom redovisas bör underlätta kommitténs arbete.

Presstödsnämnden publicerar årligen analyser av dagspressens ekonomiska förhållanden i rapportserien Dagspressrapport. Den senaste studien publicerades i juli 1993 och avser år 1992. En sammanställning av ägarförhållandena inom dagspressen gavs år 1991 ut av Institutionen för Journalistik, Medier och Kommunikation vid Stockholms universitet i samarbete med Presstödsnämnden. En uppdaterad skrift publicerades år 1992. Nordiska Dokumentationscentralen för Masskommunikationsforskning vid Göteborgs universitet har nyligen publicerat en översikt över svenska massmedier, Mediesverige 1993, med statistik och analyser. En liknande rapport gavs ut även år 1991.

Statskontoret har till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi överlämnat rapporten Presstödetts effekter – en utvärdering (Ds 1993: 20). Det statliga presstödet i Norge har granskats av Dagspressutvalget i utredningen Mål och midler i pressepolitiken (NOU 1992:14). Utredningens förslag har behandlats av det norska Kulturdepartementet i St. meld. nr. 32 (1992–93) Media i tida. Stortingets ställningstagande i Innst. S. nr. 223 (1992–93) innebär vissa förändringar av det norska presstödet.

Presstödsnämnden lämnade i oktober 1992 till regeringen en särskild rapport om behovet av regler för reduktion av stödbelopp i särskilda fall. Rapporten har remissbehandlats. Vidare har Presstödsnämnden med skrivelse den 14 september 1993 överlämnat en rapport om utvecklingsstödetts betydelse för dagstidningarnas ekonomi.

Den särskilde sakkunnige som på Presstödsnämndens uppdrag studerar utvecklingen av tidningsdistributionen i Skåne har presenterat en slutrapport för nämnden. Enligt regleringsbrevet för budgetåret 1993/94 skall Presstödsnämnden utvärdera effekterna av regelförändringen avseende tidningar på andra språk än svenska och redovisa resultatet för regeringen senast den 1 september 1994.

## Uppdraget

En kommitté med parlamentarisk medverkan bör undersöka behovet av direkta och indirekta statliga stödåtgärder till dagspressen. Utgångspunkten skall vara den nya massmediesituationen, de utvecklingstendenser som kan iakttas och de krav det moderna samhället och den svenska demokratin ställer.

Om kommittén anser att sådana stödbehov finns bör den med beaktande av såväl massmediepolitiska som andra aspekter pröva hur ändamålsenliga de nuvarande åtgärderna är och lämna förslag till framtida statligt engagemang.

Förslagets ekonomiska effekter för staten skall redovisas. Kommittén skall därvid utgå från att den samhällsekonomiska och den statsfinansiella situationen över huvud taget erbjuder ett mycket begränsat utrymme för statliga åtaganden. Kommittén skall även lämna författningsförslag.

Som underlag för kommitténs ställningstaganden bör inledningsvis en förutsättningslös och bred studie av de svenska massmedierna genomföras. Studien bör utföras av en till kommittén knuten expertgrupp med uppgift att analysera följande övergripande frågeställningar:

- Vilken roll bör massmedierna som helhet spela i dagens svenska demokrati och vilka uppgifter kan de därmed tillsammans fullgöra? Expertgruppen bör här utgå från 1972 års pressutredning och dess beskrivning av massmediernas politiska funktioner i det svenska samhället på 1970-talet. Är det andra uppgifter som bör betonas på 1990-talet i ljuset av såväl de allmänna samhälleliga förändringarna som den snabbt föränderliga massmediestrukturen?

- Hur och i vilken grad bidrar enskilda massmedier som dagstidningar, tidskrifter, radio och TV till att dessa gemensamma uppgifter uppfylls? Som grund för att besvara denna fråga bör expertgruppen genomföra en kartläggning av det svenska massmedielandskapet. Särskild vikt bör därvid läggas vid utbudet av olika medieformer, människors medievanor, konkurrensfrågor, mångfaldsaspekter, ägarstrukturer och mediernas internationalisering.

- Vad händer med massmedielandskapet om hela eller delar av det nuvarande systemet med direkta och indirekta statliga subventioner till dagspressen tas bort? Såväl reklamskatten som momsbefrielsen kan t.ex. komma att omprövas. Frågan är bl.a. hur dagspressens situation påverkas, men också vad effekterna skulle bli för andra och eventuellt nya medieformers möjligheter att hävda sig.

Kommittén bör samråda med den av regeringen nyligen tillsatta utredningen om kulturpolitikens inriktning (Ku 1993:03) i den del av kulturutredningens uppdrag (dir. 1993:24) som avser uppgiften att analysera förhållandet mellan kulturpolitiken och utvecklingen inom massmedierna.

För kommittén gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5), om

beaktande av EG-aspekter (dir. 1988:43) samt om att redovisa verksamhetens regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).

Presstödsnämnden förutsätts i den omfattning kommittén önskar det tillhandahålla det expertstöd som kommittén behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Expertgruppens analyser av det svenska massmedielandskapet bör redovisas i ett delbetänkande senast den 31 maj 1994. Kommittéuppdraget bör slutligt redovisas senast den 30 november 1994.

### **Hemställan**

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Kulturdepartementet

att tillkalla en kommitté med parlamentarisk medverkan omfattad av kommittéförordningen (1976:119) bestående av högst 12 ledamöter med uppdrag att utreda den framtida presspolitiken,

att utse en av ledamöterna till ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta elfte huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

### **Beslut**

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Kulturdepartementet)

## Beräkning av presstöd för olika tidningsgrupper 1993 – metodbeskrivning

I det följande beskrivs metoden för våra beräkningar av presstödet fördelning på olika tidningsgrupper. Vi har hämtat viss inspiration från rapporten Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20), som utarbetats av Statskontoret på uppdrag av expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

I beräkningarna ingår 149 tidningsföretag (139 i de delar som rör indirekt stöd). Dessa har grupperats enligt följande: fådagartidningar 1–2 nr/vecka med allmänt driftsstöd, landsortstidningar 3–7 nr/vecka med allmänt driftsstöd, landsortstidningar 1–7 nr/vecka utan allmänt driftsstöd, storstadsmorgontidningar 6–7 nr/vecka med resp. utan driftsstöd, samt kvällstidningar.

I vissa fall ingår flera tidningar i ett tidningsföretag. Grupperingen har i dessa fall skett efter huvudtidningens gruppstillhörighet.

Ett problem när det gäller fådagartidningarna (främst endagstidningarna) är att dagstidningsbegreppet tillämpas olika i presstöds- respektive skattehänseende. Vissa tidningar, som enligt Presstödsnämnden faller under begreppet allmän nyhetstidning och uppbär presstöd, räknas enligt skattemyndigheterna inte som allmän nyhetstidning. Detta innebär att dessa tidningar inte beräknas ha moms- och reklamskattesubventioner enligt vad som gäller för dagspress. I gruppen fådagartidningar med allmänt driftsstöd ingår åtminstone fem sådana tidningar, vilka således inte finns med i beräkningarna av indirekt stöd. Det kan inte uteslutas att det ingår ytterligare några sådana tidningar i denna grupp, som inte har tagits bort i beräkningarna av indirekt stöd. De fel som eventuellt kan finnas i beräkningarna pga. detta är troligtvis försumbara, eftersom gruppen fådagartidningar med allmänt driftsstöd intäktsmässigt representerar en mycket liten andel.

I gruppen fådagartidningar med allmänt driftsstöd ingår dessutom tre tidningar som gick i konkurs eller upphörde med utgivningen under 1993, varför inga uppgifter om intäkter finns om dem, samt två tidningar för vilka uppgift om totalintäkter saknas. Dessa tidningar uppbär ändå direkt presstöd 1993, och därför finns de med i den del av beräkningarna som berör direkt stöd.

Uppgifter om direkt stöd har hämtats från Presstödsnämnden. Det indirekta stödet har beräknats med utgångspunkt från den metod som användes i rapporten Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20), dvs. utifrån tidningsföretagens intäkter. Uppgifter om totala intäkter har kunnat fås för samtliga tidningsföretag utom vissa ovan nämnda fådagartidningar, och har hämtats från Presstödsnämnden samt i ett fall från Tidningsutgivarnas rapport

Ekonomi 93. I några fall har tidningsföretagen brutna räkenskapsår, varför intäkterna ibland kan gälla för andra (längre) perioder än kalenderåret 1993.

Uppgifter om särredovisade upplage- och annonsintäkter har i vissa fall kunnat fås från Presstödsnämnden. För kvällstidningarna har uppgifter om summerade upplage- resp. annonsintäkter för gruppen som helhet hämtats från Tidningsutgivarna. Resultatet har blivit att verkliga upplage- och annonsintäkter har kunnat fås för ca 70 procent av tidningsföretagen. För övriga tidningsföretag har dessa intäkter schablonberäknats utifrån intäkternas fördelning bland tidningar med verkliga upplage- och annonsintäkter inom varje grupp.

Värdet av momsbefrielsen har därefter beräknats per tidning som 25 procent av upplageintäkterna. Vad gäller reklamskatten har beräkningarna av subventionen utförts på två olika sätt: dels i jämförelse med en reklamskatt på 11 procent och ingen återbetalning (gällande regler för reklamtrycksaker), dels i jämförelse med en skattesats på 11 procent och återbetalning av den skatt som belöper på upp till 6 miljoner kr (gällande regler för fack- och populärpress). Subventionen har beräknats som differensen mellan faktiskt betald reklamskatt och den skatt som skulle betalas efter ovanstående regler. Faktiskt betald reklamskatt har beräknats på samma sätt som i Ds 1993:20, dvs. fyra procent av tidningsföretagets annonsintäkter sedan det återbetalningsberättigande beloppet på högst 12 miljoner kr räknats bort. Vi har således antagit att de uppgifter om annonsintäkter vi har fått sammanfaller med beskattningsvärdet för reklamskatt. I de fall flera i skattehänseende självständiga tidningar ingår i ett tidningsföretag, har motsvarande antal återbetalningsberättigande belopp räknats bort från den totala annonsintäkten för tidningsföretaget. Här har vi alltså antagit att annonsintäkterna är någorlunda jämnt fördelade mellan tidningarna i samma tidningsföretag. I ett fall, där stora skillnader i periodicitet föreligger mellan tidningarna i ett företag (en en-dagstidning som redovisas med en sexdagarstidning), har dock annonsintäkterna för tidningen med lägre periodicitet kunnat skiljas ut, så att en justering av de återbetalningsberättigande beloppen har kunnat göras.

De totala upplage- och annonsintäkterna för branschen har stämts av mot uppgifter från Tidningsutgivarna (Ekonomi 93, s. 11). Avstämningen har gett en avvikelse på 3–5 procent, vilket bl.a. kan bero på att Dagens Industri ingår i våra beräkningar men inte i Tidningsutgivarnas redovisning. Om hänsyn tas till detta blir avvikelserna under 1 procent för upplageintäkter och 2 procent för annonsintäkter för hela branschen. För enskilda tidningar kan avvikelserna vara större.

## Tidningar som beviljats driftsstöd 1994

Tidning	Tkr
3 Dagar	3 824
Aktuellt i Politiken	2 958
Arbetsbladet	11 252
Arbetaren	1 494
Arbetet Malmö	48 015
Arbetet Väst	29 158
Blekinge-Posten	1 494
Broderskap	2 328
Dagbladet Nya Samhället	11 252
Dagen	11 252
Dala-Demokraten	11 252
Dalabygden	1 494
Eesti Päevaleht	1 494
Finanstidningen	5 233
Finnveden Fredag	1 494
Finnveden Onsdag	1 494
Folkbladet	11 252
Folkbladet Jönköping	1 494
Folket	11 252
Gotlands Allehanda	1 494
Gotlands Tidningar	1 494
Gästriklands Tidning	1 494
Haparandabladet	1 494
Helsingen	1 494
Hemmets Vän	2 958
Internationalen	1 494
Kalmar Läns Tidning	1 494
Karlskoga-Kuriren	4 400
Karlstads-Tidningen	1 494
Kristdemokraten	2 667
Kungsbacka Tidning	1 494
Kvinnosyn Värmland	1 494
Laholms Tidning	1 494
Liberacion	1 494
Lysekils-Posten	2 640
Läns-Posten, Örebro	1 494
Länstidningen, Östergötland	1 494

M-L Proletären	1 494
Magazinet Westerviks Extra	1 494
Miljömagasinet	1 494
Morgonposten	1 494
Mölnbalds-Posten	1 494
Nord-Sverige	1 494
Norrbottningen	1 494
Norrskensflamman	1 494
NU	2 328
Nyheterna	6 395
Olsons Tidning	1 494
Ruotsin Suomalainen	1 494
Sjuhäradsbygdens Tidning	1 494
Skaraborgs-Bygden	1 494
Skånska Dagbladet	45 941
Smålandsbygdens Tidning	1 494
Stenungsunds-Posten	1 477
Stockholms-Tidningen	1 494
Svenska Dagbladet	48 015
Sverige-Nytt	1 494
Sydöstran	11 252
Sändaren	2 958
Sörmlandsbygden	1 494
Tempus	1 494
Tranås-Posten	1 494
Uddevalla-Posten	1 494
Upplands Nyheter	1 494
Uppsala-Demokraten	1 494
Veckomagasinet Petrus	2 958
Värmlands Folkblad	11 252
Värmlands-Bygden	1 494
Västerbottens Folkblad	11 252
Västerbottningen	1 494
Västerbygden	1 494
Västmanlands Folkblad	1 494
Västmanlands Nyheter	1 494
Ölandsbladet	1 494
Älvsborgs-Posten	1 494
Örebro-Kuriren	8 014
Östgöten	5 154
Östra Småland	11 252
Summa	413 147

# Distributionsstöd 1994

Tidning	Kr
3 Dagar	57 163
Aftonbladet	3 564
Alingsås Tidning	173 407
Arbetsbladet	750 644
Arbetet Väst	561 958
Arbetet Malmö	1 844 901
Arvika Nyheter	149 867
Avesta Tidning	121 942
Barometern med Oskarshamns-Tidningen	1 118 909
Bergslagsposten	323 597
Blekinge Läns Tidning, Sölvesborgs-Tidningen, Karlshamns Allehanda	844 716
Blekinge-Posten	7 509
Bohusläningen	861 094
Borlänge Tidning	220 175
Borås Tidning	1 417 234
Bäragsbladet med Arboga Tidning	326 772
Dagbladet Nya Samhället	290 198
Dagen	482 964
Dagens Industri	1 238 116
Dagens Nyheter	6 402 557
Dala-Demokraten	696 982
Dalabygden	17 592
Dalslänningen	56 714
Elfsborgs Läns Allehanda	295 271
Enköpings-Posten	316 788
Eskilstuna-Kuriren med Strengnäs Tidning	871 309
Fagersta-Posten	120 228
Falköpings Tidning	240 758
Falu-Kuriren	761 188

Filipstads Tidning	50 317
Finanstidningen	102 266
Finnveden Fredag	22 121
Finnveden Onsdag	15 678
Folkbladet Norrköping	315 148
Folket	326 920
Fryksdals-Bygden	41 584
Gefle Dagblad	808 551
Gotlands Allehanda	309 282
Gotlands Tidningar	343 293
Idag	1 052
Gästriklands Tidning	4 596
Göteborgs-Posten	4 810 495
Hallands Nyheter	802 843
Hallandsposten	836 018
Haparandabladet	22 896
Helsingborgs Dagblad	1 292 781
Helsingen	6 149
Hjo Tidning	18 867
Hudiksvalls-Tidningen med Hälsinglands Tidning	504 256
Hälsinge-Kuriren	301 736
Härjedalen	7 682
Jönköpings-Posten	1 065 623
Kalmar Läns Tidning med Nybro Tidning	16 196
Karlskoga Tidning	248 580
Karlstads-Tidningen	2 334
Katrineholms-Kuriren	355 200
Kristdemokraten	6 092
Kristianstadsbladet	825 354
Kungälv-Posten	10 933
Laholms Tidning	128 245
Ljusdals-Posten	170 072
Ljusnan	390 666
Lysekils-Posten	67 108
Läns-Posten	13 068
Länstidningen Södertälje	397 673

Länstidningen Östergötland	12 360
Länstidningen Östersund	675 562
Mariestads-Tidningen	310 456
Mora Tidning	149 938
Motala Tidning med Vadstena Tidning	349 834
Mölnåls-Posten	1 004
Nerikes Allehanda	1 554 031
Nord-Sverige	1 377
Nordvästra Skånes Tidningar	1 229 055
Norra Halland med Nordhalland	76 871
Norra Skåne	641 494
Norra Västerbotten	774 781
Norrbottnens-Kuriren	751 667
Norrbottningen	3 050
Norrköpings Tidningar	1 205 785
Norrländska Socialdemokraten	953 162
Norrskensflamman	688
Norrtelje Tidning	280 827
Nya Kristinehamns-Posten	98 646
Nya Lidköpings-Tidningen	323 136
Nya Ludvika Tidning	281 763
Nya Norrland	535 106
Nya Wermlands-Tidningen	1 457 922
Nyheterna Oskarshamn m.fl.	197 284
Olssons Tidning	3 009
Piteå-Tidningen	475 168
Provinstidningen Dalsland	61 338
Sala Allehanda	282 774
Sjuhäradsbygdens Tidning	10 930
Skaraborgs Läns Allehanda	605 159
Skaraborgs Läns Tidning med Skara Tidning	470 423
Skaraborgsbygden	17 612
Skånska Dagbladet	882 084
Skövde Nyheter	253 152
Smålands-Tidningen, Tranås Tidning, Vetlanda Posten	921 747

Smålandsbygdens Tidning	14 376
Smålandsposten	1 015 489
Smålänningen	301 330
Stenungsunds-Posten med Orust-Tjörn	27 416
Strömstads Tidning	51 183
Sundsvalls Tidning	1 116 075
Svenska Dagbladet	3 632 137
Sydsvenska Dagbladet	2 447 489
Sydöstra Sveriges Dagblad	637 606
Säffle-Tidningen	84 478
Södermanlands Nyheter	642 078
Södra Dalarnes Tidning	162 141
Tempus	137
Tranås-Posten	3 756
Trelleborgs Allehanda	274 005
Trollhättans Tidning med Lilla Edet-Posten	364 318
Uddevalla-Posten	2 748
Ulricehamns Tidning	124 838
Upplands Nyheter	6 900
Upsala Nya Tidning	1 431 639
Vestmanlands Läns Tidning	1 179 776
Vimmerby Tidning med Kinda-Posten	301 590
Värmlands Folkblad	662 705
Värmlands-Bygden	13 023
Värnamo Nyheter	466 919
Västerbottens Folkblad	512 868
Västerbottens-Kuriren	1 065 152
Västerbottningen	6 731
Västerbygden	4 916
Västernorrlands Allehanda	428 041
Västerviks-Tidningen	351 493
Västgötabladet	86 574
Västmanlands Folkblad	6 429
Västmanlands Nyheter	9 492
Växjöbladet	5 973

Ystads Allehanda	637 857
Älvsborgs Nyheter	1 212
Älvsborgs-Posten	4 800
Ölandsbladet	93 162
Örebro-Kuriren med Karlskoga-Kuriren	367 057
Örnsköldsviks Allehanda	592 753
Östersunds-Posten	709 885
Östgöta Correspondenten	1 472 458
Östgöten	146 462
Östra Småland	357 437
<hr/>	
Summa	72 889 891



# Statens offentliga utredningar 1995

## Kronologisk förteckning

---

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Världens svåra val.  
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklasssystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.



# Statens offentliga utredningar 1995

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]  
Nya konsumentregler. [11]  
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet.  
Förslag till nya samverkansformer. [32]  
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]

### Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner  
- en översyn. [28]

### Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]  
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]  
Ett säkrare samhälle. [19]  
Utan el stannar Sverige. [20]  
Staden på vatten utan vatten. [21]  
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]  
Brist på elektronikkomponenter. [23]  
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]  
Civilt bruk av försvarets resurser -  
regulverken, erfarenheter , helikoptrar. [29]

### Socialdepartementet

Världens svåra val.  
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]  
Könshandeln. [15]  
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]  
Homosexuell prostitution. [17]  
Underhållsbidrag och bidragsförskott,  
Del A och Del B. [26]  
Avgifter inom handikappområdet. [35]

### Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på  
Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]

### Finansdepartementet

Grön diesel - miljö- och hälsorisker. [3]  
Långtidsutredningen 1995. [4]  
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]  
Översyn av skattebrottslagen. [10]  
Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för  
redovisning och betalning. [12]  
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]  
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]  
Kompetens för strukturomvandling. [34]

### Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]  
Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. [37]

### Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]  
Ny Elmarnad + Bilagedel. [14]

### Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]

### Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]  
Ett vidareutvecklat miljöklasssystem i EU. [31]





