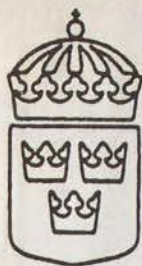


REFORMERAT PRESSTÖD

Betänkande av dagstidningskommittén

SOU
1988:48



Statens offentliga utredningar
1988:48
Utbildningsdepartementet

Ref 21

Reformerat presstöd

RÄTTELSE

På s. 152 skall i andra stycket inledningen lyda: Kommittén skall härfter kommentera en paragraf i nuvarande presstödsförordning genom vars tillämpning tre utpräglade högtäckningstidningar ...

På s. 163, första stycket, skall hänvisningarna gälla avsnitt 12.3 och 12.6 (ej 14.3, 14.6).

Betänkande av dagstidningskommittén
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remisseexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)
08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Till statsrådet Bengt Göransson

Regeringen bemyndigade den 7 november 1985 statsrådet Göransson att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för en övergripande prövning av det statliga stödet till dagspressen och att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Med stöd av nämnda bemyndigande förordnades den 28 november 1985 som ordförande verkställande direktören Jan Rydh och som ledamöter riksdagsledamöterna Anders Björck och Bo Hammar, f.d. borgarrådet Per-Olof Hanson, riksdagsledamöterna Kurt Ove Johansson, Bengt Kindbom och Maj-Lis Löw.

Som expert förordnades den 8 december 1986 mediekonsulten Thomas Grahl.

Till sekreterare åt kommittén förordnades den 21 april 1986 Thomas Grahl och civilekonom Iréne Karlin. Grahl entledigades i denna egenskap samtidigt med nyssnämnda beslut den 8 december 1986. Iréne Karlin entledigades genom beslut den 11 november 1987.

Till sekreterare förordnades vidare den 6 maj 1986 departementssekreterare Björn Edsman och den 6 mars 1987 avdelningsdirektör Roland Ferngren. Edsman och Ferngren har svarat för sekreteraruppgifterna under hela slutfasen av kommitténs arbete.

Vi har genomfört utredningen under benämningen dagstidningskommittén.

Kommittén får härmed avlämna sitt betänkande (SOU 1988:48) Reformerat presstöd.

Reservationer har lämnats av ledamöterna Anders Björck och Per-Olof Hanson, och ett särskilt yttrande har avgivits av Hanson.

Utredningsarbetet är härmed avslutat.

Stockholm den 11 oktober 1988

Jan Rydh

Anders Björck

Bo Hammar

Per-Olof Hanson

Kurt Ove Johansson

Bengt Kindbom

Maj-Lis Löw

/ Björn Edsman

Roland Ferngren

Innehåll

Sammanfattning	9
I Bakgrund och aktuella förhållanden	
1 Utredningsuppdraget	17
1.1 Direktiven	17
1.2 Genomförandet	17
1.3 Inkomna skrivelser	19
2 Den statliga presspolitiken	21
2.1 Grunderna för stödet och stödets syfte	21
2.1.1 Den tryckfrihetsrättsliga grunden	21
2.1.2 Utvecklingstendenser på tidningsmarknaden	21
2.1.3 Önskemålen om en presspolitik	22
2.1.4 Tidiga förmåner och de första direkta stöden	23
2.1.5 1976 års principiella ställningstagande	23
2.1.6 Begreppen dagstidning och mångfald	26
2.2 Det direkta presstödet	26
2.2.1 Stödformerna	26
2.2.2 Utfallet	28
3 Branschstruktur och marknadssituation	33
3.1 Tidningsbranschens allmänna utveckling	33
3.1.1 Förhållandena t.o.m. 1970-talet	33
3.1.2 Utvecklingen det senaste decenniet	33
3.2 Aktuella ägarförhållanden	35
3.2.1 Olika ägarformer	35
3.2.2 Större ägargrupper	36
3.2.3 Förändringar sedan 1976	39
3.3 Tidningarnas politiska tillhörighet	39
3.4 Finansiell struktur	40
3.4.1 Flerdagarstidningar	40
3.4.2 Fådagartidningar	42
3.5 Mål och strategier	43
3.5.1 Presspolitiska mål	43
3.5.2 Affärsidéer	44
3.5.3 Strategier	44
3.6 Marknadsutveckling	45
3.6.1 Läsar- och annonsmarknadernas relativa betydelse	45
3.6.2 Läsvanorna	48
3.6.3 Annonsvolym och annonsprofiler	49
3.6.4 Prisfrågor	51

4	Den tekniska produktionen	55
4.1	Bakgrunden	55
4.2	Den nya tekniken	55
4.2.1	Textbehandling	56
4.2.2	Bildbehandling	56
4.2.3	Sidframställning och layout	56
4.2.4	Plåtframställning	57
4.2.5	Tryck	57
4.2.6	Packsalsarbete	57
4.2.7	Helelektronisk tidningsframställning	58
4.3	Teknikeffekter	58
4.4	Produktionsorganisation och bemanning	59
4.5	Avtalsförhållanden	61
II	Indirekta förmåner	
5	Befrielse från mervärdeskatt	65
5.1	Motiv	65
5.2	Vissa regler för dagspressen m.m.	66
5.3	Värdet av befrielsen från mervärdeskatt	67
5.4	Utredning om indirekta skatter	68
5.5	Skrivelse från Svenska tidningsutgivareföreningen	68
5.6	Kommitténs bedömningar	69
6	Reducerad reklamskatt	70
6.1	Motiven för skattens införande och särbehandlingen av dagspressen	70
6.2	Reklamskattens utfall och administration	73
6.2.1	Utfallet	73
6.2.2	Administrationen	75
6.2.3	Riksskatteverkets synpunkter på reklamskatten	77
6.3	Reklamskatteutredningen	77
6.4	Skrivelse från Svenska tidningsutgivareföreningen	78
6.5	Reklamskatten i presstödsdebatten	78
6.6	Kommitténs bedömningar	80
7	Tidningstaxan och postens tidningsrörelse	82
7.1	Allmänt	82
7.2	Systemproblem	83
7.2.1	Riksdag och regering	83
7.2.2	Posten	83
7.2.3	Branschorganisationerna	84
7.3	Tidningstaxans utveckling	85
7.3.1	1980 års utvärdering	85
7.3.2	Nya tendenser	86
7.3.3	Aktuella förhållanden	88
7.4	Kommitténs överväganden	89

7.4.1	Postens samhällsansvar	90
7.4.2	Kostnaderna i postens tidningsrörelse	93
7.4.3	Samdistributionsrabatt	97
7.4.4	Tidningsexemplar i glesbygd	98
7.5	Kommitténs slutsatser	99
8	Samhällsinformationens ekonomiska betydelse för dagspressen	101
8.1	Nuvarande regler för samhällsannonsering i dagspress	101
8.2	Diskussionen om ändringar	102
8.2.1	Informationsdelegationen	102
8.2.2	Remissvar på informationsdelegationens betänkande	103
8.2.3	Uttalande av riksdagen	104
8.2.4	Direktiven till dagstidningskommittén	104
8.3	Samhällsannonseringens omfattning	105
8.3.1	AB Reklamstatistikens mätningar	105
8.3.2	Annonstäckernas relativa betydelse	106
8.4	Tänkbara ekonomiska effekter av ändrade regler	109
8.5	Avslutande kommentar	110
III	Det direkta stödets inriktning och utformning	
9	Mångfaldsbegreppet	113
9.1	Allmänt	113
9.2	Synpunkter i utredningsdirektiv m.m.	113
9.2.1	Uttalanden av den första pressutredningen	113
9.2.2	Direktiv till 1967 års utredning	114
9.2.3	Direktiv till och synpunkter från 1972 års utredning	114
9.2.4	Dagspresskommittén — direktivuttalanden och förslag	115
9.2.5	Direktiven till femte pressutredningen	115
9.2.6	Direktiven till dagstidningskommittén	116
9.3	Sammanfattning och kommentarer	116
9.3.1	Den hittillsvarande diskussionen	116
9.3.2	Tillämpningen i praxis	118
9.4	Kommitténs slutsatser	120
10	Begreppen dagstidning — allmän nyhetstidning	123
10.1	Dagstidningsbegreppet	123
10.1.1	Den nu gällande definitionen	123
10.1.2	Avgränsningar i samband med skattelagstiftningen	124
10.1.3	Avgränsningar vid utformningen av det direkta stödet	126
10.2	Begreppet allmän nyhetstidning — kommitténs överväganden och förslag	127

10.2.1	Huvudsynpunkter	127
10.2.2	Begreppsbestämning enligt tre kriterier	129
10.2.3	Vissa preciseringar	129
11	Bedömningen av avläggare och editioner	133
11.1	Problemets bakgrund	133
11.2	Metoden med speciella definitioner	134
11.2.1	Uppläggningsen	134
11.2.2	Principiella och praktiska svagheter	134
11.2.3	Vad en strikt tolkning skulle kräva	136
11.2.4	Nuvarande kontrollpraxis	137
11.3	En rationellare ordning möjlig	138
11.4	Kommitténs förslag	139
12	Driftsstöd	145
12.1	Stödformens allmänna inriktning	145
12.2	Hög- och medelfrekventa tidningar	147
12.2.1	Kvalifikationskriterier	147
12.2.2	Hittillsvarande fördelningsnyckel	154
12.2.3	En ny beräkningsmetod	159
12.2.4	Kostnader för denna del av driftsstödet	162
12.3	Lågfrekventa tidningar	163
12.3.1	Tidningstypens betydelse. Avgränsningar	163
12.3.2	Kvalifikationskrav för driftsstöd	164
12.3.3	Stödbelopp	173
12.3.4	Kostnader för denna del av driftsstödet	175
12.4	Driftsstöd av särskilt slag	175
12.5	Reduktion av stödbelopp i särskilda fall	176
12.5.1	Företag med särskilt goda resultat	176
12.5.2	Vissa konstellationer avläggare-huvudtidning	177
12.5.3	Pantförskrivning av väntat driftsstöd	177
12.6	Sammanfattande kostnadsberäkning	180
13	Utvecklingsstöd	181
13.1	Teknisk förnyelse och samproduktion	181
13.1.1	Bakgrund	181
13.1.2	Femte pressutredningen	182
13.1.3	Internationella förhållanden	183
13.1.4	Svenska förhållanden	187
13.2	Kommitténs överväganden	190
13.3	Kommitténs förslag	193
13.3.1	Förpressinvesteringar	194
13.3.2	Samverkan: gemensamma investeringar	196
13.3.3	Samverkan: legotryck	200
13.3.4	Övriga investeringar	203
13.3.5	Allmänna bestämmelser och övergångsbestämmelser	203

13.4	Utbildningsfrågor	205
13.4.1	Journalistik	205
13.4.2	Grafisk teknik	206
13.4.3	Ekonomi och tidningsledning	208
13.4.4	Kommitténs överväganden	210
13.4.5	Kommitténs förslag	213
14	Samdistributionsrabatt	217
14.1	Allmänt om rabattsystemet	217
14.1.1	Huvudlinjerna	217
14.1.2	Villkor för systemets tillämpning	217
14.1.3	Verksamma distributionsföretag	218
14.1.4	Aktuella öresnivåer	219
14.2	Utbetalade belopp	219
14.2.1	Statens kostnader för stödformen	219
14.2.2	Fördelning via distributionsorganen	220
14.2.3	Fördelningen på tidningar budgetåret 1987/88	220
14.3	Rabattens relativa andel av det totala presstödet	222
14.4	Skrivelse från Svenska tidningsutgivareföreningen	224
14.5	Kommitténs överväganden	224
14.6	Kommitténs förslag	226
15	Stödinsatserna i ett tioårsperspektiv	229
15.1	Principiell inriktning	229
15.2	Medelsbehovet på sikt	230
16	Frågor om faktaunderlag, uppföljning m.m.	235
16.1	Presstödsnämnden	235
16.2	Insamling av uppgifter och faktaunderlag	236
16.3	Prövade analysmodeller	236
16.4	Internationella ekonomiska analyser	239
16.5	Kommitténs överväganden och förslag	240

Reservationer och särskilt yttrande	241
---	-----

Bilagor	249
---------------	-----

Bilaga 1	Kommitténs direktiv	249
Bilaga 2	Konkurrensen från annonsbladen	267
Bilaga 3	Produktionsbidrag per tidning år 1988 jämfört med det teoretiska utfallet av kommitténs förslag	275
Bilaga 4	Samdistributionsrabattens utveckling under 1980-talet. Alternativ till nya rabattskalor	279
Bilaga 5	Samdistributionsrabatt per tidning 1987/88 jämfört med det teoretiska utfallet av kommitténs förslag	291

Sammanfattning

I *kapitel 1* presenterar kommittén sitt uppdrag och beskriver vissa förhållanden i samband med arbetets genomförande.

I *kapitel 2* tecknas den allmänna bakgrunden till att staten för ett par årtionden sedan började utveckla ett system för direkt ekonomiskt stöd åt dagspressen. De grundläggande och tryckfrihetsrättsliga principerna skisseras, och strukturförändringarna i tidningsbranschen decennierna närmast efter andra världskriget beskrivs kortfattat. Tillkomsten i olika omgångar av ett antal direkta stödåtgärder redovisas. De övergripande riktlinjer för den statliga presspolitiken som lades fast av riksdagen år 1976 och som alltjämt är vägledande för denna politik återges. En översikt ges av de stödformer som regleras genom nu gällande pressstödsförordning, och uppgifter lämnas om statens årliga kostnader för var och en av dessa sedan 1980-talets början.

I *kapitel 3* beskrivs översiktligt den svenska tidningsbranschens struktur och marknadssituation. Uppgifter ges bl.a. om ägarförhållanden, den politiska tillhörigheten och tidningsföretagens soliditet. Olika affärsidéer och strategier kommenteras, och en bild ges av läsar- och annonsmarknadernas betydelse och av tidningarnas prispolitik och prisutvecklingen i branschen.

I *kapitel 4* skildras den tekniska utvecklingen inom tidningsproduktionen. Bl.a. påvisas att avtal som 1986 träffats mellan tidningsföretagen och de anställdas organisationer väsentligt kan underlätta utformningen av företagens policy på teknikområdet och deras planering av kommande tekniska investeringar.

I *kapitel 5* konstaterar kommittén att dagspressens befrielse från mervärdeskatt på upplageintäkter har motiverats politiskt med dagspressens stora betydelse i den demokratiska processen. I diskussionen understryks att värdet av förmånen i första hand ligger på konkurrensplanet, dvs. i förhållande till andra medier som i sin prissättning måste väga in mervärdebeskattnings på försäljningen.

Kommittén gör bedömningen att såväl samhällspolitiska som ekonomiska skäl talar för en fortsatt befrielse från mervärdeskatt på upplageintäkter för dagspressen. Om så inte sker skapas så stora svårigheter för dagspressen att presstödet i övrigt måste omprövas helt.

I *kapitel 6* framhåller kommittén att riksdagen vid upprepade tillfällen klargjort att ordningen med reducerad reklamskatt på dagspressens annonsintäkter har utvecklats som ett led i statens samlade stödåtgärder på dagspressområdet. De förmånliga villkoren för dagspressen bidrar väsentligt till tidningarnas konkurrenskraft på reklammarknaden.

Kommittén understryker att den förmånliga behandlingen av dagspressen har en rent presspolitisk bakgrund och är väl motiverad. Det i systemet inbyggda grundavdraget föreslås höjt från nuvarande 12 milj.kr.

till exempelvis 15 milj.kr. Om förändringar i reklamskattevillkoren skulle te sig befogade från andra än presspolitiska utgångspunkter förutsätter kommittén att dagstidningarna kompenseras på lämpligt sätt.

I *kapitel 7* diskuteras taxesystemet i postens tidningsrörelse. Systemet innefattar direkta statsanslag till posten och har i övrigt avvägt från bl.a. presspolitiska utgångspunkter. Kommittén konstaterar att utvecklingen under senare år inneburit att den konstruktion som riksdagen beslutade år 1976 nu i praktiken har frångåtts av berörda parter.

Kommittén anser att hela taxefrågan bör tas upp till förnyad prövning. Det bör ske med utgångspunkt i resultaten av nu pågående utredningar om postens sociala roll resp. kostnaderna för verksamheten. Kommittén anser att en förutsättning för en konstruktiv behandling av taxefrågan är att postens samhällsansvar närmare preciseras och att kostnadsbildningen i tidningsrörelsen klarläggs.

I *kapitel 8* söker kommittén beräkna de ekonomiska konsekvenserna för dagspressen för det fall reglerna om samhällsinformations- och kungörandeannonsering skulle ändras på det sätt som föreslagits av informationsdelegationen. Kommittén uttalar att normerna för den av samhället bedrivna tidningsannonseringen i största möjliga utsträckning bör harmoniera med de övergripande mål statsmakterna angett för presspolitiken.

I *kapitel 9* analyserar kommittén det för presspolitiken centrala begreppet *mångfald*. Det erinras om att det yttersta syftet med de presstödjande insatserna är att främja mångfalden och åstadkomma största möjliga bredd i nyhetsförmedling och opinionsbildning. Det är sålunda fråga om den publicistiska och redaktionella mångfalden och inte primärt om mängden verksamma företag i juridisk eller företagsekonomisk mening.

I *kapitel 10* diskuterar kommittén innebörden av begreppen "dagstidning", "allmän nyhetstidning" och "publikation av dagspresskaraktär", vilka i olika sammanhang omväxlande använts för att avgränsa det tidningskollektiv som över huvud taget — och i den mån vissa kvalifikationskriterier är uppfyllda — skall kunna komma i fråga för presstöd. Kommittén betonar det önskvärda i att med en sammanfattande term, som är tydlig och överensstämmer med gängse språkbruk, kunna beteckna det ifrågavarande kollektivet. Med tanke på att ett betydande antal av de avsedda publikationerna utges endast en gång per vecka måste benämningen "dagstidning" anses mindre lämplig, och kommittén förordar att i stället termen *allmän nyhetstidning* i fortsättningen används för att beteckna det tidningskollektiv som avses. Kommittén utvecklar också, till ledning för framtida tillämpning i tveksamma fall, hur begreppet lämpligen bör avgränsas.

I *kapitel 11* anges en norm för hur tidningar med delvis gemensamt innehåll bör bedömas i samband med frågor om presstöd. Kommittén anser att man av rationaliseringsskäl bör överge den hittillsvarande ordningen, som bygger på ett omständligt klassificerings-, mättnings- och kontrollförfarande, där ett stort antal huvudtidningar, avläggare och separata editioner får sitt redaktionella innehåll granskat och procentberäknat

nummer för nummer. Regeln i nuvarande förordning om att flera tidningar under vissa förutsättningar skall anses vara en enda kan dessutom ifrågasättas från logisk synpunkt, och detsamma gäller bestämmelsen att i andra fall en viss del av en tidnings upplaga skall anses utgöra en särskild tidning.

Som huvudprincip föreslås nu att staten även i presstödsammanhang godtar den identitet som en tidning tilldelats av utgivaren genom hans val av publikationens namn. Ett i vederbörlig ordning registrerat och i tidningsvinjetten presenterat namn motsvarar därmed *en* tidning utan att någon mätning av andelen "eget material" behöver genomföras. Samtidigt framhåller kommittén att även om en tidning utges i olika editioner, med delvis varierat innehåll, bör den betraktas som en och samma publikation så länge den framträder under enhetligt namn.

I anslutning till dessa generella normer rekommenderas vissa tilläggsregler som skall motverka tillkomsten av utpräglade skenarrangemang, avsedda enbart att ge effekt i presstödshänseende.

I de närmast följande kapitlen 12-14 redovisar kommittén sina konkreta förslag till reformering av de direkta presstödsinsatserna. Systemet renodlas till att omfatta tre stödformer, — driftsstöd, utvecklingsstöd och samdistributionsrabatt — vilka föreslås ersätta de nuvarande fem stödformerna.

I *kapitel 12* presenterar kommittén sitt förslag till hur ett driftsstöd — i princip en motsvarighet till det nuvarande produktionsbidraget — skall utformas. Stödformen är till sin karaktär selektiv, dvs. stödmedel fördelas endast till delar av totalkollektivet, men inom det selektiva systemets ram bör liksom hittills automatiskt verkande, generella regler gälla i största möjliga utsträckning.

Normeringen bör dock till viss del vara differentierad på så sätt att den särskilt anpassas för var och en av tre huvudgrupper: högfrekventa tidningar (med 6 eller 7 nummer i veckan), medelfrekventa (med 3-5 nummer per vecka) resp. lågfrekventa (med 1 eller 2 nummer per vecka). Indelningen i dessa kategorier avviker i viss mån från den hittills tillämpade, som bygger på begreppen flerdagars- resp. fådagartidningar.

Som allmänna kvalifikationskriterier för driftsstöd bör liksom hittills gälla vissa minimikrav i fråga om abonnerad upplaga, prissättning m.m. Kommittén anser dock inte att man skall ha kvar regeln om att ett stöd-mottagande tidningsföretag inte samtidigt får ge ut annonsblad av viss omfattning. I fråga om de hög- och medelfrekventa tidningarna förordas också slopande av den hittillsvarande bestämmelsen att högst 50 % av spaltutrymmet får utgöras av annonser om driftsstöd skall utgå.

För de hög- och medelfrekventa tidningarna bör enligt kommittén i fortsättningen gälla att spridningen bland hushållen i utgivningskommunen — täckningsgraden — inte får överstiga 40 % om driftsstöd skall beviljas. Denna procentgräns föreslås få en mer generell och konsekvent tillämpning än hittills. Endast i fråga om ett fåtal geografiska områden

med speciella förhållanden rekommenderar kommittén att man undantagsvis gör en avvikelse från huvudnormen.

Kommittén föreslår vidare att man överger pappersförbrukningen som huvudgrund vid bestämningen av hur stort stödbelopp som skall utgå till en hög- eller medelfrekvent tidning. I stället förordas en beräkningsnorm grundad på vederbörande tidnings upplaga och utgivningsfrekvens. En maximering av stödbeloppet till en enda tidning bör gälla även i fortsättningen — 45 milj.kr. till en högfrekvent storstadstidning och 10 milj.kr. till andra högfrekventa och samtliga medelfrekventa tidningar.

För de lågfrekventa tidningarnas del förordas driftsstödet, i likhet med det hittillsvarande produktionsbidraget, utgå med fasta schablonbelopp. Dessa blir enligt förslaget något högre än motsvarande belopp enligt nuvarande regler. Inom denna tidningskategori bör också, liksom tidigare, högre belopp kunna beviljas tidningar som dels har en upplaga över viss storlek, dels en spridning som sträcker sig över en större del av landet. Den tidigare till ett visst tusental fixerade upplagegränsen föreslås dock i dessa fall ersättas av en smidigare norm, som innebär att stödbeloppet trappas av i olika intervaller relaterade till successivt lägre upplagenivåer.

För de lågfrekventa tidningarna bör liksom tidigare gälla en lägre kvalifikationsgräns med avseende på hushållstäckningen än för övriga tidningskategorier. Kommittén föreslår dock att gränsvärdet höjs från 20 till 25 %. Vidare föreslås för dessa tidningar en justering av kravet på minsta mängd redaktionellt innehåll från 1 300 till 1 000 spaltmeter per årgång.

Till skillnad mot vad som rekommenderas i fråga om hög- och medelfrekventa tidningar anser kommittén att en gräns alltså bör finnas för de lågfrekventa tidningarna när det gäller hur stor andel av innehållet som får utgöras av annonser, om driftsstöd skall kunna beviljas. Gränsvärdet föreslås dock i fortsättningen bli 50 i stället för 40 %.

För samtliga tidningskategorier föreslås följande. I den mån de föreslagna beräkningsnormerna ger ett utfall som för en viss tidning blir avsevärt sämre än med nuvarande regler för produktionsbidrag skall enligt förslaget i flertalet fall reduktionen fördelas under en treårig övergångsperiod. Statens kostnader för driftsstöd kommer därför att det första året efter omläggningen ligga på i stort sett samma nivå som innevarande år — ca 400 milj.kr. — för att vid slutet av den treåriga övergångsperioden vara nere i ett ca 5 % lägre belopp räknat i fast penningvärde.

I *kapitel 13* diskuterar kommittén teknisk förnyelse och samproduktion och drar slutsatsen att åtskilligt kan åstadkommas på området för att förbättra dagstidningars kostnadsläge. Kommittén föreslår ett utvecklingsstöd för att skapa incitament för strukturrationaliseringar och andra åtgärder som kan ge långsiktigt positiva effekter.

Utvecklingsstöd bör utgå dels i form av bidrag till förpressinvesteringar hos enskilda företag, dels i form av räntesubventioner och lånegarantier för lån som förutsätts tas på den allmänna kreditmarknaden för in-

vesteringar i gemensamma tryckerianläggningar, dels i form av samtryckningsbidrag för legotryckning av dagstidningar. Formfrågor, detaljfrågor och beloppsnivåer behandlas i anslutning till resp. stödform.

Kommittén understryker att en förnyelseprocess måste innefatta lämpliga utbildningsprogram. Kommittén föreslår en ram på 5 milj.kr. för utbildning, som inledningsvis bör användas dels för utveckling av en permanent utbildning i tidningsledning, dels för utbildningsprojekt av generell betydelse för branschutvecklingen.

Utvecklingsstödet ersätter nuvarande utvecklingsbidrag, samverkansbidrag och lån ur pressens lånefond. Förslagen innebär bl.a. att den statliga långivningen till tidningsföretag upphör.

I *kapitel 14* föreslår kommittén vissa förändringar i beräkningsnormerna för samdistributionsrabatten. Denna stödform innebär att staten skjuter till ett visst antal öre per exemplar av en allmän nyhetstidning om denna delas ut till abonnenterna tillsammans med andra tidningar och med ett av distributionsföretaget tillämpat enhetligt distributionspris. Rabattskalan föreslås nu få en annan uppbyggnad med fyra i stället för tre rabattklasser, och öresnivåerna, som varit nominellt oförändrade sedan 1981, höjs genomgående. Båda de föreslagna förändringarna har getts en sådan profil att rabattökningen blir relativt sett större i de skikt där de mindre och medelstora tidningarna har hela eller huvuddelen av sin upplaga. Statens kostnader för samdistributionsrabatt beräknas med de förordade regeljusteringarna öka med ca 35 % till ca 79 milj. kr., vilket innebär att man i stort sett återställer den reala nivå stödformen hade i mitten av 1980-talet.

I *kapitel 15* presenterar kommittén sin helhetssyn på det reformerade presstödet i ett tioårsperspektiv. Stödet bör fortsättningsvis bestå av driftsstöd, utvecklingsstöd och samdistributionsrabatt. Driftsstödet sänks något och får mer uttalat än hittills karaktären av en grundläggande garanti för fortsatt utgivning. Samdistributionsrabatten är principiellt oförändrad, men med höjda öresnivåer.

Det nya presstödet bör under perioden till stor del inriktas på angelägna utvecklingsinsatser med sikte på ett förbättrat kostnadsläge för stöddat tidningar. Det bör ske genom utvecklingsstödet. Medelsanvisningen bör dimensioneras så, att koncentrerade och omfattande stödsatser kan göras under en begränsad tid. Kommittén föreslår att anvisningen gradvis byggs upp från högst 60 milj.kr. år 1 till högst 100 milj.kr. åren 3-6, för att sedan stegvis trappas av och åter vara högst 60 milj.kr. år 10. Syftet är att med relativt omfattande, samlade insatser under några år ge tidningsföretag möjligheter att åstadkomma långsiktigt positiva förändringar i verksamheten, vilket på sikt kan beräknas medföra ett totalt sett lägre behov av löpande driftsstöd.

Den föreslagna utformningen innebär att medelsbehovet för statligt presstöd enligt kommitténs modell blir något lägre än enligt det nu gällande systemet. Det gäller både i det korta och i det långa perspektivet.

Om det reformerade presstödet ger de förväntade effekterna fullt ut, bör denna skillnad bli särskilt märkbar framemot tioårsperiodens slut.

I *kapitel 16* påpekar kommittén att presstödsnämndens sammansättning och organisationen av arbetet hittills är väl lämpade för de uppgifter som ett delvis nytt presstödssystem kräver. Kommittén anvisar vissa möjligheter till förbättring och systematisering av insamlingen av relevanta uppgifter m.m. och föreslår att regeringen ger nämnden i uppdrag att starta ett planeringsarbete med sådan inriktning.

I Bakgrund och aktuella förhållanden

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

I direktiven till kommittén tecknas inledningsvis bakgrunden till utredningsuppdraget. Föredragande statsråd erinrar om att den statliga politiken på medieområdet syftar till att värna grundläggande demokratiska friheter, främst informations-, åsikts- och yttrandefriheten. Målet är att åstadkomma bredd och mångfald i informations- och åsiktsbildningen.

Det konstateras vidare i direktiven att det nuvarande systemet för stöd till dagspressen i sina huvuddrag varit oförändrat sedan 1976. Den parlamentariska uppslutningen bakom presstödet har varit stor. I olika omgångar har reglerna emellertid modifierats och kompletterats, dels i anslutning till förslag från offentliga utredningar, dels på direkta initiativ från regering och riksdag.

Utgångspunkten för kommitténs arbete bör enligt direktiven vara en utvärdering av effekter och erfarenheter av det nuvarande presstödet. Inom ramen för sin analys bör kommittén särskilt pröva giltigheten i vad som påstått vara mindre tilltalande verkningar av stödet i dess nuvarande utformning. Som huvudförutsättning gäller dock att den statliga presspolitiken i stort skall ligga fast.

Enligt direktiven bör den tekniska utvecklingens betydelse undersökas och förutsättningarna för effektivisering och ekonomisk rationalisering prövas. Det framhålls att kommitténs översyn bör innefatta alla former av utgående stöd, dvs. även distributionsstöd och indirekta subventioner såsom förmånlig skattebehandling.

Kommittén åläggs i direktiven att analysera de långsiktiga ekonomiska effekterna av sina förslag, så att statens framtida stödinsatser blir möjliga att överblicka och kan hållas inom nuvarande totalnivå. En särskild fråga som skall klargöras i utredningen gäller den ekonomiska betydelsen för dagspressen av samhälls- och kungörandeannonseringen.

Kommittén anmodas vidare att i sitt arbete väga in de förslag som 1985 lades fram av femte pressutredningen. Dess betänkande (Ds U 1985:2) Effektivare presstöd har efter remissbehandling inte lagts till grund för något ställningstagande från regeringen utan överlämnas till kommittén för att prövas inom ramen för den totala översyn av presstödet som utredningsuppdraget syftar till.

Kommitténs direktiv återges i sin helhet i *bilaga 1*.

1.2 Genomförandet

Arbetet har bedrivits i fortlöpande kontakt med i olika sammanhang berörda parter. Sakuppgifter och synpunkter rörande branschförhållanden m.m. har inhämtats från bl.a. presstödsnämnden, Tidningsstatistik AB,

olika forskningsinstitutioner inom högskolan, Svenska tidningsutgivareföreningen, Tidningarnas arbetsgivareförening, Svenska journalistförbundet, Grafiska fackförbundet, Handelstjänstemannaförbundet samt från tidningskoncerner och enskilda tidningsföretag.

Företrädare för bransch- och intresseorganisationer har deltagit i hearings och kommittésammanträden. Tidningsföretag har enskilt eller i vissa grupper gjort framställningar eller inbjudits att inför kommittén muntligt framföra synpunkter.

Statens pris- och kartellnämnd, postverket och samtliga samdistributionsföretag har lämnat sakunderlag och konsulterats rörande kostnader m.m. i tidningsdistributionen. Riksskatteverket har besökts och tillfrågats angående mervärde- och reklamskatteförhållanden. Information och synpunkter har utbyttts med företrädare för reklamskatteutredningen och utredningen om indirekt beskattning.

Särskild ekonomisk expertis har på kommitténs uppdrag genomfört lönsamhetsanalyser och studier av tidningsföretagens ekonomiska effektivitet med utgångspunkt i åtta dagstidningar på fyra konkurrensorter. Dessa undersökningar har avkastat fem delrapporter och en slutrapport som behandlats i kommittéarbetet.

Teknisk expertis har undersökt utvecklingen och förutsättningarna på det tekniska området, i kontakt med bl.a. Nordisk Avisteknisk Samarbetsnämnd, Kungliga tekniska högskolan, vissa tidningsföretag samt andra sakkunniga på teknisk utrustning och datateknologi med särskild hänsyn till tidningsproduktion.

Kommittén har gjort ett betydande antal studiebesök på svenska tidningsföretag för att orientera sig om aktuell problematik och lokala förutsättningar. Studieresor har företagits till Finland, Storbritannien och Förenta Staterna. Internationella förhållanden har undersökts.

Kommittén har så långt möjligt följt den aktuella debatten på dagspressområdet och i övrigt sökt fånga upp och utveckla de vidare uppslag som framkommit under arbetet och som bedömts vara av värde för den aktuella presstödsdiskussionen.

Vi har använt det skisserade angreppssättet och valt att i betänkandet redovisa underlag och överväganden tämligen utförligt, med hänsyn till att det i direktiven framhålls vara av stor vikt att kommittén följer en bred uppläggning.

1.3 Inkomna skrivelser

A. Skrivelser från regeringen/regeringskansliet i andra frågor än sådana som avser kommitténs egen administration eller ekonomi

Kommitténs diariennr.	Ankomst-datum	Ärende samt uppgift om kommitténs behandling
6	1986-06-05	Regeringens beslut att överlämna femte pressutredningens slutbetänkande jämte remissyttranden samt skrivelser från presstödsnämnden m.fl. <i>Materialet har beaktats vid utformningen av överväganden och förslag i olika avsnitt av kommitténs betänkande.</i>
36	1987-06-09	Regeringens beslut att överlämna kopia av riksdagens skrivelse 1986/87:128 och utskottsbetänkande (KU 1986/87:18), vari bl.a. fådagartidningarnas situation behandlas. <i>Riksdagens uttalanden i nämnda fråga har beaktats vid utformningen av bl.a. de föreslagna reglerna om driftstöd i betänkandets kapitel 12.</i>
41	1987-08-25	Arbetsmarknadsdepartementets remiss vari kommittén bereds tillfälle att avge yttrande över en rapport från utredningen om Stiftelsen Invandrartidningen. <i>Kommittén har avstått från att yttra sig i frågan.</i>
53	1988-02-25	Regeringens beslut att till kommittén överlämna en framställning från presstödsnämnden om viss författningsändring (avseende pantförskrivning av presstöd). <i>Frågan behandlas i betänkandets kapitel 12.</i>

B. Inkomna skrivelser i övrigt utom sådana rapporter, promemorior och informationsskrifter som på begäran tillställts kommittén under utredningsarbetets gång samt cirkulärmaterial etc.

Kommitténs diariennr.	Ankomst-datum	Ärende samt uppgift om kommitténs behandling
2	1986-05-07	Svenska tidningsutgivareföreningen, angående stödet till tidningsdistributionen. <i>Berörda frågor behandlas i betänkandets kapitel 7 och 14.</i>
49	1988-01-15	Gruppen för riksspridda endagstidningar, angående regeln om att en abonnerad upplaga på minst 10 000 ex. krävs för att en tidning

- skall anses ha riksspridning. *Frågan behandlas i betänkandets kapitel 12.*
- 50 1988-01-21 Svenska Dagbladet, angående bestämmelsen att annonsandelen hos tidning med produktionsbidrag inte får överstiga 50%. *Frågan behandlas i betänkandets kapitel 12.*
- 52 1988-02-11 Tidningen Arbetaren, angående samma fråga som berörs i ovannämnda skrivelse med diariernr. 49. *Se ovan.*
- 54 1988-03-29 Tidningarnas Arbetsgivareförening, angående utbildning i tidningsekonomi. *Frågan behandlas i betänkandets kapitel 13.*
- 55 1988-05-30 Svenska tidningsutgivareföreningen, angående den indirekta beskattningens betydelse för dagspressens ekonomi. *Frågan behandlas i betänkandets kapitel 5 och 6.*
- 56 1988-06-02 Bonitets Förlags AB (utgivare av Haparandabladet), angående reglerna för produktionsbidrag till tvåspråkig tidning i Tornedalen. *Frågan behandlas i betänkandets kapitel 12.*

2 Den statliga presspolitiken

2.1 Grunderna för stödet och stödets syfte

2.1.1 Den tryckfrihetsrättsliga grunden

Enligt en lång tradition i vårt land har medborgarna rätt att utan inblandning från myndigheter meddela upplysningar och åsikter genom att framställa och sprida tryckta skrifter. Statsmakten skall i princip inte befatta sig med hur denna rättighet utnyttjas. Utgivare av skrifter skall däremot kunna påräkna statens aktiva skydd, om informationsfriheten i någon situation skulle behöva värnas mot obehörig påverkan.

Tidningen representerar en av de publikationsformer som med stöd av denna princip tillförsäkras långtgående frihet från statlig inblandning. En grundläggande tanke är sålunda att ingen tvekan skall kunna råda om tidningspressens självständighet och dess rätt att kritiskt granska myndigheter och politiska instanser.

Tillämpningen av den åberopade principiella inställningen när det gäller myndigheternas förhållande till pressen har sedan ett par århundraden ytterst garanterats genom stadganden i tryckfrihetsförordningen, som alltjämt är en av de svenska grundlagarna. Den syn på det fria ordets fundamentala betydelse som avspeglas i denna grundlag omfattas i det svenska samhället av alla befolkningsgrupper.

2.1.2 Utvecklingstendenser på tidningsmarknaden

Allmänt

Den tekniska och ekonomiska utvecklingen har emellertid medverkat till att det efter hand blivit allt svårare för såväl enskilda som grupper att i praktiken utnyttja sin rätt att ge ut tidningar. Inte minst gäller detta utgivning av sådana tidningar som strävar efter att med dagligen utkommande nummer bedriva en fortlöpande nyhetsförmedling och opinionsbildning.

Svårigheterna sammanhänger framför allt med att dagspressen i det moderna kommunikationssamhället möter delvis andra och mer komplicerade problem än tidigare, samtidigt som den för sin produktion och distribution är underkastad marknadsekonomins allt hårdare krav och restriktioner. Till följd av sina grundläggande ambitioner, som avser upplysning och idémässig påverkan, har dagstidningarna många gånger svårt att möta sådana hinder genom att inta ett renodlat kommersiellt förhållningsätt.

Typiskt för tidningsmarknaden är vidare att där finns inbyggda vissa mekanismer som är ägnade att mer eller mindre automatiskt förstärka de redan starkas position och att ytterligare försvaga de övrigas. Av betydelse är därvid inte minst den inverkan på den enskilda tidningens ekonomi som kan härledas från försäljningen av annonsutrymme.

Ett antal framgångsrika dagstidningar har sålunda till följd av sin attraktion hos läsare och *annonsörer* successivt kunnat förbättra sin ställning och konkurrenskraft, medan deras medtävlare om läsarnas intresse relativt sett försvagats. Tidningar i den senare kategorin har i många fall tvingats upphöra till följd av sviktande ekonomi utan att det från början, objektivt sett, har förelegat någon påtaglig kvalitetsskillnad i förhållande till konkurrenten när det gäller den enskilda tidningen betraktad som redaktionell produkt.

Koncentrationen efter andra världskriget

Det var framför allt under decennierna närmast efter andra världskriget som den här skisserade tendensen blev alltmer tydlig. Antalet tidningar med en utgivning av mellan fyra och sju nummer per vecka minskade exempelvis mellan åren 1940 och 1975 från 132 till 89 eller med 33 procent. För tidningar med glesare utgivningsfrekvens — men med dagspressens kännetecken i övrigt — noterades under samma period en än kraftigare nedgång, nämligen från 104 till 57 eller med 45 procent.

Större delen av den nyssnämnda strukturförändringen hänför sig till tjugoårsperioden 1950-1969. Under denna tid minskade antalet orter i landet med konkurrerande flerdagartidningar från 50 till ca 20. Även många tidningar som hade varit ensamma på sin ort tvingades upphöra. Antalet orter med egen tidningsutgivning minskade kraftigt.

Koncentrationsprocessen tog sig uttryck dels i direkta nedläggningar, dels i fusioner som innebar att en svagare tidningsrörelse i en eller annan form uppgick i en starkare. Vid fusionering kunde ibland den uppköpta tidningen leva kvar som s.k. avläggare till huvudtidningen, varvid både tidningstitlarna behölls och åtminstone nominellt ingen minskning av antalet pressröster behövde registreras.

Utvecklingen kan emellertid sammanfattningsvis beskrivas som en *tilltagande regional monopolisering av dagspressen*. Tendensen var vid mitten av 1960-talet så markerad att en fortsatt koncentration med stor sannolikhet kunde förutes om inte motåtgärder sattes in.

2.1.3 Önskemålen om en presspolitik

I allt vidare kretsar hade samtidigt dagstidningarnas betydelse för vidmakthållandet av en levande demokrati kommit att uppmärksammas. Inte minst i ljuset av erfarenheter som vunnits under andra världskriget framstod en väl förgrenad nyhetspress som en för folkstyrelsens fortbestånd väsentlig faktor. Det gavs därmed anledning att överväga, huruvida principen om statsmaktens neutralitet gentemot utgivare av skrifter nödvändigt måste tolkas så strikt att det allmänna även måste avstå från ekonomiska *stödtåtgärder* i syfte att *underlätta* tidningsutgivning.

Efter hand kom det av flertalet meningsriktningar att uppfattas som besvärande om den tilltagande koncentrationen på tidningsområdet skulle gå så långt att makten över dagspressen blev begränsad till ett fåtal —

vare sig privatpersoner eller organisationer. Det för den demokratiska utvecklingen vitala intresset av att behålla den mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning som garanterades av en rikt förgrenad dagspress framstod i detta perspektiv som alltmär centralt.

Principen att staten i största möjliga utsträckning skall avhålla sig från påverkan gentemot utgivare av skrifter betraktades visserligen alltmär jämt som grundläggande och självklar. Men slutsatsen var att den i det moderna mediasamhället dock inte behövde tolkas så rigoröst att varje form av ekonomiskt stöd från staten till en tidningsrörelse blev utesluten.

Det blev också allt vanligare att i den allmänna debatten möta krav på utformningen av *en statlig presspolitik*, ett begrepp som i vårt land knappast tidigare under fredstid förts fram i diskussionen om samhällsfrågor.

2.1.4 Tidiga förmåner och de första direkta stöden

Det är mot den här tecknade bakgrunden som framväxten under de senaste 15-20 åren av ett system för statligt stöd åt dagstidningarna skall ses.

Vissa beslut på skatteområdet hade för övrigt redan på 1940- och 1950-talen gett en anvisning om att statsmakterna bedömde dagspressens förhållanden och ställning i samhället som annorlunda, med åtföljande rätt till vissa förmåner, jämfört med övriga grenar av näringslivet. Dagstidningarna hade sålunda undantagits från den 1948 införda pappersskatten, och när allmän varuskatt infördes 1959 bestämdes att försäljning av allmänna nyhetstidningar inte skulle omfattas.

Som ett ytterligare steg i riktning mot mera direkta stödformer kan vidare ses det beslut om statliga ekonomiska bidrag till politiska partier som riksdagen fattade 1965. Ett huvudsyfte därmed angavs vara att underlätta den politiska opinionsbildningen, vilket antogs i praktiken komma de till partierna knutna tidningarna till godo.

När det emellertid mot slutet av 1960-talet stod klart att de dittills vidtagna, indirekt verkande åtgärderna inte på något avgörande sätt kunde hejda den tilltagande tidningsdöden, inskred statsmakterna med vissa direkta stödinsatser. I två omgångar, 1969 resp. 1971, beslöts sålunda om åtgärder i syfte att underlätta den fortsatta verksamheten för sådana tidningar, de s.k. andratidningarna, som till följd av övermäktig lokal konkurrens brottades med särskilt stora problem.

I den första beslutsomgången skapades möjlighet till fördelaktiga lån för den nämnda tidningskategorin, och vidare inrättades en form av subvention av tidningsdistributionen, avsedd att särskilt gynna de svaga tidningarna. Genom 1971 års beslut kompletterades stödåtgärderna med ett driftsbidrag till andratidningarnas löpande produktion.

2.1.5 1976 års principiella ställningstaganden

Massmediernas funktion i det demokratiska systemet

Efter ett omfattande utredningsarbete av 1972 års *pressutredning* fastställde statsmakterna år 1976 övergripande riktlinjer för presstödspoliti-

ken samt ändrade regler för presstödet. I utredningens betänkande (SOU 1975:79) Svensk Press — Statlig presspolitik hade bl.a. redovisats en översikt av olika ideologier som genom århundraden präglat synen på massmediernas funktion allmänt sett samt förhållandet mellan medierna och den politiska makten. Utredningen analyserade sedan de uppgifter som är väsentliga för massmedierna, och däribland pressen, i ett samhälle som det svenska.

Pressutredningens huvudtanke, till vilken regeringen anslöt sig i *prop. 1975/76:131* och därefter även riksdagen, var att det övergripande målet för mediepolitiken inte bör sökas inom massmediebranschen utan i samhället i övrigt. I centrum för den svenska mediepolitiken står med detta synsätt de demokratiska värdena. *Massmedierna skall medverka till att förstärka och fördjupa den svenska demokratin.*

Mediernas funktion inom ramen för det demokratiska systemet preciserades av statsmakterna, med utgångspunkt i pressutredningens analys, till att avse följande fyra uppgifter:

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.
4. Massmedierna bör främja en *kommunikation* inom och mellan politiska, fackliga och andra ideella grupper i samhället.

Dagspressens särskilda uppgifter — motiv för stöd

Riksdagen anslöt sig också till de motivuttalanden av departementschefen där den nyss redovisade beskrivningen av mediernas huvuduppgifter kommenterades med särskild hänsyn till dagspressens förhållanden. Departementschefen anförde följande (prop. s. 130):

För egen del vill jag framhålla att den redovisning av massmediernas funktioner som utredningen har lämnat självfallet kan kompletteras. Som radioutredningen har framhållit leder dock inte detta till andra slutsatser om vilka mål samhället bör ha för sin massmediepolitik än dem pressutredningen från sina utgångspunkter har dragit. Jag vill också klart deklarerat att jag inte har uppfattat pressutredningen så att man har velat överdriva dagspressens partipolitiska roll. Politiskt och samhällsorienterande material omfattar i utredningens analyser väsentligt vidare områden än utpräglat partipolitiska frågor. Gränsen mellan vad utredningen betecknar som samhällsorienterande material och vad några remissinstanser hänför till kulturområdet är knappast särskilt skarp. Åtskilligt av tidningarnas kulturmateriel torde kunna inrymmas under de av pressutredningen framhävda uppgifterna för dagspressen.

Det är emellertid viktigt att göra klart att det är dagspressens bety-

delse för vidmakthållandet av en levande demokrati som i första hand motiverar ett statligt stöd till pressen. Det kan vara angelägna uppgifter för pressen att förmedla annonsinformation eller att skänka förströelse och underhållning av olika slag. Sådana uppgifter kan dock enligt min mening fullgöras utan en lokal konkurrens på tidningsmarknaden. Däremot vill jag framhålla att pressen är den klart viktigaste källan för medborgarna när det gäller information i samhällsfrågor. För stora grupper av medborgare utgör lokalpressen den huvudsakliga kontakten med den demokratiska processen i kommuner och landsting. En allsidig press som kan informera och spegla den lokala opinionen är således en av de grundläggande förutsättningarna för en väl fungerande kommunal demokrati.

Övergripande mål

I propositionen (s. 133) och riksdagsbeslutet bekräftades också statsmakternas anslutning till de principer utredningen hade åberopat såsom grundläggande för presspolitiken. I utredningsbetänkandet (s. 295 f.) redovisas dessa principer med följande resonemang:

Då pressutredningen lägger fram ett förslag till handlingsprogram görs detta med det övergripande målet att vidmakthålla och om möjligt förbättra den kommunikation som sker genom tidningar. Ett representativt demokratiskt system kräver ett intensivt utbyte av idéer samt kunskap om olika opinioner. En förutsättning härför är en mångfald inom pressen. Tidningskoncentrationen får inte gå så långt att makten över tidningarna begränsas till några få — det må vara privatpersoner eller organisationer. Alla betydande meningsriktningar måste ha tillgång till organ där de kan framföra de egna budskapen och där det finns plats för en intern debatt.

Målet för presspolitiken är således att det skall finnas en mångfald på tidningsmarknaden som ger läsarna valfrihet och skapar möjlighet för en allsidig debatt och opinionsbildning. I det följande skall ett antal konkreta åtgärder föreslås som är ägnade att förhindra tidningsnedläggningar och skapa möjligheter för en större rörlighet på marknaden.

Åtta huvudpunkter vägledande för stödets utformning

Enligt departementschefen var den av utredningen presenterade analysen en god grundval för nödvändiga ställningstaganden till målen för och utformningen av det statliga prestödet. I propositionen (s. 133 f.) återgavs också de sammanfattande huvudsynpunkter som utredningen hade formulerat och angett som vägledande för förslagen till konkreta stödåtgärder. Dessa åtta huvudpunkter var:

1. Konkurrens mellan tidningar på regionala marknader bör stimuleras. Två eller flera tidningar på en utgivningsort skapar förutsättningar för valfrihet åt läsarna.
2. I de fall då tidningskoncentrationen lett till monopol på den lokala marknaden måste presspolitiken stimulera till alternativ i form av kompletterande, monopolbrytande organ.

3. Kedjebildning och ägarkoncentration måste uppmärksammas. Ägarförhållandena inom tidningsmarknaden bör vara allmänt kända och det bör ske en fortlöpande registrering av förändringar inom ägarstrukturen.
4. Presspolitiken måste utformas så att det inte skapas möjligheter till eller oro för ingrepp gentemot enskilda tidningars innehåll.
5. Reglerna för de statliga åtgärderna skall vara lätt tillämpbara och så långt möjligt av automatiskt verkande karaktär.
6. Samverkan mellan tidningsföretag bör stimuleras. En sådan har uppenbara resursmässiga fördelar.
7. Det regelsystem som styr fördelningen av de statliga bidragen till pressen skall grundas på en analys av marknadsförhållandena och befordra god hushållning bland de tidningar som erhåller stöd.
8. Det statliga presstödet skall administreras av en nämnd med resurser att göra fortsatta analyser av branschen och enskilda marknadssituationer.

2.1.6 Begreppen dagstidning och mångfald

I statsmakternas beslut år 1976 berördes också en annan fråga av principiell betydelse, nämligen hur begreppet *dagstidning* skulle definieras i presstöds sammanhang. Definitionsfrågan hade diskuterats redan i samband med införandet 1969 och 1971 av vissa stödåtgärder för de s.k. andratidningarna och även dessförinnan uppmärksammats, nämligen när man på 1940- och 1950-talen beslutade om befrielse för allmänna nyhetstidningar från vissa skatter.

Dagstidningskommittén går dock inte närmare in på dessa överväganden här. Kommittén skall i ett senare kapitel beskriva hur den anser att man bör avgränsa det tidningskollektiv som i fortsättningen skall kunna komma i fråga för presstöd. Därvid skall också redovisas en översikt över de tidningsbegrepp och definitioner som under årens lopp kommit till användning i samband med beslut om olika statliga förmåner till dagspressen.

Bevarandet av *mångfald* inom dagspressen blev som framgått i och med beslutet 1976 knäsat såsom det övergripande målet för presspolitiken. Hur statsmakterna tänkte sig tolkningen på det konkreta planet av begreppet mångfald kan i någon mån utläsas av de tre första nyss återgivna huvudsynpunkterna, där resonemang förs om bl.a. konkurrens, valfrihet och alternativ. Dagstidningskommittén menar dock att analysen av det centrala mångfaldsbegreppet bör föras ett steg vidare och återkommer härtill i ett särskilt kapitel.

2.2 Det direkta presstödet

2.2.1 Stödformerna

Enligt förordningen (1981:409, senast ändrad 1988:672) om statligt stöd

till dagstidningar omfattar detta system f.n. fem olika stödformer, nämligen produktionsbidrag, utvecklingsbidrag, samverkansbidrag, samdistributionsrabatt och lån ur pressens lånefond. Det direkta pressstödet har i stora drag haft denna utformning sedan 1976; t.o.m. budgetåret 1986/87 förekom dessutom ett etableringsstöd vilket emellertid då slopades med motiveringen att det under flera år endast utnyttjats i ringa utsträckning.

Kommittén avser att i senare kapitel mer utförligt behandla de särskilda mål som angetts för var och en av de nämnda stödåtgärderna samt utformningen av de regler som f.n. gäller för dessa. Redovisningen kommer då att separat för varje stödform anknytas till en utvärdering av de hittillsvarande insatserna och direkt följas av de förslag till ändringar och kompletteringar av stödsystemet som på olika punkter framstår som motiverade. I detta inledande avsnitt skall därför endast ges en kortfattad översikt över samtliga stödformer och deras uppläggning i stort.

Produktionsbidraget, som är den kostnadsmässigt dominerande stödformen, syftar enligt den nyssnämnda förordningen till "att stödja utgivningen av dagstidningar i marknadsmässigt underläge". Grundläggande kriterier för att en tidning skall komma ifråga för produktionsbidrag är att den har 1) i huvudsak abonnerad upplaga, 2) minst 2 000 abonnerade exemplar, 3) en annonsandel på mindre än 50 % samt att den 4) tillämpar gängse abonnemangspriser. Bestämningen av tidningens marknadsmässiga läge grundas i princip på dess relativa spridning bland hushållen på utgivningsorten — hushållstäckningen — varvid ett spridningsmått under vissa gränsvärden, olika för olika tidningskategorier, berättigar till bidrag enligt särskilda beräkningsregler.

I såväl motiveringen för denna stödform som i utformningen av de bestämmelser som reglerar densamma ligger, att produktionsbidrag löpande skall kunna utgå till en tidning under en följd av år, dvs. så länge det marknadsmässiga underläget består och kriterierna i övrigt är uppfyllda.

Utvecklingsbidraget är däremot exempel på en stödform av mer tillfällig karaktär. Huvudsyftet anges i pressstödsförordningen vara "att stärka dagstidningar med en svag ställning på marknaden genom tillfälliga insatser". Bidraget, som är behovsprövat, får högst utgå med vissa bestämda belopp och kan av en och samma tidning endast uppbäras under två år inom loppet av en fyraårsperiod. Under vissa förutsättningar kan även en tidning med produktionsbidrag få utvecklingsbidrag. Statsmakterna har dock sanktionerat den bidragsbeviljande myndighetens bedömning att stödformen i första hand skall utnyttjas för tidningar utan produktionsbidrag vilka befinner sig i allvarliga ekonomiska svårigheter, i andra hand för sådana tidningar vilkas marknadssituation gör ett bidrag befogat och först i tredje hand för tidningar som uppbär produktionsbidrag.

Samverkansbidraget syftar enligt förordningen till att "underlätta produktions-, annonsförsäljnings- och branschsamverkan mellan tidningar". Medel inom ramen för denna stödform kan beviljas tidningar, av vilka

minst en har produktions- eller utvecklingsbidrag, för samverkan i teknisk produktion eller annonsförsäljning. Tidningar med samma ägare eller inom samma koncern kan dock inte få bidrag för ett gemensamt projekt. Om det gäller större samverkansprojekt — branschsamverkan — måste minst en tredjedel av deltagande tidningar ha produktions- eller utvecklingsbidrag för att också samverkansbidrag skall kunna utgå. Vid branschsamverkan får beviljas ett belopp motsvarande en tredjedel av totalkostnaden för det ifrågavarande projektet, i övriga fall avvägs bidraget enligt vissa andra normer som innebär gradvis sjunkande belopp under en period av högst fem år.

Samdistributionsrabatten åsyftar enligt presstödsförordningen att "underlätta samarbete mellan dagstidningar när det gäller distributionen". Medel inom ramen för denna stödform beviljas i princip i proportion till det antal abonnerade exemplar av en tidning som distribueras tillsammans med andra tidningar enligt ett visst förfarande. Systemet förutsätter existensen av ett antal särskilt inrättade, fristående distributionsföretag och är upplagt så, att man i möjligaste mån skall neutralisera den konkurrensfördel som, genom övertag även på distributionssidan, annars ytterligare skulle stärka de dominerande tidningarnas position och försvaga de övrigas.

Lån ur pressens lånefond slutligen ges i syfte "att underlätta investering eller annan åtgärd som behövs för att stärka en dagstidnings konkurrensförmåga på längre sikt, företrädesvis samverkansåtgärder". Lån får inte beviljas för projekt som kan finansieras på den allmänna kreditmarknaden till normala villkor och på ett sätt som är betryggande från tidningens synpunkt. Lån ur fonden lämnas för bestämd tid och kan under högst fem år vara amorteringsfritt.

2.2.2 Utfallet

En utförlig sammanställning och analys av statens kostnader för direkta presstödjande insatser under perioden 1976-1980 redovisades i dagspreskommitténs betänkande (SOU 1980:32) Stödet till dagspressen. Vi skall i detta avsnitt ge en översiktlig bild av den kostnadsmässiga utvecklingen fr.o.m. budgetåret 1980/81 såväl sammantaget som beträffande de olika stödformerna var för sig. De angivna värdena avser faktiskt *ubetalade* belopp, vilka beträffande några av stödformerna avsevärt skiljer sig från de för resp. år *budgeterade* beloppen.

Produktionsbidrag

Av följande tabell framgår hur stora belopp som för vart och ett av budgetåren fr.o.m. 1980/81 utbetalats i produktionsbidrag och hur många tidningar som varje år fått sådant bidrag.

Budgetår	Utbetalat belopp, milj. kr.	Avser kalender- år	Antal stöd- mottagande tidningar
1980/81	226,1	1980	74
1981/82	262,6	1981	82
1982/83	298,6	1982	85
1983/84	363,3	1983	88
1984/85	370,8	1984	91
1985/86	369,8	1985	84
1986/87	386,5	1986	80
1987/88	375,7	1987	78
1988/89	407,5	1988	77

Uppgifterna för 1988/89 speglar förhållandet i början av hösten 1988. Praktiskt taget samtliga bidragsberättigade tidningar hade då erhållit sitt produktionsbidrag för utgivningsåret 1988. Någon enstaka ytterligare utbetalning, som marginellt höjer den angivna bidragssumman, kunde dock förutses. Antalet stödmottagande tidningar torde för detta år slutgiltigt bli 78.

Etableringsstöd

Denna stödform, som alltså upphörde vid utgången av budgetåret 1986/87, har under hela 1980-talet belastat statskassan med tämligen blygsamma belopp. Under hela perioden har endast nio tidningar uppburit etableringsstöd. Det har i samtliga fall gällt tidningar med utgivning en dag i veckan. Tre av dem är numera nedlagda. Per budgetår har utbetalats följande belopp (milj.kr.):

1980/81	1,7	1984/85	0,3
1981/82	2,5	1985/86	0
1982/83	2,8	1986/87	1,1
1983/84	3,7		

De av riksdagen anvisade medlen avsedda för denna stödform har under samtliga budgetår uppgått till betydligt högre belopp än som i praktiken tagits i anspråk. Diskrepansen mellan budgeterade och utnyttjade medel var särskilt stor fr.o.m. 1984.

Utvecklingsbidrag

Hittills under 1980-talet har sammanlagt 34 tidningar beviljats utvecklingsbidrag. I flertalet fall har bidraget legat i storleksordningen 0,5 à 1 milj.kr. och fördelats på två rater. Fem tidningar har under den ifrågavarande åttaårsperioden fått utvecklingsbidrag vardera fyra gånger, vilket antyder att påtagliga ekonomiska problem förelegat för dessa företag. Per budgetår har statens kostnader för denna stödform uppgått till följande belopp (milj.kr.):

1980/81	8,8	1984/85	7,2
1981/82	4,8	1985/86	2,4
1982/83	8,4	1986/87	7,7
1983/84	1,7	1987/88	4,8

Även beträffande denna stödform gäller att de medel riksdagen anvisat för ändamålet inte under något budgetår utnyttjats mer än till en del.

Samverkansbidrag

Denna stödform har under den aktuella perioden utnyttjats av tidningsföretagen endast i ringa utsträckning. Bidrag har fr.o.m. 1980 t.o.m. juni 1988 beviljats till sammanlagt 16 samverkansprojekt, varav ungefär en tredjedel haft karaktär av branschsamverkan. De beviljade beloppen har i storlek varierat mellan 24 000 kr. och 5 milj.kr. Större bidragsbelopp har i allmänhet fördelats på flera rater. Belastningen per budgetår har varit följande (milj.kr.):

1980/81	3,2	1984/85	0,2
1981/82	2,1	1985/86	0
1982/83	1,2	1986/87	2,0
1983/84	0,4	1987/88	1,0

Riksdagen har för vart och ett av budgetåren utom det senaste anvisat 7 milj.kr. till samverkansbidrag. För 1987/88 sänktes det budgeterade beloppet till 5 milj.kr. Skillnaden mellan de för ändamålet tillgängliga och de faktiskt utnyttjade stödmedlen är som framgår mycket påfallande.

Samdistributionsrabatt

Antalet tidningsföretag som deltagit i den organiserade samdistributionen ökade successivt i början av 1980-talet, och systemet omfattar numera samtliga abonnerade dagstidningar. Medelsförbrukningen har varit påfallande jämn under hela perioden, dock något större det första året på grund av att rabattsatserna då var högre. Sammanlagt har under vart och ett av budgetåren utbetalats följande belopp (milj.kr.):

1980/81	63,8	1984/85	56,5
1981/82	56,9	1985/86	57,1
1982/83	56,3	1986/87	57,6
1983/84	56,8	1987/88	58,4

Lån ur pressens lånefond

Sammanlagt 38 lån ur lånefonden har beviljats hittills under 1980-talet. I några fall har en och samma tidning fått lån vid flera tillfällen. Lånebeloppen har i regel uppgått till mellan 1 milj.kr. och 3 milj.kr. men exempel finns även på betydligt större åtaganden. Riksdagen har genom ett särskilt beslut 1987 medgett att 175 milj.kr. får disponeras under en treårsperiod för lån till Aftonbladet och Svenska Dagbladet för uppförande av en gemensam tryckerianläggning.

Vissa tidningar har erhållit lån ur fonden samtidigt som de uppburit utvecklingsbidrag. I många fall tillhör låntagarna också den grupp tidningar som erhåller årligt produktionsbidrag. Utbetalningarna per budgetår ur lånefonden fördelar sig enligt följande (milj.kr.):

1980/81	24,3	1984/85	8,5
1981/82	2,5	1985/86	12,5
1982/83	11,7	1986/87	11,6
1983/84	3,9	1987/88	11,2

Summering

Statens utgifter under 1980-talet för direkta presstödsåtgärder, såsom de här redovisats separat för varje stödform, uppgår vid en summering till följande totalbelopp.

Budgetår	Totalt presstöd milj.kr.	Därav i lån, milj.kr.
1980/81	327,9	24,3
1981/82	331,4	2,5
1982/83	379,0	11,7
1983/84	429,8	3,9
1984/85	443,5	8,5
1985/86	441,8	12,5
1986/87	446,6	11,6
1987/88	450,9	11,2

För budgetåret 1988/89 är det inte nu möjligt att ange hur stora de totala utgifterna för presstödsåtgärder blir, eftersom mer än hälften av budgetåret återstår när betänkandet avlämnas. När det gäller den mest kostnadskrävande stödformen, produktionsbidraget, har dock i det närmaste all förutsebar belastning av anslaget redan kunnat bokföras. En utgiftsökning med ca 32 milj.kr. har som framgått noterats beträffande produktionsbidraget mellan de båda senaste åren. Om man i ett räkneexempel antar att utgifterna för övriga stödformer blir oförändrade, skulle därmed totalkostnaden för budgetåret 1988/89 preliminärt kunna beräknas till 483 milj.kr. I denna kalkyl har då bortsetts från att pressens lånefond just detta år kan komma att belastas med ett exceptionellt högt belopp till följd av det förut nämnda riksdagsbeslutet avseende Aftonbladet och Svenska Dagbladet.

En kostnad för direkta presstödsåtgärder uppgående till 483 milj.kr. är ca 47 % högre än motsvarande belopp för budgetåret 1980/81. Denna nominella ökning kan jämföras med att den allmänna pris- och kostnadsökningen, mätt genom konsumentprisindex, uppgick till ca 78 % räknat från 1980 års nivå och fram t.o.m. augusti 1988. Statens kostnader för det direkta presstödet har sålunda under den senaste åttaårsperioden höjts betydligt mindre än den allmänna prisnivån. Räknat i fast penningvärde ligger i själva verket presstöds-kostnaderna 1988/89 — med de utgångspunkter som ovan angetts — på en nivå som är ca 17 % lägre än motsvarande nivå budgetåret 1980/81.

3 Branschstruktur och marknadssituation

3.1 Tidningsbranschens allmänna utveckling

3.1.1 Förhållandena t.o.m. 1970-talet

Under tiden från 1940 till 1970 var strukturutvecklingen inom dagspressen entydig. Antalet tidningar och tidningsföretag minskade kraftigt. Nedläggningarna drabbade i huvudsak små tidningar, varav merparten signerades borgerligt. Arbetarpressen förlorade färre, men upplagemässigt större tidningar. Pressens politiska struktur påverkades dock i mindre grad av nedläggningarna, eftersom de nedlagda borgerliga tidningarnas upplaga i stor utsträckning övertogs av lokala konkurrenttidningar med borgerlig signatur.

Under en tjugoförårsperiod minskade antalet orter med konkurrerande flerdagartidningar från 50 till ca 20. Också tidningar som varit ensamma på sin ort lades ned. Antalet orter med egen tidningsutgivning minskade.

Sedan presstödet införts 1969-71 hejdades tidningsdöden. Få nedläggningar förekom under 1970-talet. Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning var den största flerdagartidning som lades ned under decenniet.

Under 1970-talet tillkom flera nya dagstidningar som en direkt effekt av presstödet. Både 1972 års pressutredning och 1978 års dagspresskommitté fann att presstödet — särskilt stödet till fådagartidningar — bidragit till att ett flertal nya endagstidningar startats. Fådagartidningarnas upplaga ökade, i många fall kraftigt.

De fusioner mellan dagstidningsföretag som ägde rum under 1970-talet minskade inte antalet dagstidningar. Fusionerna rörde i de flesta fall lönsamma tidningsföretag som köptes av andra lönsamma tidningsföretag med andra spridningsområden. De uppköpta tidningarna levde kvar.

1979 fanns liksom tio år tidigare 17 landsortsstäder där två eller flera flerdagartidningar utgavs. Också i de tre storstäderna konkurrerade flera flerdagartidningar.

3.1.2 Utvecklingen det senaste decenniet

Första halvåret 1987 utgavs 165 dagstidningar, varav 98 flerdagartidningar och 67 fådagartidningar. Antalet dagstidningar har ökat marginellt sedan 1980 (tabell 3.1). Ökningen förklaras dels av nyetablering av fådagartidningar, dels av att ett antal flerdagartidningar under 1980-talet delats i två editioner, var för sig definierade som en dagstidning. Inte heller proportionerna mellan antalet få- resp. flerdagartidningar har ändrats nämnvärt. Fådagartidningarnas andel av den totala dagstidningsupplagan har minskat obetydligt, från 9,2 % 1980 till 9,1 % 1987.

Tabell 3.1 Antal tidningar och upplaga, fördelad med hänsyn till utgivningsfrekvens. Första halvåret 1987 i jämförelse med motsvarande halvår 1980 (inom parentes)

Frekvens	Antal tidningar	Upplaga i 1 000 ex.
1 nr/vecka	46 (40)	257 (221)
2 nr/vecka	6 (8)	36 (57)
3 nr/vecka	15 (17)	153 (166)
1-3 nr/vecka, summa	67 (64)	446 (445)
4 nr/vecka	7 (6)	79 (78)
5 nr/vecka	9 (9)	167 (123)
6 nr/vecka	68 (64)	1 725 (1 718)
7 nr/vecka	14 (14)	2 497 (2 462)
4-7 nr/vecka, summa	98 (93)	4 469 (4 381)
Samtliga	165 (157)	4 914 (4 826)

Källa: Bearbetning av presstödsnämndens rapporter

Tidningsnedläggningar har hittills under 1980-talet i huvudsak drabbat fådagartidningar. Tio endagstidningar har lagts ned eller övergått till tidskriftsutgivning. Några av dessa tidningar fick en livslängd på blott två-tre år sedan de startats med hjälp av etableringsstöd — eller uppburit produktionsbidrag från startåret — men inte lyckats finna en egen marknad med tillräcklig ekonomisk bärkraft.

Fem flerdagartidningar har sedan 1980 lagts ned eller minskat sin utgivningsfrekvens till fådagarsutgivning. Två av de tre nedläggningarna gällde tidningar som nystartats kort före nedläggningen, Stockholms-Tidningen (1981-84) samt Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning (1984-85). Under 1986 gjordes de två A-presstidningarna Västgöta-Demokraten och Kronobergaren om från flerdagars- till endagstidningar. På samma sätt minskade Finn Sanomat sin utgivningsfrekvens 1982 för att helt upphöra 1984.

Två fådagartidningar har under hela 1980-talet haft återkommande allvarliga ekonomiska problem med åtföljande oregelbunden utgivningsfrekvens. Haparandabladet gick i konkurs 1984 och 1987. Tempus, som startades med etableringsstöd 1981, gick i konkurs 1984 och 1986, vid det senare tillfället sedan tidningen ökat utgivningsfrekvensen från en till fem dagar i veckan. Båda tidningarna utkommer dock fortfarande och uppbär produktionsbidrag. Ytterligare en fådagartidning med ekonomiska problem (Arbetartidningen Ny Dag) har minskat utgivningsfrekvensen från två dagar per vecka till en.

Hittills under 1980-talet har ett drygt tiotal fådagartidningar och två flerdagartidningar etablerats. Sju av dessa startades med hjälp av etableringsstöd, varav tre utgivna av politiska partier (Folkviljan/vpk, Alternativet/miljöpartiet samt NU/fp).

Med Stockholms-Tidningen och GHT gjordes de första försöken att etablera flerdagartidningar med hjälp av presstödet. ST etablerades av SAP:s lokala partidistrikt och LO främst för att ge huvudstaden en socialdemokratisk morgontidning. GHT startades som ett rent affärsprojekt av

två intressenter ur det västsvenska näringslivet. Båda tidningarna förbrukade avsevärda belopp innan de lades ned. Bakom misslyckandet med etableringarna kan spåras en kombination av otillräckliga förberedelser, för höga kostnader och otillräckligt genomslag på marknaden.

Medan antalet nyetableringar minskade under 1980-talet kännetecknades strukturomvandlingen inom dagspressen av ett stigande antal företagsköp (närmare därom i avsnitt 3.2). Flera av de sålda tidningarna var familjeägda tidningar som avyttrades inför generationsskiftet. Köparna tillhörde i flera fall landets större tidningskoncerner. Ägarskiftena påskyndade den strukturprocess genom vilken flertalet flerdagartidningar i samma eller angränsande län kommit att ägas av en eller ett fåtal starka tidningskoncerner (Pers i Västmanland, Hallpressen i Jönköpings län/ Västergötland, etc.). Två dagstidningsföretag — SDS- och VLT-koncernerna — noterades under 1980-talet på Stockholmsbörsen, där sedan tidigare endast Dagens Nyheter/Expressen varit noterade.

Under första halvåret 1987 hade antalet landsortsstäder med lokaltidningskonkurrens minskat till 15, sedan A-presstidningarna i Borås och Växjö dragit ned utgivningsfrekvensen till en dag per vecka. I samtliga tre storstäder såg dagstidningsstrukturen 1987 ut som den gjorde 1980.

3.2 Aktuella ägarförhållanden

1987 fanns 137 företag som utgav dagstidningar, fyra fler än 1980. I flera fall har emellertid samma ägare dominerande inflytande över flera tidningsföretag. I praktiken fanns 1987 ca 75 ägare eller ägargrupper till de 169 tidningarna. Av dessa utgav ca 50 en tidning vardera, och de övriga två eller flera tidningar vardera.

3.2.1 Olika ägarformer

Inom dagspressen förekommer tre ägarformer: tidningarna är organisationsägda, stiftelseägda eller privatägda.

Organisationsägda tidningar utges i regel av aktiebolag eller kommanditbolag, i vilka aktierna eller andelarna ägs av lokala eller centrala fackliga och politiska organisationer. Ett antal tidningar drivs som ekonomiska föreningar, i vilka andelarna i huvudsak ägs av organisationer.

Stiftelseägda tidningar utges också i regel av aktiebolag, i vilka aktiemajoriteten ägs av en stiftelse.

Privatägda tidningar utges vanligtvis av aktiebolag i vilka aktierna ägs av privatpersoner eller andra aktiebolag. Också ekonomiska föreningar dominerade av privatpersoner förekommer som ägare.

I tabell 3.2 redovisas antalet dagstidningar fördelade på ägarformer. Tidningarna är uppdelade i fådagartidningar (1-3 nr/vecka) och flerdagartidningar (4-7 nr/vecka).

Tabell 3.2 Dagstidningarnas ägarformer 1986

Ägarform	Flerdagarsstidningar			Fådagarsstidningar		
	Antal	Upplaga (1000 ex.)	%	Antal	Upplaga (1000 ex.)	%
Privat	49	2 830	63	27	208	48
Stiftelse	17	548	12	2	7	2
Organisation	35	1 084	25	38	217	50
<i>Summa</i>	<i>101</i>	<i>4 462</i>	<i>100</i>	<i>68</i>	<i>432</i>	<i>100</i>

Källa: Presstödsnämnden

Knappt hälften av flerdagarsstidningarna är privatägda. Dessa har 63 % av flerdagarsstidningarnas samlade upplaga mot 12 % för de stiftelseägda tidningarna och 25 % för de organisationsägda flerdagarsstidningarna.

Under de senaste tio åren har de stiftelseägda tidningarnas andel av flerdagarsupplagan ökat från 8 till 12 %, genom att stiftelser köpt tidningar som tidigare varit privatägda. Antalet privatägda flerdagarsstidningar har ökat under samma period genom att några fådagarsstidningar ökat periodicitet. Samtidigt har dock gruppens upplageandel minskat något, även om privatägda tidningar fortfarande i genomsnitt är större än tidningar med andra ägarformer. En liknande utveckling — fler tidningar men med lägre upplageandel — kännetecknar de organisationsägda tidningarna.

Bland fådagarsstidningarna har privatägda och organisationsägda varadera lika stor andel av upplagan, men de organisationsägda tidningarna är fler till antalet och därmed också i genomsnitt mindre.

3.2.2 Större ägargrupper

1986 kontrollerade 12 ägargrupper upplagor på minst 100 000 ex. Tillsammans utgav dessa grupper 74 tidningar med en total upplaga på 3 583 000 ex. Det motsvarar 44 % av totala antalet dagstidningar och 73 % av den totala dagstidningsupplagan. I tabell 3.3 redovisas de 12 ägargrupperna med antal tidningar, upplaga samt den procentuella upplaga varje grupp hade av dagspressens totala upplaga 1986.

Tabell 3.3 De upplagemässigt största ägarna 1986

Huvudägare	Antal tidningar	Därav flerdagarsstidn.	Upplaga 1 000 ex.	% av totalupplaga
Fam. Bonnier	3	3	1 025	21
LO	4	3	461	9
A-pressen	24	20	435	9
Fam. Hjärne	2	2	381	8
Fam. Wahlgren/ Hammarskjöld	3	3	230	5
Stift. SvD m.fl.	1	1	226	5
Fam. Ander	10	6	203	4
Fam. Hamrin	8	7	159	3
Stift. Barometern	3	3	129	3
Centertidn.	7	5	122	2
Stift. Gefle Dagblad	4	4	112	2
Fam. Pers	5	3	100	2
<i>Summa</i>	<i>74</i>	<i>60</i>	<i>3 583</i>	<i>73</i>

Källa: Presstödsnämnden

Upplagemässigt största ägaren är familjen Bonnier, som genom börsnoterade Tidnings AB Marieberg kontrollerar Dagens Nyheter och Expressen samt via Affärsförlaget Å&Å AB kontrollerar Dagens Industri. Sammanlagt säljer dessa tidningar 21 % av dagspressens totala upplaga.

LO äger via sitt aktiebolag LO-media AB fyra tidningar. Aftonbladet var sedan tidigare helägt av LO. 1985 förvärvade organisationen i samband med omstruktureringen av A-pressen aktiemajoriteten i Norrländska Socialdemokraten, Länstidningen Östersund och tidningen Härjedalen, vilka man tidigare varit minoritetsägare av.

A-pressen, som till 51 % ägs av SAP och till 49 % av LO, utger ett tjugotal tidningar med en sammanlagd upplaga på närmare 450 000 ex. Tidningarna utgavs tidigare av ett antal aktiebolag som var dotterbolag till aktiebolaget A-pressen AB. Från och med årsskiftet 1985/86 överfördes utgivningen av de flesta A-presstidningarna till ett gemensamt kommanditbolag. Undantagna blev Arbetet Skåne och Arbetet Väst, som även under 1986 utgavs av Tryckeri AB Framtiden, men som därefter utgivits av ett separat kommanditbolag med samma ägare som A-pressen.

Avsikten med dessa åtgärder var att under en rekonstruktionsperiod bedriva verksamheten i de nya kommanditbolagen för att senare återföra administrationen till koncernen A-pressen AB, så snart tillfredsställande lönsamhet uppnåtts. Under 1988 har koncernledningen meddelat att rekonstruktionsarbetet kunnat genomföras fortare än som ursprungligen bedömdes möjligt. Vissa steg i riktning mot avveckling av rörelsen i kommanditbolagsform har sålunda tagits redan vid mitten av 1988, och enligt de senaste planerna avses kommanditbolagen komma att upphöra helt före årsskiftet 1988/89.

Under de senaste tio åren har antalet tidningstitlar inom A-pressen ökat genom att tre flerdagartidningar editionerats och sju endagstidningar startats. Fem av dessa har lagts ned. Två flerdagartidningar har övergått till fådagarsutgivning.

Familjen Hjärne äger Göteborgs-Posten och kvällstidningen GT som dominerar tidningsmarknaden i Göteborg med omnejd. Tillsammans har de båda tidningarna för närvarande en upplaga på mer än 400 000 ex. och är därmed landets fjärde största tidningskoncern.

Femte i upplagestorlek är den börsnoterade SDS-koncernen i Malmö där släkterna Wahlgren och Hammarskjöld har det dominerande ägarinflytandet. Släkterna har 36 % av aktierna och 26 % av rösterna och den Wahlgrenska Stiftelsen har ytterligare 3 % av aktierna och 27 % av rösterna. Koncernen utger tre tidningar: Sydsvenska Dagbladet, Kvällsposten samt Trelleborgs Allehanda.

Handelsbolaget Svenska Dagbladet AB & Co. utger numera endast Svenska Dagbladet. Tidigare ägde man Huvudstadspress AB, som utgav ett antal förtortstidningar i Storstockholm. Företaget såldes till ett tryckeriföretag och försattes 1987 i konkurs. Andelsägare i handelsbolaget är för närvarande 188 större industri- och handelsföretag. Störste andelsägare är Svenska Dagbladets AB med 23 % av andelarna. Detta aktiebolag ägs i sin tur av Stiftelsen Svenska Dagbladet.

Familjen Ander äger tio tidningar med utgivning i Värmland, Västergötland, Skåne och Västmanland. Upplagan totalt överstiger 200 000 ex., dvs. ca 4 % av dagspressens totala upplaga.

De av familjen Hamrin ägda tidningsföretagen (Herenco AB, Hallpressen) utger åtta tidningar med en sammanlagd upplaga på ca 170 000 ex. och en huvudsaklig spridning i Småland och Västergötland. Största tidningen i gruppen är Jönköpings-Posten. Familjen äger också sedan 1986 50 % av aktierna i Skövde Nyheter.

Barometerngruppen består av tidningarna Barometern i Kalmar, Smålandsposten i Växjö samt Blekinge Läns Tidning i Karlskrona. Tidningarna ägs av en lokal stiftelse i Kalmar, dominerad av familjen Göthe.

Centerpartiet äger via Centertidningar AB sju tidningar som med en total upplaga på 125 000 ex. är den tionde största dagstidningsgruppen. Koncernen bildades under 1970-talet genom köp av ett antal privatägda landsortstidningar.

Stiftelsen Gefle Dagblad äger de fyra Norrlandstidningarna Gefle Dagblad, Ljusnan (i Bollnäs), Sundsvalls Tidning och Örnsköldsviks Allehanda. De båda senare tidningarna inköptes 1985, och var tidigare privatägda. GD/Ljusnan äger drygt 90 % av aktierna i gruppen men kontrollerar endast 47 % av rösterna. Röstmajoriteten behålls tills vidare av ST/ÖA:s tidigare ägarfamiljer Alström och Wide. Inom en tioårsperiod har dock GD rätt att överta röstmajoriteten.

Familjen Pers äger sex tidningar som huvudsakligen utges i Västmanland med en sammanlagd upplaga på 100 000 ex. Huvudtidning är Vestmanlands Läns Tidning. Familjen äger också Bärgslagsbladet samt Arboga Tidning. Gruppen utökades 1981 genom köp av Sala Allehanda, Avesta Tidning och Fagersta-Posten som tidigare ägdes av familjen Bengtsson med kvarvarande tidningsinnehav i Dalarna. Utom de sex tidningar familjen Pers huvudäger köpte VLT 1985 hälften av aktierna i Trollhättans Tidning och Elfsborgs Läns Allehanda (resten köptes av tidningen Bohuslänningen i Uddevalla, som senare sålt sin andel till VLT). Familjen Pers äger nära 80 % av aktierna i moderbolaget VLT, som är börsnoterat.

Av de tolv största tidningskoncernerna är sju privatägda, två stiftelseägda och tre organisationsägda.

Utöver dessa tolv ägargrupper finns ett antal ägare som utger en eller flera tidningar av betydande storlek. Följande kan nämnas.

1976 köptes Nerikes Allehanda, Motala Tidning och Bergslagsposten av Liberala Tidningar KB. Säljare var familjen Ljung. Liberala Tidningar KB ägs av de sex liberala tidningarna Eskilstuna-Kuriren, Falu-Kuriren, Gefle Dagblad, Göteborgs-Posten, Vestmanlands Läns Tidning och Örnsköldsviks Allehanda. NA med dottertidningar har för närvarande en upplaga på sammanlagt ca 100 000 ex.

Familjen Bengtsson äger fem tidningar som utkommer i Dalarna med en sammanlagd upplaga på 75 000 ex. Största tidningen i gruppen är Falu-Kuriren med 35 000 ex. Släkten Ridderstad är störste aktieägare i Östgöta Correspondenten som också utger Tranås-Posten, med en sam-

manlagd upplaga på 72 000 ex. Norrköpings Tidningar (52 000 ex.) och Västerviks-Tidningen (13 000 ex.) ägs av Erik och Asta Sundins stiftelse. Högerns Förlagsstiftelse äger de tre tidningarna Gotlands Allehanda (12 000 ex.), NorrbottensKuriren (33 000 ex.) och Västernorrlands Allehanda (17 000 ex.).

3.2.3 Förändringar sedan 1976

Under perioden 1976-88 har ett antal etablerade dagstidningar bytt ägare. I tabell 3.4 redovisas tidningstitel, upplaga, köpare och årtal för köpet.

Tabell 3.4 Ägarförändringar inom dagspressen 1976-88

Tidning	Upplaga 1988 (1000 ex.)	Köpare	År
Tranås-Posten	5,0	Östgöta Correspondenten	1978
Nordvästra Skånes Tidn.	44,8	Andergruppen	1979
Falköpings Tidning	13,8	Hamringruppen	1979
Katrineholms-Kuriren	12,6	Eskilstuna-Kuriren	1980
Skaraborgs Läns Tidning	18,9	Hamringruppen	1980
Trelleborgs Allehanda	10,5	Sydsvenska Dagbladet	1980
Värnamo Nyheter	26,8	Hamringruppen	1981
Sala Allehanda	10,8	Persgruppen	1981
Avesta Tidning	9,8	Persgruppen	1981
Fagersta-Posten	9,1	Persgruppen	1981
Hallandsposten	32,9	14 liberala tidningar	1982
Enköpings-Posten	12,2	Andergruppen	1983
Sundsvalls Tidning	42,0	Gefle Dagblad	1985
Örnsköldsviks Allehanda	22,6	Gefle Dagblad	1985
Trollhättans Tidning	18,6	Persgr./Bohuslänningen*	1985
Elfsborgs Läns Allehanda	18,3	Persgr./Bohuslänningen*	1985
Skövde Nyheter	10,6	Hamringruppen m.fl.	1986
Dalslänningen	8,4	Älvsborgs Nyheter	1986
Mellersta Skåne	-	Skånska Dagbladet	1986

* Senare enbart Persgruppen.

Källa: Presstödsnämnden

Sedan 1976 har därmed 19 tidningar med en sammanlagd upplaga på närmare 350 000 ex. sålts till ägare som redan tidigare är tidningsutgivare. I flera fall tillhör köparna de större tidningskoncernerna. Gefle Dagblad har köpt två tidningar (65 000 ex.), Andergruppen två tidningar (57 000 ex.), Hamringruppen tre tidningar (56 000 ex.) och Persgruppen tre tidningar (30 000 ex.). Dessutom har dessa köpare i några fall blivit delägare i andra tidningar. Därmed har ägandet koncentrerats.

Förutom ovan redovisade tidningar har enskilda tidningar bytt ägare utan att därmed komma att ingå i andra tidningskoncerner.

3.3 Tidningarnas politiska tillhörighet

När det gäller tidningarnas politiska beteckningar har vissa förändringar ägt rum under senare år. Många tidningar har slutat ange en direkt parti-beteckning och kallar sig i flera fall för oberoende. Antalet beteckningar har ökat och är nu större än 20. Därför är det svårt att klassificera dagstidningarnas politiska tillhörighet efter gängse partinamn. Med en enkel och grov uppdelning kan tidningarna grupperas i socialistiska och

icke socialistiska. I tabell 3.5 jämförs upplagorna 1970, 1980 och 1986 för de båda kategorierna.

Tabell 3.5 Dagspressens politiska tillhörighet (upplaga i 1 000 ex.)

	1970		1980		1986	
	Upplaga	Andel %	Upplaga	Andel %	Upplaga	Andel %
<i>Flerdagartidningar</i>						
4-7 nr./vecka						
Icke socialistiska	3 369	78	3 443	79	3 563	80
Socialistiska	952	22	936	21	900	20
Summa	4 322	100	4 379	100	4 462	100
<i>Fådagartidn.</i>						
1-3 nr./vecka						
Icke socialistiska	472	100	469	91	378	88
Socialistiska	-	-	44	9	54	12
Summa	472	100	513	100	432	100

Källa: Presstödsnämnden

Den icke socialistiska gruppen bland flerdagartidningarna har ökat sin sammanlagda upplaga med drygt 193 000 ex. under perioden 1970-86 och den socialistiska har minskat med nära 53 000 ex. Ökningen för den icke socialistiska gruppen beror dels på ökade upplagor för många tidningar, dels på att några tidigare fådagartidningar ökat sin periodicitet och därmed bytt grupp. Minskningen för den socialistiska gruppen kan hänföras till Aftonbladets tidigare sjunkande upplaga, som minskade med mer än 100 000 ex. mellan 1970 och 1986.

Bland fådagartidningarna har den icke socialistiska gruppen minskat sin upplaga på grund av övergång till flerdagarsutgivning, medan den socialistiska gruppen, som var obefintlig 1970, 1986 hade en upplaga på 54 000 ex.

3.4 Finansiell struktur

Presstödsnämndens kansli har på kommitténs uppdrag beräknat dagspressföretagens soliditet. Denna bild av företagens finansiella struktur ger ett mått på tidningarnas förmåga att stå emot tillfälligt negativa rörelseresultat, exempelvis vid konjunkturedgångar. En lägre soliditet ger också större direkta belastningar på resultatet i form av högre behov av upplåning för t.ex. investeringar. Därmed belastas resultatposten finansnetto negativt.

Soliditeten har därvid för företagen beräknats som det egna kapitalet plus obeskattade reserver (minus schablonskatt på 55 %), uttryckt i procent av balansomslutningen.

3.4.1 Flerdagartidningar

I tabell 3.6 redovisas soliditeten för flerdagartidningarna utan fullt produktionsbidrag för åren 1978, 1981 och 1985. För flerdagartidningarna med fullt produktionsbidrag redovisas i tabell 3.7 soliditeten för 1978, 1981 och 1984, eftersom 1984 var hittills sista året A-prepressens tidningar redovisades som separata företag med egna balansräkningar.

Tabell 3.6 Soliditeten hos flerdagartidningar utan fullt produktionsbidrag

Soliditet, %	1978		1981		1985	
	antal	%	antal	%	antal	%
0-9	19	30	15	24	6	9
10-19	24	39	20	32	15	23
20-29	11	18	21	33	26	41
30-	8	13	7	11	17	27
Summa	62	100	63	100	64	100
Soliditet, medianvärde	13,8		16,5		23,2	

Tabell 3.7 Soliditeten hos flerdagartidningar med fullt produktionsbidrag

Soliditet, %	1978		1981		1984	
	antal	%	antal	%	antal	%
0-9	16	80	14	70	14	67
10-19	3	15	4	20	5	24
20-29	1	5	2	10	2	9
30-	-	-	-	-	-	-
Summa	20	100	20	100	21	100
Soliditet, medianvärde	4,0		4,4		5,5	

Källa: Sammanställning av uppgifter från presstödsnämnden

Soliditetsprofilen för tidningarna utan produktionsbidrag speglar dagstidningsföretagens allmänna konjunktürkänslighet, med allmänt låg soliditet i början av perioden och sedan efter hand stigande. 1984 och 1985, som var goda år för högtäckningstidningarna i synnerhet, har avsatt reserver hos företagen så att 67 % av dem för år 1985 visade en soliditet över 20 %. Under perioden med svag konjunktur och stora kostnadsökningar omkring 1980 var högtäckningstidningarnas soliditet märkbart lägre. 1978 hade 69 % av tidningskategorin en soliditet under 20 %.

För tidningsföretagen med fullt produktionsbidrag har inte ens den förbättrade konjunkturen mot 1980-talets mitt kunnat höja soliditeten till det för branschen relativt normala 20 % 1984/85. De två tidningar i denna grupp som uppnått en soliditet över 20 % är desamma 1981 som 1984 (Borlänge Tidning och Dala-Demokraten). Borlänge Tidning, som ingår i Bengtsson-gruppen, var 1978 ensam bland de produktionsbidragsmottagande tidningarna om en soliditet över 20 %.

Den lägre soliditeten hos tidningarna med fullt produktionsbidrag kan förklaras med dels en låg resultatnivå, dels begränsade kapitalinsatser från ägarnas sida. Sämre resultat tär på eventuella reserver och kapital. Ägarnas insatser görs då främst för att undanröja de akuta brister som uppstår. En låg soliditet tär ytterligare på resultatnivån och företaget kan då bli beroende av extern finansiering för investeringar som skulle kunna förbättra kostnadsläget och därmed bryta den nedåtgående trenden.

Endast fyra av de aktuella tidningarna står utanför A-pressen (Borlänge Tidning, Laholms Tidning, Lysekilsposten samt Norrskensflamman). Utgivningen av de övriga tidningarna övertogs 1986 av kommanditbolaget A-pressen, där ett övergripande finansiellt mål med det omfattande omstruktureringsarbete som bedrivs är en soliditet på minst 20 % 1989.¹

¹ Som nämnts i avsnitt 3.2.2 skall kommanditbolaget efter genomfört rekonstruktionsarbete avvecklas under loppet av 1988.

3.4.2 Fådagartidningar

I tabellerna 3.8 och 3.9 redovisas soliditeten för fådagartidningar utan resp. med fullt produktionsbidrag under åren 1978, 1981 samt 1985

Tabell 3.8 Soliditeten hos fådagartidningar utan fullt produktionsbidrag

Soliditet, %	1978		1981		1985	
	antal	%	antal	%	antal	%
Negativ	-	-	-	-	1	7
0-9	3	27	5	38	3	21,5
10-19	2	19	3	23	3	21,5
20-29	3	27	3	23	5	36
30-	3	27	2	16	2	14
<i>Summa</i>	<i>11</i>	<i>100</i>	<i>13</i>	<i>100</i>	<i>14</i>	<i>100</i>
<i>Soliditet, medianvärde</i>	<i>18,4</i>		<i>12,6</i>		<i>23,1</i>	

Tabell 3.9 Soliditeten hos fådagartidningar med fullt produktionsbidrag

Soliditet, %	1978		1981		1985	
	antal	%	antal	%	antal	%
Negativ	1	6	6	26	3	10
0-9	2	12	5	22	6	20
10-19	7	41	1	4	10	33
20-29	4	23	8	35	9	30
30-	3	18	3	13	2	7
<i>Summa</i>	<i>17</i>	<i>100</i>	<i>23</i>	<i>100</i>	<i>30</i>	<i>100</i>
<i>Soliditet, medianvärde</i>	<i>18,6</i>		<i>17,7</i>		<i>16,5</i>	

Källa: Sammanställning av uppgifter från presstödsnämnden

En strukturell skillnad kan observeras mellan de två tidningskategorierna. Fådagartidningar utan fullt produktionsbidrag är sålunda i allmänhet lokala tidningar, vissa med mycket stark ställning på sin utgivningsort, medan de som har fullt produktionsbidrag däremot i allmänhet karaktäriseras av region- eller riksspridning. Till den sistnämnda kategorin hör samtliga organisations- eller stiftelseägda fådagartidningar med stark opinionsbildande profil.

Att soliditeten för fådagartidningarna med fullt produktionsbidrag allmänt är jämförelsevis hög beror till dels på tidningsrörelsens karaktär. Tidningarna saknar egna produktionsanläggningar och andra större fasta tillgångar, vilket sänker balansomslutningen. Det ställer också mindre krav på investeringsmedel, av vilket effekten blir lägre skulder.

Över hälften (53 %) av tidningarna med fullt produktionsbidrag hade byggt upp egna obeskattade reserver 1985. Reserverna var dock inte större än att de endast i två-tre företag motsvarade ett årligt produktionsbidrag. Med dessa tidningars karaktär av renodlade komplementtidningar kan ett eller ett par års dåliga resultat helt göra slut på reserverna, som blir mycket svåra att bygga upp igen.

De företag utan fullt produktionsbidrag som 1985 hade låg eller negativ soliditet var i samtliga fall utom två i tillfälliga soliditetssvackor. Undantagen är Ölandsbladet, som efter flera års ekonomisk tillbakagång 1986 köptes av en privatperson knuten till Vimmerby Tidning samt Ha-

parandabladet, som 1987 rekonstruerades efter sin andra konkurs på tre år.

Bland tidningarna med fullt produktionsbidrag kan två företag med allvarliga soliditetsproblem urskiljas: Arbetartidningen Ny Dag samt Marxist-Leninist-Proletären. Ny Dag har under 1980-talet minskat sin periodicitet från två till en dag/vecka samt upprepade gånger sökt utvecklingsbidrag utöver sitt produktionsbidrag.

3.5 Mål och strategier

3.5.1 Presspolitiska mål

Svenska dagstidningar har i huvudsak startats i opinionsbildande syfte. Det gäller såväl nuvarande högtäckningstidningar, som i många fall tillkom i samband med liberalismens framväxt under 1800-talet, som lågtäckningstidningarna, oftast uppkomna som språkrör för den under det tidiga 1900-talet växande arbetarrörelsen. Endagstidningarna har nästan uteslutande skapats i syfte att öka möjligheterna för en viss meningsriktning att nå ut med sina idéer i den allmänpolitiska debatten.

Förutom det opinionsbildande målet kan i ursprunget till dagens högtäckningstidningar ofta även spåras ett kommersiellt motiv. I flera fall rör det sig om annonsorgan som spelat en viktig ekonomisk roll i växande handelsstäder. Detta kommersiella mål med tidningen har man in i modern tid kunnat spåra i vissa tidningstitlar (t.ex. Elfsborgs Läns Annonsblad) och i placeringen av annonser på första sidan.

I takt med strukturuomvandlingen inom dagspressen från 1950-talet har för de kvarvarande tidningsföretagen flera andra syften med utgivningen kommit att spela allt viktigare roll. I denna process har opinionsbildningen blivit friare i förhållande till bestämda intressegrupperingar, vilket kan spåras i att allt fler högtäckningstidningar under senare år övergått från att presentera sig med partibeteckning till att kalla sig oberoende.

Presspolitiska mål som torde delas av samtliga dagstidningar oavsett parti- eller intressebeteckning är att

- skapa opinion för vissa värderingar,
- bevaka vissa intressefrågor,
- bidra till den demokratiska samhällsdebatten.

Dessa presspolitiska mål har varit mest framträdande bland lågtäckningstidningarna. Målens överordnade betydelse har avspeglats praktiskt i strategival som gällt t.ex. nyhetsbevakning och spridningsområden. Det har i många fall inneburit att de presspolitiska målen satts före de affärsmässiga. Länstäckande socialdemokratiska tidningar med låg hushållstäckning över hela sitt spridningsområde har exempelvis tvingats konkurrera på två eller fler lokala tidningsmarknader med flera högtäckningstidningar som var för sig haft ett starkt grepp om den lokala annonsmarknaden.

3.5.2 Affärsidéer

I de senaste decenniernas företagsekonomiska klimat för dagstidningsutgivning har mål som företagets fortsatta existens och bibehållen sysselsättning blivit övergripande för både hög- och lågtäckningstidningar. Kommersiella mål som ökade marknadsandelar är också framträdande, särskilt på orter med hård tidningskonkurrens.

Tidningarnas affärsmässiga mål är olika beroende på tidningskategori. Högtäckningstidningarna strävar efter att vara ekonomiskt lönsamma, klara sig utan produktionsbidrag och i övrigt uppfylla ägarnas krav på ekonomisk avkastning.

Lågtäckningstidningarnas mål är att med produktionsbidrag vara ekonomiskt självbärande. Att skapa överskott för investeringsprogram eller uppbyggnad av reserver samt på sikt minska sitt beroende av bidrag har i praktiken blivit sekundära mål. Sedan presstödet infördes har bara en flerdagartidning arbetat sig ifrån stödberoende, nämligen Länstidningen i Östersund.

Med hänsyn till att huvuddelen av de större tidningarna inom Apresen regelbundet erhållit produktionsbidrag alltsedan denna stödform infördes kan det vara av intresse att notera, hur målsättningen inom denna tidningsgrupp på senare tid undergått en viss tyngdpunktsförskjutning.

Under 1985 beslöt A-pressens ägare att prioritera främjandet av de ekonomiska förutsättningarna för sin fortsatta tidningsutgivning. Som definitivt mål för det omfattande omstruktureringsarbete som inleddes 1986 sattes att tidningskoncernen 1990 skall vara ekonomiskt självbärande med de marknadsintäkter och det presstöd tidningarna erhåller samt uppvisa en soliditet på minst 20 %.

De presspolitiska målen fanns givetvis kvar. Tyngdpunkten lades emellertid på lokalt konkurrensanpassade marknadsstrategier, som exempelvis nyhetsbevakning upplagd efter marknadens efterfrågan, professionell marknadsföring och välutvecklat försäljningsarbete.

En effekt blev att två av koncernens flerdagartidningar (Västgöta-Demokraten och Kronobergaren) fick minska sin periodicitet till endagsutgivning. Flera andra tidningar minskade sina bevakningsområden markant. Samtliga A-presstidningar lägger numera stark vikt vid att konkurrera med professionell, marknadsanpassad nyhetsbevakning, dvs. med samma redaktionella inriktning som sina konkurrenter.

3.5.3 Strategier

För att nå sina mål måste tidningsföretagen fatta ett antal strategiska beslut: hur man skall agera i olika uppkommande situationer och möta händelser på marknaden och förändrade betingelser i övrigt.

På konkurrensorter har dessa strategiska beslut kommit att gälla tidningarnas redaktionella kvalitet och inriktning, marknadsföringsåtgärder, prissättning och service till annonsörer, satsningar i andra affärsverksamheter samt, i mindre grad, företagsintern utveckling och effektivisering.

När det gäller prispolitiken gentemot tidningsköparna har reglerna för presstödet bidragit till att i betydande grad neutralisera priset som konkurrensfaktor och detsamma gäller i fråga om distributionens kvalitet. Tidningar med produktionsbidrag kan nämligen inte tillämpa en från marknaden avvikande prissättning. Samdistributionsrabatten utgår i princip endast om samtliga tidningar i distributionsområdet bereds tillfälle att delta till ett likapris på utbärningstjänsterna.

Flera studier av det hittills unika Östersundsfallet, där en lågtäcknings-tidning efter en markant tillväxtperiod blev större än sin konkurrent, nämner exempelvis de båda företagens olika beslut i fråga om inköp av nya tryckpressar och åtföljande förändringar av tidningarnas utseende, format och redaktionella kvalitet, som en av huvudorsakerna till den drastiskt förändrade konkurrenssituationen. En annan orsak anges vara den ena tidningens aktiva marknadsföring till nya tidningslösa hushåll på den under denna period växande Jämtlandsmarknaden.

Många dagstidningsföretag, eller dessas ägare, bedriver också affärs-verksamhet inom närliggande affärsområden som civiltryck och lego-tryck, eller i andra branscher som förpackningsindustri, fastighets- och finansförvaltning. Sådan verksamhet innebär i de flesta fall ett intäktsstill-skott eller ökad finansiell styrka för tidningsföretaget. De satsningar som tidningsföretag under 1980-talet gjort i nya medier, exempelvis video och videotext, har dock aldrig nått den omfattningen att de fått någon mer påtaglig strategisk betydelse eller positivt bidragit till vederbörande tid-nings ekonomi.

Kommitténs undersökning av situationen på fyra konkurrensorter vi-sar på bristande förutsättningar hos företagen att fullt ut kunna utnyttja företagsintern utveckling och effektivisering som strategiska medel. Bl.a. lägger i viss mån rutinerna i företagets informationssystem och interna redovisning hinder i vägen för detta. Också medvetandet om dessa brister skiftar. När sådana hinder föreligger blir givetvis företagets kunskaper om den egna processen och dess nyckelfaktorer inte tillräckligt ingående för att möjliggöra ett effektivt utvecklingsarbete.

Brister av antytt slag är mer eller mindre fördelade på de flesta stude-rade företag. Det går inte att urskilja någon skillnad därvidlag mellan t.ex. hög- och lågtäckningstidningar.

3.6 Marknadsutveckling

3.6.1 Läsar- och annonsmarknadernas relativa betydelse

Dagstidningsutgivning är generellt sett beroende av annonsintäkter i myck-et hög grad. För morgontidningarna svarar annonsförsäljningen för mel-lan 60 och 75 % av tidningsintäkterna (se tabell 3.10). Detta innebär att försäljningen av tidningsexemplar — abonnemang och lösnummer — svarar för mellan 25 och 40 % av samma intäkter.

Mindre andel annonsintäkter har storstadstidningarna med fullt pro-

duktionsbidrag samt den lilla gruppen dagstidningar med produktionsbidrag enligt särbestämmelser. De lösnummerförsålda kvällstidningarna visar ett omvänt beroendeförhållande då ca 30 % av deras tidningsintäkter utgörs av annonsintäkter och sålunda ca 70 % härrör från exemplarförsäljningen.

När annonsintäkterna ställs i relation till tidningsföretagens totala intäkter (av rörelse och presstöd) framträder betydande skillnader mellan olika tidningskategorier. Annonstäckerna utgör således endast 30-40 % av de bidragsberättigade tidningarnas totala intäkter, men 55-70 % av övriga tidningars totala intäkter.

Tabell 3.10 Annonandel av rörelseintäkter och stöd, 1984

Annonsandel i % av	Tidningskategori*							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Tidningsintäkter	61	73	59	63	55	71	47	30
Tidningsintäkter + presstöd	36	71	45	62	40	70	42	30
Rörelseintäkter + presstöd	33	66	39	55	33	70	39	29

* Kategorier:
 1 = Fådagartidningar med fullt produktionsbidrag
 2 = Övriga fådagartidningar
 3 = Landsortstidningar (4-7 nr/vecka) med fullt produktionsbidrag
 4 = Övriga landsortstidningar
 5 = Storstadstidningar (4-7 nr/vecka) med fullt produktionsbidrag
 6 = Övrigaorstadsmorgontidningar
 7 = Dagstidningar med produktionsbidrag enligt särbestämmelser
 8 = Kvällstidningar

Källa: Svenska tidningsutgivareföreningen

Under 1980-talet har annonsintäkternas andel av tidningsföretagens samlade nettointäkter av annonser och upplaga sakta ökat (se tabell 3.11). Dagspressannonseringen totalt har konstant ökat både i värde och volym under perioden (närmare därom i avsnitt 3.6.3).

Jämförelser visar ett samband mellan industrikonjunktur och annonsutveckling, fastän med vissa avvikelser. Annonsvolymen för dagspressen som helhet varierar mindre än industrikonjunkturen. Största variationen uppvisarorststädemas morgontidningar, där den konjunkturberoende platsannonseringen svarar för en stor del av både volym och intäkter och där andelen konjunkturkänsliga riksannonser är jämförelsevis hög.

För landsortspressen är sambanden mellan annonsvolym och exempelvis etableringsgrad inom den lokala detaljhandeln större än konjunktursambandet.

Tabell 3.11 Dagspressens annonsintäkter 1981-87 (milj.kr.)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Nettointäkter av annonser	2 827	3 268	3 719	4 363	4 856	5 269	6 095
Summa intäkter netto (ca)	4 900	5 700	6 300	7 300	8 100	9 200	10 300
Annonsintäkter i % av totala nettointäkter	58	57	59	60	60	57	59

Källa: Presstödsnämnden och Svenska tidningsutgivareföreningen

Morgontidningarnas annonsberoende får en rad effekter på verksamheten. Kommitténs undersökning av tidningar på fyra konkurrensorter visar att annonsköparna ofta är en förhandlingsstark grupp, eftersom det för tidningsannonser finns flera användbara substitut. Annonsörernas bedömning av upplaga och spridningsområde blir därmed av betydelse för en tidnings ekonomi. Annonsköparnas styrka kan framkalla särskilda anpassningsåtgärder från tidningarna, t.ex. i fråga om rabatter och service-nivåer.

TV-reklameffektutredningen kunde i sitt betänkande (Ds U 1986:2) Effekter av TV-reklam konstatera att allt fler tidningar medvetet övergått till en differentierad annonsprispolitik, dels som en följd av konkurrens från andra annonsmedier, dels som ett led i en ökad kundorientering. Medan priset på orubricerade platsannonser höjts mer än andra annonspriser, har t.ex. samtidigt eftertextannonserplats i många fall upplåtits utan eller mot mycket låg ersättning.

Andra effekter av annonsberoendet är att egenskaper som gör tidningen attraktiv som annonsorgan betonas. Branschen blir mer konjunkturkänslig än den skulle vara om upplageintäkterna stod för merparten av tidningens intäkter. Tidningen måste fortlöpande beakta konkurrensen från andra reklammedier.

Kommitténs konkurrensstudie bekräftar den vedertagna uppfattningen att mängden annonser är den avgörande konkurrensfaktorn när flera dagstidningar tävlar om läsarnas intresse på samma marknad. Låg och vikande annonsvolym ger tidningen sämre läsvärde och därmed färre läsare. Tidningens hushållstäckning minskar och därmed viker annonsvolymen ytterligare (täckningsgradsteorin). Länkarna i denna beroendekedja tenderar att binda tidningen med det sämre marknadsläget i ett permanent och allt kraftigare underläge. Den möjlighet att vinna annonsmarknadsandelar lågtäckningstidningarna i allmänhet tillgriper är rabatterad försäljning av annonsutrymme i den egna tidningen eller i marknadstäckande annonsblad som utges av samma företag. En på så sätt ökad annonsvolym medför dock inte den intäktsökning volymökningen normalt skulle ha resulterat i.

Tidningsföretagen har visat ett visst intresse för att minska beroendet av annonsförsäljningen. De försök som gjorts, bl.a. genom höjningar av abonnemangspriser, har hittills inte medfört några avgörande förändringar. De relativt kraftiga abonnemangsprishöjningarna 1986 gynnade emellertid lågtäckningstidningarna, som med sina blygsamma annonsintäkter nödgats tillämpa låga upplagepriser.

Villkoren för tidningsutgivning torde komma att präglas av beroendet av annonsintäkter även i fortsättningen. Det är ändå inte omöjligt att komplementtidningar och tidningar med annan periodicitet än sin huvudkonkurrent skulle kunna förbättra sin ekonomi med en mer självständig upplageprispolitik.

3.6.2 Läsvanorna

Undersökningar av allmänhetens läsvanor när det gäller dagstidningar har genomförts varje år sedan slutet av 1970-talet vid det till Göteborgs universitet knutna Dagspresskollegiet. De tyder på ett i stora drag oförändrat mönster. Tillkomsten av s.k. nya medier har i förhållandevis liten utsträckning påverkat det allmänna intresset för dagstidningar.

I områden där kvällspressen är relativt stark är ofta den geografiska rörligheten större och de sociala vanorna mindre stabila. Detta gör att förutsättningarna för "lokalpress" i storstadsregionerna blir mer begränsade. Av undersökningarna framgår att många människor i storstadsområden enbart läser den mer riks- och underhållningsinriktade kvällspressen, varigenom genomsnittsvärdet för morgontidningsläsning blir relativt sett lägre än i andra regioner.

Vidare är den regelbundna morgontidningsläsningen i allmänhet förknippad med stabilare sociala vanor och familjebildning. Detta kan också påverka genomsnittsvärdena för tidningsläsning, t.ex. i högskolekommuner och vissa industriorter, där en relativt större andel av befolkningen är yngre och socialt rörlig.

Med högre utbildning och större politiskt intresse stiger andelen dubbelläsare av morgonpress kraftigt. Av dem som inte abonnerar på någon dagstidning uppger sig de flesta ha tillgång till en tidning på arbetsplatsen.

Beträffande motiven för att läsa en morgontidning visar studierna vid Dagspresskollegiet att *de lokala nyheterna* av läsarna bedöms vara viktigast. Även den som är politiskt engagerad och väger in detta i sitt tidningsval söker i första hand den lokala bevakningsfunktionen. I den senare gruppen gäller dock att läsaren kan göra avkall på en del av allmäninhållet om det politiska engagemanget är starkt.

Morgontidig distribution, inrikes- och utrikes- och sportnyheter uppges av de tillfrågade vara andra viktiga faktorer, medan däremot priset och antalet sidor är av jämförelsevis marginell betydelse. En morgontidning är för de flesta läsare detsamma som ortstidningen — tidningen som har de lokala nyheterna och som man får varje morgon.

De här åberopade undersökningarna visar att dagstidningarna under de senaste decennierna framgångsrikt kunnat möta ny och öka konkurrens, såväl från radio och TV som från s.k. nya medier. Tidningarna har som regel profilerat sig genom sin lokala bevakning, samtidigt som de ökat sin totala volym kraftigt. Även om radio och TV på sikt skulle expandera än mer, t.ex. genom nya kanaler och ökade lokalsändningar, kommer sannolikt dagstidningarna — genom att erbjuda god överblick,

stor informationsmängd och innehållslig bredd — att kunna stå sig väl i konkurrensen.

Slutsatsen är att morgonpressens ställning när det gäller allmänhetens intresse under en relativt lång tid framöver kan väntas förbli tämligen ohotad av andra medier.

3.6.3 Annonsvolym och annonsprofiler

Hitills under 1980-talet — med undantag för 1981 och 1986 — har dagspressens totala annonsvolym ökat (tabell 3.12). 1987 års annonsvolym var den högsta någonsin för dagspressen. Några markanta skillnader mellan olika tidningskategorier föreligger inte om man ser till utvecklingen i stort under hela perioden.

Tabell 3.12 Annonsvolymutvecklingen under 1980-talet i viktigare tidningsgrupper*

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Förändring mot föregående år i %	4,3	-2,4	6,5	4,7	5,0	3,7	-1,9

**Redovisningen omfattar endast grupperna storstadspress, FLT och Apressen. Fr.o.m. 1982 redovisas hela FLT-gruppen*

Källa: Svenska tidningsutgivareföreningen

Möjliga förklaringar till den för dagspressen positiva utvecklingen under 1980-talet kan vara näringslivets fördelaktiga resultatnivå, förändringar i den privata konsumtionen, strukturförändringar inom industri och detaljhandel samt en mer omfattande marknadsföring av nya produkter.

Även dagspressen som annonsmedium har förändrats. Nya tryckpressar har givit bättre tryckkvalitet, större format och ökade möjligheter till färgtryck. Branschen startade också 1979 forsknings- och marknadsföringsinstitutet Dagspressens Marknadsinformation AB, som marknadsför dagspressen som reklammedium, stöder forskning om tidningarnas funktion och utveckling samt utbildar annonspersonal.

Drygt 80 % av de samlade årliga reklaminvesteringarna i de s.k. A-medierna (dags- och veckopress, utomhusreklam, biografreklam och reklam i radio/TV) går till dagspressen, enligt rapporten Reklamkostnadsutvecklingen 1975-84, utgiven vid Göteborgs universitet. Dagstidningarnas andel av de totala reklaminsatserna ökade något under perioden.

Annonser i dagspressen kan indelas i två huvudgrupper i enlighet med den av Reklamstatistik AB (RS) tillämpade uppdelningen. RS mäter och redovisar den ena av dessa båda kategorier, *märkesvaruannonseringen*, värderad enligt gällande listpriser i Svensk Annonstaxa. Denna annonskategori innehåller annonser för vara, tjänst eller annat begrepp som marknadsförs under särskilt märkesnamn eller annan beteckning. Den omfattar produktannonser, kedjeannonser, branschreklam, offentlig och institutionell reklam.

Den annonskategori RS inte mäter och redovisar kan betecknas som *eftertextannonsering*. Den omfattar platsannonser, eftertextannonser min-

dre än 10 spaltmm, lokala och ej kedjeanslutna detaljisters annonsering för flera märkesvaror samt privatpersoners annonsering.

Märkesvarureklamen utgör 40 % av den totala annonsvolymen i storstädernas morgontidningar och 53 % i landsortstidningarna. Eftertextannonseringen utgör således 60 % i storstädernas morgontidningar och 47 % i landsortspressen. Vad de olika kategorierna innebär i faktiska intäkter för dagspressen i stort, eller för tidningskategorier var för sig, är svårt att beräkna på grund av att varje tidning tillämpar en egen flexibel prissättning på annonser.

En betydande del av märkesvaruannonseringen styrs av centrala, riktäckande aktörer på annonsmarknaden — antingen direkt via central originalframställning och beordring, eller indirekt via befintliga system för återförsäljarstöd eller reklambidrag från leverantörer och tillverkare till detaljister.

Eftertextkategorin utgörs nästan uteslutande av lokalt präglad detaljistik annonsering med omfattande information.

För *dagspressen som helhet* visar TV-reklameffektutredningens beräkningar att hälften av märkesvaruannonseringen är detaljistannonser, företrädesvis från livsmedels- och fackhandelskedjor. Viktigast bland detaljistannonserna är livsmedelskedjornas annonser. För landsortspressen betyder dessa relativt sett nästan tre gånger mer än för storstädernas morgontidningar. Övriga betydande annonskategorier (5-9 % av den totala mätta volymen) gäller bilar/biltillbehör, resor/transporter, livsmedel/drycker/tobak, reklam/information/organisation samt finansiell reklam.

Annonsprofilen för *storstädernas morgontidningar* sammanfaller i stort med hela dagspressens, med undantag för en något högre andel för fackkedjor samt endast hälften så hög andel för livsmedelskedjor (ca 10 %).

I *landsortens högtäckningstidningar* är andelen detaljistannonser betydligt högre än i dagspressen som helhet (60 % mot 49 %). Det tyder på att utbudsannonsering har en stark ställning i landsortspressen. Annonsandelen för livsmedelskedjor är här 10 procentenheter högre än för hela dagspressen, medan kategorierna resor/transporter samt livsmedel/drycker/tobak här har lägre andelar.

Annonsprofilen för *landsortens lågtäckningstidningar* sammanfaller i stora drag med högtäckningstidningarnas. Här betyder dock livsmedelskedjornas (29 %) och varuhuskedjornas (17 %) annonsering mera än hos alla andra tidningskategorier. Fackkedjorna har en lägre annonsandel i lågtäckningstidningarna jämfört med dagspressen som helhet, medan kategorin reklam/information/organisationer har en högre andel.

Hälften av märkesvaruannonseringen utgörs av annonser i minst halv-sidesformat. Köpare av sådana annonser är i huvudsak detaljistkedjor. Dessa svarar för hälften av investeringarna i storformatsannonser (minst halvsida) i dagspressen som helhet. För landsortstidningarna är motsvarande andel 70 %.

Detaljistikedjorna bedriver även en omfattande färgannonsering. 20 % av landsortspressens RS-mätta annonsintäkter utgörs av färgannonsering

— 70 % av denna andel betalas av detaljister. För landsortspressen sammanfaller i väsentlig grad kriterierna färg- och storformatsannonsering med detaljister som beställare.

Som riksannonser betecknas de annonser utan uppgifter om lokala inköpsställen, som i oförändrat utförande kan införas av alla tidningar oavsett spridningsområde eller utgivningsort. De syftar till att med samma budskap nå så stor del av befolkningen som möjligt. Annonskategorier som i stor utsträckning använder sig av riksannonsering är livsmedel/drycker/tobak, postorder, böcker/tidningar samt finansiell reklam. Där emot använder sig livsmedels- och varuhuskedjor enbart i liten utsträckning av riksannonsering.

44 % av riksannonseringen placeras i storstädernas morgontidningar, 13 % i landsortens högtäckningstidningar och endast 3 % i landsortens lågtäckningstidningar. Riksannonsering sker i landsortspressen till övervägande del genom de två rikstäckande samannonsgrupperingarna FLT Riks och A-pressens samannons, eller genom Stormarknadspress, som omfattar en rad högtäckningstidningar i mellersta och östra Sverige.

3.6.4 Prisfrågor

Prisutvecklingen efter 1975

Dagstidningarna har under 1980-talet utvecklat en mer medveten prispolitik. En viktig förklaring är att det avtal som reglerar de ekonomiska relationerna mellan dagstidningar och annonsförmedlande reklambyråer ändrades 1980, varför tidningarna då fick börja föra en mer aktiv annonsprispolitik. Även på upplagemarknaden har tidningsföretagen tagit för branschen nya grepp, främst genom olika slags prisdifferentieringar.

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) har sedan mitten av 1970-talet studerat prisutvecklingen inom dagspressen.² SPK inhämtar prisuppgifter löpande från de 23 upplagemässigt största dagstidningarna, exkl. kvällspressen och uppdelat på resp. storstads- och landsortstidningar. Tillsammans svarar de 23 tidningarna för mer än hälften av dagspressens samlade upplaga.

Även om det studerade urvalet är begränsat får uppgifterna anses vara belysande för prisutvecklingen generellt inom dagspressen. I diagrammen 3.1 och 3.2 återges de procentuella årliga höjningarna på de undersökta tidningarnas upplage- och annonspriser under perioden 1975-87.

För båda grupperna inleddes perioden med kraftiga prishöjningar, till följd av de löneavtal som då träffades. Efter några år med lugnare höjningar steg priserna åter brant i början av 1980-talet, då branschens lönsamhet var svag.

De relativt stora höjningarna 1981 och 1982 fick en större ekonomisk effekt för branschen än väntat, genom att annonsvolymen började växa och upplageutvecklingen stabiliserades, trots prishöjningarna. Dagspressbranschen som helhet noterade ett lönsamhetsrekord 1987.

² Tidningar och böcker — marknad och prisutveckling; SPK:s PM-serie 1987:5 samt motsvarande publikation 1988:4.

Diagram 3.1 Prishöjningar på abonnemang och annonser 1975-1987.
Storstädernas morgontidningar

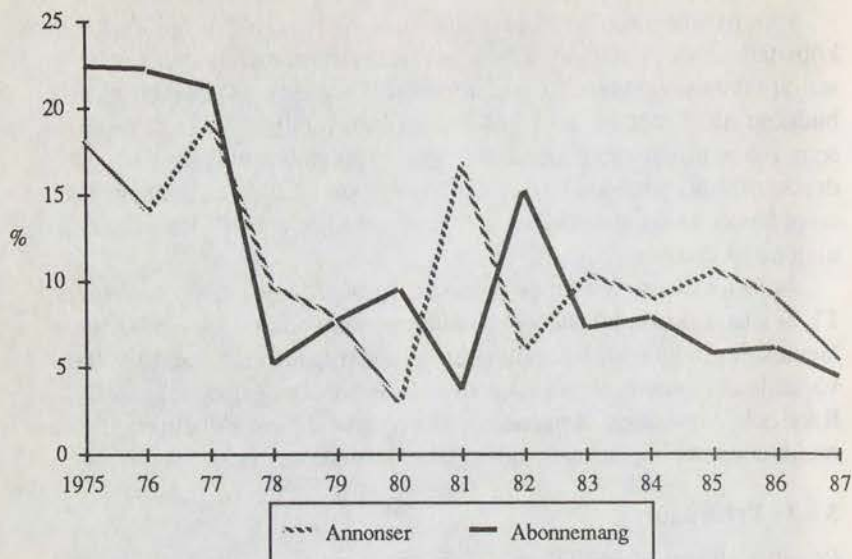
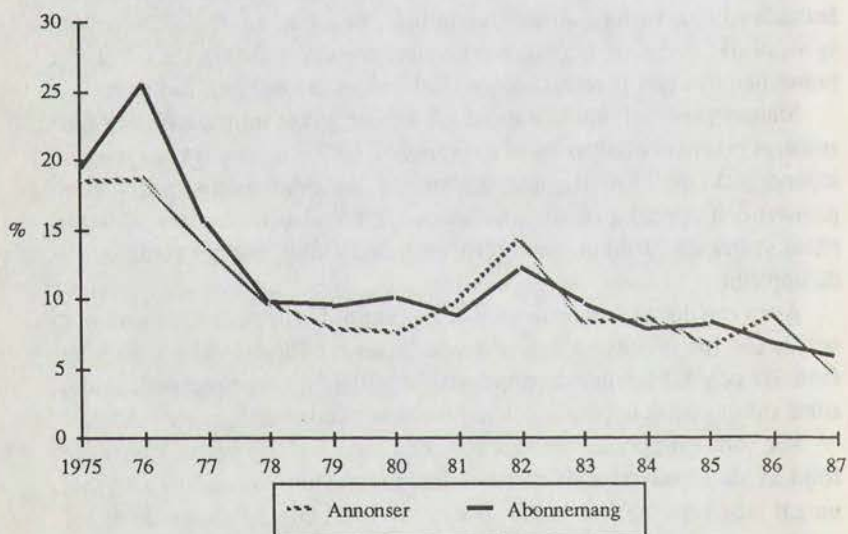


Diagram 3.2 Prishöjningar på abonnemang och annonser 1977-1987.
Landsortstidningar



Lönsamheten för branschen totalt har varit fortsatt hög sedan 1985. Den i generella termer goda utvecklingen har bidragit till att prishöjningarna — som i praktiken bestäms av de marknadsledande tidningarna — successivt blivit mindre. Höjningstakten har sedan 1983 åter dämpats.

Sambandet abonnemangspris-periodicitet

Traditionellt finns ett samband mellan abonnemangspris och periodicitet. Sexdagars tidningar har länge tjänstgjort som ett slags riktmärke, på så sätt att priset för t.ex. en tredagars tidning brukat vara ungefär hälften och för en endagars tidning ungefär en sjättedel av priset för en sexdagars tidning.

Sammanställningen i tabell 3.13 visar att detta samband fortfarande återspeglas i prissättningen, men att det till dels försvagats. Tredagars tidningar och femdagars tidningar har börjat ta ut mer än hälften resp. fem sjättedelar av priset för sexdagars tidningar. Tendensen är att det i första hand är produkten som sådan och i andra hand antalet utgivningsdagar som betonas.

Tabell 3.13 Abonnemangspris helår och utgivningsfrekvens 1985-87. Medianvärden i kronor.

Periodicitet	1985	1986	1987
1 nr/vecka	95	105	115*
2 nr/vecka	190	210	230
3 nr/vecka	330	360	370
4 nr/vecka	390	433	450
5 nr/vecka	530	585	617
6 nr/vecka	610	670	715
7 nr/vecka	729	778	833

Källa: Bearbetning av Inländsk tidningstaxa

* Vid en förfrågan hos tidningar med en- och tvådagarsutgivning våren 1988 framkom att medianpriset för helårsabonnemang detta år uppgick till 135 kr. för den förstnämnda gruppen. Jfr diagram 12.2 och tabell 12.2

Prisvariationer och rabatter

Dagstidningarna tar i praktiken betalt för två olikartade tjänster. Å ena sidan gäller det nyhetsförmedling och opinionsbildning för läsare, å andra sidan upplåtelse av utrymme för annonsörer. Av tradition har upplagepriset för de flesta dagstidningar avpassats så, att förutsättningarna för en intäktsgivande annonsförsäljning också skulle gynnas. I kombination med ett intresseväckande redaktionellt innehåll har en konsumentvänlig prispolitik när det gäller abonnemang och lösnummer lagt grunden för dagspressens starka ställning på annonsmarknaden. Resultatet har blivit att tidningarnas annonsörer svarar för den större delen av tidningsföretagens intäkter. Förhållandet har närmare kommenterats i avsnitt 3.6.1.

Tidningarnas abonnemangspriser kan skilja sig väsentligt mellan olika utgivningsorter. Vissa utgivningsregioner är av tradition högprisområden, andra lågprisområden. Trots befintliga stora skillnader har antalet områden med verkligt låga priser minskat under de senaste tio åren. Allt fler tidningar samlas kring mitten i dagspressens prislest.

Tidningar med samma utgivningsort håller vanligen samma abonnemangspriser, oavsett priset för likvärdiga tidningar på andra orter. Högtäckningstidningen är prisledande. De fall som finns eller funnits av lågpriskonkurrens från lågtäckningstidningen antyder att tidningsköparna inte är särskilt priskänsliga.

Dagens Nyheter och Svenska Dagbladets landsortseditioner var tidigare billigare än huvudstadsupplagorna. Denna prissättningspolitik har

på senare år ändrats, så att landsortsupplagorna nu är något dyrare. I Malmö är Skånska Dagbladet billigare än Arbetet och Sydsvenska Dagbladet, bl.a. därför att tidningen har en rad konkurrenter utanför utgivningsorten som tar ut lägre priser.

I fråga om annonsförsäljningen är det däremot vanligare att lågtäckningstidningen tar ut lägre priser än högtäckningstidningen och dessutom erbjuder förmånliga rabatter. Sedan presstödet infördes har sådan pris-konkurrens i vissa fall kritiserats av högtäckningstidningar, som har hävdat att lägre annonspriser och generösa rabatter delvis finansierats över presstödet. Berörda lågtäckningstidningar har invänt att priserna anpassats efter hushållstäckningen, som vanligen är väsentligt lägre än högtäckningstidningarnas.

Både i fråga om annonsförsäljning och abonnemang tillämpar dagstidningarna vanligen en viss prisdifferentiering. Stora annonsörer och upprepade införanden gynnas t.ex. prismässigt. Den som abonnerar för helår får i allmänhet ett lägre genomsnittspris per nummer än den som abonnerar för kortare perioder. Detta återspeglar dagstidningarnas intresse av längre abonnemangsperioder, som medför dels lägre administrativa kostnader, dels ett bättre finansnetto.

I det enskilda fallet kan vidare servicegraden påverka prissättningen för en viss annons. Tidningar tar sålunda i allmänhet ut högre pris för placering av en annons på särskilda utrymmen och för andra former av hög service. Servicegraden påverkar däremot inte abonnemangspriset, som är detsamma oavsett om tidningen erhålles genom högservicealternativet hembärning eller genom lågservicealternativet postdistribution.

Priserna och dagspressens konkurrenskraft

Dagspressens totala vardagsupplaga första halvåret 1988 uppgick till ca 4,8 milj. ex. Den totala annonsvolymen var 1987 nästan 1 milj. spaltmeter. Volymerna har aldrig varit större. Dessa volymframgångar har dagspressen nått trots att priserna på tidningar och annonser har höjts.

Prisutvecklingen har inte rubbat dagspressens marknadsställning i förhållande till andra massmedier. Upplagan har i det närmaste hållit jämna steg med befolkningsutvecklingen. Dagspressen har inte heller förlorat marknadsandelar på reklammarknaden, trots att konkurrensen här har ökat under 1980-talet.

4 Den tekniska produktionen

4.1 Bakgrunden

Fram till mitten av 1960-talet producerades tidningar med den typ av bly-sättmaskiner som uppfunnits på 1880-talet. Efter denna tid har teknik-utvecklingen tagit flera kraftiga språng. Bly-sättmaskinerna har ersatts med fotosättare styrda av hålsämsa eller bildskärmsterminal. Litografisk teknik för framställning av bildklichéer ersattes först av reprografiska kameror för rasterade bildnegativ, som nu i sin tur bytts ut mot datoriserade inmatnings-, bearbetnings- och utmatningsmaskiner (scanners). Högtryckspressar har bytts ut mot offsetpressar. Automatisk ibladnings- och buntningsutrustning används allt mer för ibladning av bilagor och annan packsalshantering som tidigare sköttes manuellt.

Framställning av dagstidningar innefattar i huvudsak följande arbetsmoment före tryckpressen:

- 1 Insamling av text- och bildunderlag
- 2 Textförfattande
- 3 Redigering av text och bilder
- 4 Sammanställning och grafisk formgivning av text, bilder och annonser till hela sidor
- 5 Textsättning
- 6 Rastring och formatering av bilder
- 7 Sidmontage
- 8 Bearbetning till tryckplåt

Journalister och annonstjänstemän har fram till det senaste decenniet utfört arbetsmomenten 1-4, medan grafiker utfört momenten 5-8, bemanat tryckpress och packsal. Produktflödet i momenten 1-4 har skett på papper. Produktflödet i momenten 5-8 har skett på andra medier än papper (positiv och negativ film, tryckplåt). Arbetsorganisationen har inneburit att kunskapen om redaktionell produktion och annonsproduktion hållits strikt åtskild från styrning och handhavande av produktionstekniken. Det har bl.a. betytt dubbelarbete: texten som författats av journalister eller annonspersonal i moment 2 har t.ex. i moment 5 skrivits ytterligare en gång, av sättningsmaskin eller bildskärmsterminal.

4.2 Den nya tekniken

Begreppet ny teknik för tidningsframställning har olika innebörd beroende på vilket arbetsområde man talar om. I debatten har "ny teknik" ofta använts som samlingsbeteckning för all datorbaserad teknisk utrustning. Somlig sådan teknik har kallats "ny" i snart 20 år. En översikt över vart den tekniska utvecklingen nått inom varje arbetsområde ger följande bild

av praktiskt användbar — ny — teknisk utrustning för tidningsföretagen.

4.2.1 Textbehandling

Bildskärmsterminaler för inskrivning och bearbetning av text har funnits på tidningsföretag i över tio år. Sedan några år tillbaka har de börjat ersätta skrivmaskinerna på tidningsredaktioner; tidigare har terminalerna vid svenska tidningar enbart använts av sätteri-personal.

Tabell 4.1 Datoriserade redaktionella inskrivningssystem på svenska tidningstryckerier

År	Antal
1984	38 (32%)
1985	41 (35 %)
1986	58 (50 %)

Antal tryckerier = 117

Källa: Nordisk Avisteknisk Samarbetsnämnd, NATS

I många system för redaktionell textinskrivning börjar persondatorer användas som arbetsterminaler i stället för renodlade systemterminaler. Persondatorerna är billigare, har egen datakraft, eget minnesutrymme och kan användas till mycket annat än textbehandling — ofta samtidigt som textbehandlingsprogrammet brukas. Många renodlade sättersystem saknar den mångsidighet som uppskattas på redaktioner och annonsavdelningar.

4.2.2 Bildbehandling

Datoriserad teknik för digital lagring och bearbetning av bilder är intimt sammankopplad med liknande teknik för framställning av annonser och hela tidningssidor. I dag finns s.k. scanners för inläsning och utmatning av bilder på många tidningar. Bilderna kan därefter i digital form lagras i dataminne, bearbetas vid en bildbehandlingsterminal och sändas vidare till en datoriserad arbetsstation med bildskärmsterminal för sidframställning. Scanners används ännu mest för att ta fram tryckfärdigt bildoriginal på film eller papper, eftersom den digitala bildbehandlingsutrustningen i stor utsträckning befinner sig på försöksstadiet.

Nyhetsbyråer — både internationella och svenska — har installerat de första systemen för digital lagring, bearbetning och förmedling av bilder. Inom en nära framtid kommer en stor del av de internationella bildströmmarna att sändas digitalt. I Sverige kan det dröja något, främst därför att den ännu mycket dyra utrustningen inte är någon lönsam investering för en enskild dagstidning. Tidningarnas Telegrambyrå (TT) har dock köpt en digital mottagnings- och bildbehandlingsstation.

4.2.3 Sidframställning och layout

Till detta arbetsmoment samlas det största tekniska intresset och de mest intensiva utvecklingsinsatserna. Den tillverkare som lyckas framställa ett smidigt, billigt och mångsidigt system för sidframställning med en ome-

delbar dialog människa-maskin har nyckeln till vad som kallas helintegrerad elektronisk tidningsframställning i sin hand. I ett sådant system samlas och bearbetas digitalt lagrad text, bilder och grafiska element, som på bildskärm sammanställs till en färdig tidningssida för direkt utskrift på fotosättare — eller direkt på tryckplåt. Nuvarande manuell sidmontering försvinner helt.

Flera sådana system installeras nu på dagstidningar runt om i världen. Samtliga system är första generationen av sitt slag. Inget har prövats i långvarig tidningsproduktion i stor skala. I Sverige arbetar tre endagstidningar (Västerbottningen, Norrbottningen, Samhällsgemenskap) med elektronisk helsidesframställning utan bilder, som monteras på traditionellt sätt. I Finland har bl.a. Vasabladet och Turun Sanomat i Åbo skaffat elektronisk sidframställningsutrustning som i allt högre grad används i daglig produktion.

4.2.4 Plåtframställning

De maskiner för utskrift av den digitalt färdigproducerade tidningssidan direkt på tryckplåt som prövats av en dagstidning i USA har lagts i malpåse. Utrustningen blev så dyr att investeringen i ny teknik inte blev lönsam jämförd med det beprövade reprografiska förfarandet.

Däremot fungerar nya automatiserade maskiner för plåtframställning bra. På ett par minuter gör en sådan maskin tryckplåt av ett på negativ film avfotograferat sidmontage. Utrustningen ersätter ett delvis manuell arbetsmoment där sidnegativet exponerats mot en med ljuskänsligt skikt överdragen tryckplåt.

4.2.5 Tryck

I dag trycks 95 % av de svenska dagstidningarna på offsetpressar. Sedan offsetmetoden vann insteg på marknaden vid mitten av 1960-talet har själva tryckmetoden inte utvecklats nämnvärt. Däremot börjar nu avancerade datoriserade styr- och övervakningssystem installeras vid befintliga pressar. Det innebär att tryckare från manöverpaneler kan utföra många av de arbetsuppgifter som tidigare måste utföras ute i presshallen. Med sådan utrustning behövs färre tryckare. Samtidigt förbättras arbetsmiljön vid pressen avsevärt.

Flera svenska dagstidningar (GP, Kristianstadsbladet, Nerikes Allehanda, SvD och VLT) har de senaste åren installerat automatisk ibladningsutrustning mellan tryckpress och packsal. Flera förtryckta bilagor kan bladas i varje tidning, ett arbete som hittills har utförts för hand av tidningsbud. Med sådan utrustning kan tidningarna erbjuda t.ex. riktade reklambilagor i delar av sin upplaga; billigare än tidningsannonsering, men ett intressant alternativ till direktreklam.

4.2.6 Packsalsarbete

Räkning, buntning, adressering och förpackning av tidningar för vidare

distribution har i stor utsträckning övertagits av programmeringsbara bunt-ningsmaskiner (stackers), från den personal som tidigare gjort arbetsmomenten för hand. Stackern kan t.ex. programmeras att leverera en bunt i sekunden med olika många tidningar i varje bunt. En stacker kan också i en sekvens framställa och sända i väg en komplett last tidningsbuntar till en transportbil vid packsalens lastkaj.

4.2.7 Helelektronisk tidningsframställning

Helelektronisk tidningsframställning innebär att samtliga arbetsmoment före tryckpressen samlats i ett sammanhängande datoriserat produktionssystem. Ett sådant system består av flera delsystem, som i lokala datanät sammankopplats i en central databas med flera underordnade databaser. Flödet och utbytet av information mellan delsystemen är ögonblickligt. Arbetsmomenten utförs vid arbetsstationer med egen datakraft och minnesutrymme.

Med ett sådant system samlas ansvaret för och kontrollen över hela produktionsförloppet fram till tryckpress hos redaktion och annonsavdelning. Systemet ger också stora möjligheter till avancerad kontroll och styrning av produktionen. Många arbetsuppgifter som i dag utförs av grafiker integreras i det redaktionella systemet.

Nordisk Avisteknisk Samarbetsnämnd (NATS, de nordiska tidningsutgivarnas forsknings- och samarbetsorgan i teknikfrågor) har i ett förslag till helelektroniskt produktionssystem och en studie av dess effekter pekat på radikala rationaliserings- och besparingseffekter, men också på möjligheter till långtgående produktionsstyrning och -kontroll.

Ännu finns inte en komplett och intrimmad teknik för helelektronisk tidningsproduktion. Det tänkta systemets beståndsdelar har var för sig utvecklats relativt långt. Ett problem är dock bristen på standardisering, integrering och kommunikationsmöjligheter mellan olika typer och olika fabrikat av utrustning.

4.3 Teknikeffekter

Den mycket snabba utvecklingen av ny datoriserad teknik för informationsbehandling — särskilt persondatorteknik — gör kunskapen om tidningsproduktion mer lättillgänglig. Den nya tekniken förkortar och förbilligar produktionsförloppet och är betydligt billigare i inköp än tidigare datorutrustning. Med i dag befintlig teknik kan de flesta arbetsmoment utföras med samma tekniska utrustning. Steg mot en sådan integrering har börjat tas också på svenska tidningar. 1986 års teknik- och samarbetsavtal mellan branschens parter gör försök med sådan teknik möjliga på tidningsföretagen under 1987 och 1988.

Utvecklingen innebär att investeringar i ny produktionsteknik för dagstidningar blivit billigare och därmed har denna teknik kommit inom räckhåll även för små och medelstora tidningar.

Det mer experimentfrämjande avtalsläge, som gäller från 1986, gör dessutom att sådana investeringar kan tillåtas få större effekt på tidningens arbetsorganisation än tidigare. Vid tidningar som investerat i integrerande teknik sammanförs personal från olika kategorier till samma arbetsplats, där de delar på arbetsmoment som tidigare utfördes var för sig.

Teknikens besparingseffekter och effektivitetshöjande inverkan kan innebära att möjligheterna för produktionssamverkan mellan dagstidningar blir större. Produktionsförloppet före tryckpress förkortas när tidigare skilda arbetsmoment integreras. Det kan därmed bli lättare att organisera tryckning av flera tidningar på samma press utan att någon av tidningarna behöver göra avkall på det redaktionella kvalitetsmålet, sena lämningsstider.

Billigare, kraftfullare och mer mångsidig teknik kan också komma att betyda ökad bärkraft för tidningsetablering och -utgivning på små marknader, vare sig marknaden definieras geografiskt eller ämnesmässigt. I persondatorn kan samtliga moment i tidningsutgivandet utföras vid en eller ett fåtal terminaler: textinskrivning, grafisk bearbetning, sidombrytning samt administrativa uppgifter. Förutsättningen för tidningsutgivning blir därmed i hög grad en fråga om investering i kunskap — om hela framställningsförloppet — i stället för om pengar, maskiner och personal. Det innebär ekonomisk bärkraft även på jämförelsevis små marknader, som i dag endast utgör delmarknader för nuvarande dagstidningar.

4.4 Produktionsorganisation och bemanning

Arbetsorganisationen på tidningsföretagen har inte förändrats i takt med den tekniska utvecklingen. Datoriserad teknik för textinskrivning, som infördes på tidningarna i samband med introduktionen av fotosättning för 10-20 år sedan, inlemmades t.ex. i en organisation uppbyggd för blysättning utan att nämnvärt påverka denna.

I denna organisation görs en klar organisatorisk åtskillnad mellan framställningsprocessens kreativa del och dess produktionstekniska del. Produktionsflödet är långt, med många arbetsstationer och mellanliggande lager. Även tidningens beståndsdelar har — fastän desamma till innehållet under hela processen — sett helt olika ut i organisationens olika delar: ännu i dag används uteslutande papper för produktionsflödet på många tidningars redaktioner och annonsavdelningar. Datorerna tar vid på andra sidan väggen till tekniska avdelningen.

Ny teknik har i många fall enbart ersatt gammal teknik i en traditionell organisation som i grunden inte förändrats på 100 år. Investeringar i ny teknik har med denna förutsättning gjorts utifrån samma utgångspunkter som investeringar i gammal teknik. En översiktlig jämförelse av de tidningsföretag kommittén särskilt studerat tyder på att lönekostnader för olika personalkategorier inte på ett avgörande sätt skiljer sig mellan företag med redaktionell direktinskrivning och företag utan. Den nya teknikens kapacitet för produktionsstyrning och produktionskontroll, integrer-

ring av arbetsmoment, ett rationellare och snabbare produktionsflöde och en bättre produktionsekonomi har inte utnyttjats i möjlig utsträckning.

Bemanningen av ny teknik har hittills i stort följt gränserna för den traditionella arbetsorganisationen. Tekniken kan emellertid bemannas av vilken yrkeskategori som helst. Det väsentliga är att många tidigare åtskilda arbetsmoment kan samlas till en station och därmed utföras av samma person, eller av betydligt färre personer än tidigare.

När datoriserad produktionsteknik för dagstidningar började debatteras i mitten av 1970-talet blev diskussionens huvudtema möjligheten att genom införande av ny teknik rationalisera bort grafiska tjänster. Utvecklingen sedan dess visar att de dåvarande farhågorna inte har besannats. Antalet grafiska arbetare anslutna till GF har de senaste 16 åren ökat med 27 % i takt med branschens kraftiga tillväxt utanför dagspressområdet. Samtidigt har antalet grafiska arbetare inom dagspressen minskat med 12 %. Se närmare tabell 4.2.

Tabell 4.2 Antal medlemmar i Grafiska Fackförbundet 1970-85

År	Medlemmar inom TA-området	Totalt	Andel grafiker verksamma i dagspress, %
1970	9 216	37 000	25
1975	8 841	39 194	23
1980	8 476	44 220	19
1985	8 152	47 110	17

Källa: Grafiska Fackförbundet

Men minskningen av grafiker inom dagspressen har stannat upp under 1980-talet. Mellan 1980 och 1985 minskade antalet grafiker vid dagspressföretagen med 4 %, medan den grafiska sysselsättningen i dagspressen omräknat till heltids helårstjänster ökade med 0,6 % under samma tid (se tabell 4.3).

Tabell 4.3 Sysselsättning 1980-85, grafisk tidningspersonal (heltids helårstjänster)

Arbetsmoment	1980	1985	Förändring	
			Antal	%
Textbehandling	1 366	1 312	-54	-4,0
Redigering, ombrytning	1 282	1 243	-39	-3,0
Reproarbete	854	855	+1	+0,1
Övrigt	396	335	-41	-10,4
Arbetande förmän	129	174	+45	+34,9
Korrekturläsning	23	40	+17	+73,9
Totalt före tryck	4 050	3 959	-91	-2,2
Tryckare	715	836	+121	+16,9
Totalt	4 765	4 795	+30	+0,6

Källa: Tidningarnas Arbetsgivareförening

Talen i tabell 4.3 speglar den omsvängning som skett från arbete med textinskrivning — där redaktionella terminaler gjort grafiska arbetstillfällen överflödiga — till arbete med tryckning. Samtidigt som den totala sysselsättningen varit konstant under perioden 1980-85 har produktivite-

ten ökat markant. Under samma period har tidningsföretagens pappersåtgång (tidningarnas format) ökat med 38 % och det redaktionella materialet — som skapar fler grafiska arbetsuppgifter än vad annonsmaterial gör — med i genomsnitt 30-40 %. Sysselsättningsökningen för tryckare kan bero på en kombination av arbetstidsförkortning och utvecklingen mot större och mer trycktekniskt komplexa tidningar.

4.5 Avtalsförhållanden

Grafiska arbetare har av tradition varit medvetet och starkt fackligt organiserade. I Sverige höll emellertid Grafiska Fackförbundet (GF) och Tidningarnas Arbetsgivareförening (TA) redan i sitt första avtal om ny teknik (1974) dörren öppen för rationaliseringar. Få tidningar hade innan 1980 års teknikavtal GF-TA löpte ut nått avtalets maximinivå för redaktionell direktinskrivning av text till fotosättare (30 %). Först under 1986 har hälften av de 117 svenska tidningstryckerierna infört någon redaktionell direktinskrivning över huvud taget (se tabell 4.1).

Att urskilja vad som är orsak och verkan i sambandet teknik-avtal-sysselsättning är svårt. Det kan dock konstateras att tidningsföretagen inte utnyttjat hela det utrymme teknikavtalen gett för t.ex. direktinskrivning eller försök med datoriserad sidframställning. Före 1980 kunde tidningsutgivarna med stöd av MBL införa ny redaktionell produktionsteknik utan central avtalsreglering. Endast Arbetet i Malmö gjorde det, genom att från 1975 införa direktinskrivning av originalförfattad text.

Svenska dagstidningar har också — tillsammans med de danska — gjort övergången från högtryck till offset långsammast i Norden. I Danmark beror den långsamma övergången från högtryck på speciella fackliga orsaker. I Sverige trycker de minsta och de största dagstidningarna fortfarande med högtryckspressar som på olika sätt anpassats till modern tryckteknik. Dagstidningar med upplagor mellan 10 000 och 100 000 har nästan uteslutande övergått till offsettryck.

I juni 1986 slöt GF och TA en ny tekniköverenskommelse som komplement till sitt centrala teknikavtal från 1974. Det nya avtalet förhandlades fram under medlares överinseende efter en mycket kortvarig konflikt på 11 dagstidningar. Avtalet ersatte en liknande överenskommelse från 1980 som tillsammans med parternas fredsavtal löpt ut tidigare under 1986. Den nya överenskommelsen gäller t.o.m. 1988.

I maj 1986 slöt GF ett samarbetsavtal med Svenska Journalistförbundet (SJF) liknande de avtal GF redan slutit med andra förbund inom sina avtalsområden. Samarbetsavtalet innebär att GF och SJF gemensamt skall kartlägga utvecklingen av datoriserad sidframställningsteknik och analysera gränsdragningsfrågor som kan uppkomma när ny produktionsteknik skall införas. Under avtalstiden (t.o.m. 1988) får inget av förbunden, eller deras lokala klubbar, teckna avtal som inkräktar på andra partens avtalsområde eller arbetsuppgifter. En gemensam samarbetskommitté skall lösa de tvister som kan uppkomma.

Hela teknikfrågekomplexet har sålunda nyligen blivit reglerat genom avtal mellan berörda parter. Riktlinjer för den framtida utvecklingen, vilka bl.a. berör frågor om avgränsningen mellan olika arbetsuppgifter, har angivits i 1986 års teknik- och samarbetsavtal. Dessa avtal torde därmed kunna fungera som ett värdefullt instrument för tidningsföretagen i samband med utformning av teknikpolicy och planering av kommande teknikinvesteringar.

5 Befrämmande

5.1 Indirekta

II Indirekta förmåner

5 Befrielse från mervärdeskatt

5.1 Motiv

När 1952 års kommitté för indirekta skatter lade fram sitt betänkande (SOU 1957:13) angående den statliga indirekta beskattningen föreslogs bl.a. en allmän varuskatt. Tidningar och tidskrifter föreslogs undantas från varuskatten. Motiveringen var främst svårbemästrade problem vid gränsdragningen mellan vad som kunde anses vara yrkesmässigt och icke yrkesmässigt utgivna publikationer. Dessutom påpekades att tidningar och tidskrifter i praktiskt taget alla länder undantagits från sådan beskattning.

I propositionen (1959:162 s. 189) biträdde regeringen kommitténs förslag ifråga 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.

1960 års allmänna skatteberedning föreslog i sitt betänkande (SOU 1964:25) Nytt skattesystem bl.a. att varuskatten skulle ersättas med en mervärdeskatt. Utifrån rent skattetekniska bedömningar ansåg utredningen att även tidningar och tidskrifter borde omfattas av skatten ifråga om försäljning av abonnemang och lösnummer. Argumenten här var likabehandling, skatteteknik och bredare skatteunderlag.

Beredningens förslag fick ett omfattande och blandat remissmottagande. Mot denna bakgrund tillsatte regeringen år 1967 utredningen angående indirekta skatter och socialavgifter för att se över förslagen till mervärdeskatt från tekniska utgångspunkter.

Utredningen anslöt sig (Stencil Fi 1967:10) till allmänna skatteberedningens uppfattning att dagstidningarna i fråga om upplageintäkter på skattetekniska grunder borde omfattas av skatteplikten. Då emellertid andra än skattetekniska synpunkter kunde anföras mot att införa skatteplikt för dagstidningarna tillade utredningen, att ett bestående undantag för dagspressen borde utformas som en fullständig skattefrihet. Tidningsföretagen liksom återförsäljarna av dagstidningarna borde således även i detta fall ha rätt till generell avdragsrätt för ingående skatt.

Utredningen föreslog att annonser och annonstjänster borde beläggas med mervärdeskatt. Beträffande dagstidningar och vissa andra publikationer borde detta gälla oavsett om dessa skulle befrias från mervärdeskatt på upplageintäkter eller ej. Förslaget i denna del angavs ha skattetekniska fördelar och vara av betydelse för konkurrensneutraliteten i beskattningen.

I propositionen (1968:100 s. 107 f.) med förslag till förordning om mervärdeskatt, m.m. anslöt sig regeringen till utredningens uppfattning att andra än rent skattetekniska hänsyn borde gälla i fråga om dagspres-

sen. Befrielsen från allmän varuskatt för dagstidningar och vissa andra periodiska publikationer i fråga om försäljning av abonnemang och lösnummer föreslogs därför föras över till regelsystemet för mervärdesskatt. Undantaget avsåg fullständig skattefrihet med generell avdragsrätt för ingående skatt.

Däremot föreslog regeringen att annonser och annonstjänster i dagspressen skulle beläggas med mervärdesskatt, även i fråga om annonstjänster som utfördes av dagstidningarna i egen regi. Det motiverades med att reklam och reklamtjänster i alla former borde omfattas av mervärdesskatten. Riksdagen godtog regeringens förslag.

Sedan år 1971 har en löpande teknisk översyn av mervärdesskatten genomförts av mervärdesskatteutredningen (Fi 1971:05), som hittills resulterat i tio betänkanden. De flesta förslagen har lett till ändrad lagstiftning. Utredningen har inte haft mandat att närmare pröva mervärdesskattens omfattning. De materiella bestämmelserna har berörts i begränsad utsträckning. De grundläggande bestämmelserna om skatteplikten omfattning har därmed i allt väsentligt varit oförändrade sedan skatten infördes.

För dagspressen gäller således den ordning som i fråga om mervärdesskatten beslutades 1968 och som i princip knätsats redan 1959 när den allmänna varuskatten infördes. Dagstidningar är befriade från mervärdesskatt på upplageintäkterna. Motiven för den i förhållande till andra publikationer förmånliga behandlingen har alltid varit hänsyn till dagspressens centrala samhällsuppgifter.

Det är värt att notera i sammanhanget att diskussionen i riksdagen om skattefrihet för dagspressen varit långt mindre utförlig när det gäller mervärdesskatten än när det gäller den reducerade reklamskatten (jfr. kapitel 6). Detta torde delvis ha sin förklaring i att dagspressen varit befriad från skatt på försäljning av upplaga långt innan det blev aktuellt med ett direkt presstödd. Mervärdesskatten har heller inte som reklamskatten varit knuten till frågan om finansieringen av selektiva stödåtgärder.

5.2 Vissa regler för dagspressen m.m.

Enligt 8 § lagen (1968:430) om mervärdesskatt är allmän nyhetstidning undantagen från skatteplikt. Enligt anvisningarna till detta författningsrum gäller för mervärdesskatten samma definition av begreppet allmän nyhetstidning som i reklamskattelagen (RSL). Med allmän nyhetstidning förstås enligt 1 § första stycket 5 RSL en periodisk publikation av dagspresskaraktär som normalt kommer ut med minst ett nummer varje vecka och som inte är ett annonsblad.

Frågan om en viss publikation omfattas av undantaget från mervärdesskatt prövas inom riksskatteverket (RSV). Tillämpningen av reglerna för mervärdesskatt innebär enligt RSV inte alltför stora problem. De problem som kan uppstå gäller i allmänhet gränsdragningsfrågor, t.ex. i fråga om dagstidningsliknande veckotidningar och annonsblad, förhållandet mel-

lan en huvudtidning och olika typer av bilagor, sektioner m.m. RSV har 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.

5.3 Värdet av befrielsen från mervärdeskatt

Mervärdeskattesatsen är för närvarande för flertalet varor och tjänster 19 % av beskattningsvärdet, dvs. av priset inklusive skatten. Detta motsvarar 23,46 % av priset exklusive skatt. Värdet av skattebefrielsen för dagspressen skulle rent teoretiskt kunna bestämmas till förhållandet mellan skatten och dagspressens totala upplageintäkter enligt tabell 5.1.

Med denna teoretiska beräkning erhålles det ekonomiska värdet av skattebefrielsen till totalt ca 834 milj. kr. för hela dagspresskollektivet för år 1985.

Det framräknade beloppet kan inte ses som något annat än en grov uppskattning. Om tidningarnas upplageintäkter skulle skattebeläggas skulle det verkliga skatteutfallet sannolikt bli lägre. Både tidningsutgivare och tidningsköpare torde anpassa sig efter nya förhållanden.

Utgivarna skulle troligen eftersträva en lägre prishöjning än vad som motsvarar full kostnadstäckning för en ny skattepålaga, så att inte det pris som konsumenten skall betala blir avskräckande högt. Tidningsköparna skulle kunna reagera på högre priser genom att köpa färre tidningar. I båda fallen blir effekten lägre upplageintäkter och lägre skatt.

Tabell 5.1 Beräknat maximalt värde för dagspressen av befrielsen från mervärdeskatt. 1985.

Tidningskategori	Upplageintäkter Mkr	Mervärdeskatt Mkr
Storstads morgon ht >40%	588	138
Storstads morgon ht <40%	320	75
Storstads kväll	1266	297
Landsorts 4-7 nr/v ht >40%	1078	253
Landsorts 4-7 nr/v ht <40%	233	55
Landsorts 2-3 nr/v	55	13
Endags	14	3
Samtliga	3554	834

Källa upplageintäkter: Svenska tidningsutgivareföreningen

Värdet av skattebefrielsen är således svårt att beräkna med någon större beloppsmässig säkerhet. Det verkliga värdet ligger på konkurrensplanet. Genom skattefriheten kan dagspressen hålla priser som inte behöver avpassas till kostnadstäckning för skatteuttag på upplageförsäljningen. Därigenom får dagspressen en relativ fördel i förhållande till konkurrenter på mediamarknaden som måste ta sådana hänsyn vid sin prissättning.

5.4 Utredningen om indirekta skatter

Regeringen tillsatte i juni 1987 en parlamentariskt sammansatt kommitté (Fi 1987:06) för att utreda den indirekta beskattningens omfattning och utformning. Kommittén bör enligt direktiven (Dir. 1987:30) utreda effekterna av en breddning av basen för mervärdesskatten och därvid även bedöma om det finns skäl att begränsa omfattningen av eller förändra övriga omsättningsskatter på varor och tjänster.

Uppdraget är vittsyftande och omfattar i princip alla indirekta skatter. Tyngdpunkten ligger dock på mervärdesskatten med huvudinriktningen att mervärdesskatten så långt möjligt görs generellt tillämplig och konkurrensneutral i fråga om konsumtionen av olika varor och tjänster. Det påpekas också att den svenska mervärdesskatten genom en rad undantag innebär ett avsteg från en generell omsättningsskatt och en avvikelse från vad som numera allmänt gäller för utländska mervärdesskattesystem.

Även reklamskatten faller under utredningsuppdraget tillsammans med andra punktskatter. Regeringens intentioner med det samlade greppet på indirekta skatter belyses avslutningsvis (dir. s.10).

En breddning av basen för mervärdesskatten och de andra indirekta skatterna bör totalt sett innebära ökade intäkter från dessa skatter. Detta är av särskild betydelse med hänsyn till möjligheterna att finansiera en reformering av inkomstskatten enligt de riktlinjer för utredningsarbetet som jag tidigare givit åt kommittén om reformerad inkomstbeskattning. En viss samordning av kommittéernas arbete erfordras därför.

5.5 Skrivelse från Svenska tidningsutgivareföreningen

Den nya utredningens inriktning på en generell indirekt beskattning på varor och tjänster har framkallat reaktioner inom dagstidningsbranschen. Svenska tidningsutgivareföreningen (TU) har i skrivelse till utredningen om indirekta skatter 1988-05-11 anfört invändningar mot eventuella förslag att låta dagspressen omfattas av en allmän generalisering av beskattningen. Dagstidningskommittén har tillställts skrivelsen för kännedom.

TU framhåller att pressens frihet ansetts innefatta en rätt till oförhindrad spridning av tidningar. De flesta länder med lagfäst pressfrihet har visat stor återhållsamhet ifråga om beskattning av det tryckta ordet. TU påpekar att förslag inom EG till harmonisering av mervärdesskatten, som skulle medföra skattesatser för pressen på inte mer än mellan 4 och 9%, väckt skarpa reaktioner från bl.a. den europeiska tidningsutgivareorganisationen.

TU konstaterar att under de snart tjugo år som mervärdesskatten tillämpats i Sverige har varken riksdagen eller någon regering föreslagit att skatten skall utsträckas till att omfatta dagstidningarnas upplageintäkter. Även i fråga om reklamskatten har presspolitiska hänsyn tagits.

De ekonomiska konsekvenserna för dagspressen av mervärdesskatt på upplageintäkter skulle enligt TU bli närmast katastrofala. Mer än hela

branschens årsresultat för 1986 skulle behöva inlevereras i skatt. Några möjligheter att övervältra ca 900 milj. kr. i mervärdesskatt — utöver de höjningar som krävs av kostnadsskäl — på tidningsköparna finns enligt TU över huvud taget inte.

Ett införande av mervärdesskatt på upplageintäkter och försämrade villkor under reklamskattelagen skulle enligt TU leda till minskade intäkter och ekonomisk försvagning av dagspressen, ett ökat beroende av annonsmarknaden samtidigt som ställningen där försvagas, minskade redaktionella resurser med negativa följder för pressens samhällsuppgifter, en minskad mångfald inom dagspressen samt ett ökat beroende av statsmakterna. Försämrade skattevillkor skulle rubba de ekonomiska grundvalarna för den svenska dagspressen.

5.6 Kommitténs bedömningar

Både i Sverige och internationellt har dagstidningarna sedan länge haft en förmånlig skattebehandling jämfört med andra varor och tjänster. Skälet är genomgående dagspressens viktiga roll i den demokratiska processen i fråga om information, åsiktsbildning och granskning av samhällsutvecklingen. En livaktig och mångfacetterad dagspress betraktas som en stor samhällelig tillgång.

Kommittén anser att dessa motiv alltjämt äger full giltighet. Det ligger i statens och medborgarnas intresse att mångfald, fortlevnad och utveckling inom dagspressen befrämjas. Tidningarnas framskjutna roll i den demokratiska processen och den starka ställningen i det allmänna medvetandet bör även i skattepolitiska sammanhang sättas före en i och för sig förstäelig strävan efter likabehandling i olika skattesystem.

Även rent ekonomiska skäl talar för en gynnsam skattebehandling av dagspressen. Dagspressen opererar i skarp konkurrens på mediemarknaden. Under senare år har det skett en snabb utveckling av nya informations- och nyhetstjänster. Inom pressen utvecklas en alltmer långtgående specialisering. På reklammarknaden ökar konkurrensen från direktreklam och nya reklammedier. Om reklam i TV skulle tillåtas kan detta påverka konkurrensförhållandena ytterligare.

Trots olika typer av statligt stöd och en på senare år gynnsam annonskonjunktur har många dagstidningar ekonomiska svårigheter. Om mervärdesskatt skulle införas på dagstidningarnas upplageintäkter skulle detta skapa stora svårigheter för dagspressen och presstödet. Riksdagen har därtill vid flera tillfällen slagit fast att dagstidningarnas befrielse från mervärdesskatt utgör ett väsentligt inslag i den statliga presspolitiken.

Mot denna bakgrund förutsätter kommittén att dagstidningarnas upplageintäkter även i fortsättningen får vara befriade från mervärdesskatt. Om så inte sker måste presstödet i övrigt omprövas helt.

6 Reducerad reklamskatt för dagspress

6.1 Motiven för skattens införande och särbehandlingen av dagspressen

I propositionen (1971:28 s. 5) om skatt på annonser föreslog regeringen "en skatt på annonsering i tidningar och andra publikationer för att därigenom i första hand skapa utrymme för en [...] utbyggnad av stödet till dagspressen och av den statliga informationsverksamheten." I en rad hänseenden utformades skatten och skatteuppbörden på samma sätt som ifråga om mervärdeskatten.

Skattesatsen föreslogs till 10% för annonser i andra periodiska publikationer än allmänna nyhetstidningar. För annonser i dagspressen sattes skattesatsen till 6%. I förslaget ingick "en generöst tilltagen och generell avdragsrätt" upp till 3 milj. kr. per publikation och år (prop. s. 6). Vissa tidskrifter, t.ex. tidskrifter för medlemmar i ideella organisationer, ställdes helt utanför beskattningen.

Föredraganden erinrade om att reklamutredningen inte slutfört sin behandling av frågan om en allmän avgiftsbeläggning av reklamen, och att den nu förordade annonsskatten därför borde ses som inledningen till en kommande generell beskattning av reklam. Skatten beräknades för budgetåret 1971/72 ge en intäkt av 48 milj. kr. "eller lika mycket som krävs för finansieringen av det utvidgade presstödet och för den utökade statliga informationsverksamheten." (prop. s. 6).

I riksdagens behandling av förslaget upptogs en stor del av diskussionen av olika tryckfrihetsrättsliga aspekter på en skatt riktad mot periodiska publikationer, och med skilda skattesatser för olika tidningskategorier, och frågan om likabehandling av olika reklammedier. Dessutom debatterades metoden att medelst en generell skattepålaga för ett presskollektiv finansiera selektiva stödåtgärder till enskilda företag inom kollektivet.

Skatteutskottet behandlade annonsskatten i ett samlat pressstödsperspektiv. Utskottet framhöll (SkU 1971:30 s. 6) "att anslaget till presstöd och till offentlig annonsering liksom annonsskatten, som är avsedd att täcka kostnaderna för stödåtgärderna, bör ses som olika samverkande åtgärder för att lösa de aktuella tidningsproblemen." I övrigt biträdde utskottet regeringens förslag, som också godtogs av riksdagen (rskr 181).

I januari 1972 lämnade reklamutredningen betänkandet (Ds U 1972:1) Reklam I Beskattning av reklamen och föreslog en allmän beskattning av reklam med skattesatsen 10%. En odifferentierad skattesats för alla reklammedier skulle medföra en höjning av satsen för dagspressen med 4%. Utredningen påpekade att presstöd inte bara utgick direkt i form av produktionsbidrag utan också indirekt genom det i annonsskattesystemet inbyggda grundavdraget. Dagspressen borde kompenseras för den höjda

skattesatsen, antingen genom höjt produktionsbidrag eller höjt grundavdrag.

I propositionen (1972:58) om skatt på annonser och reklam utvidgades den 1971 beslutade annonsskatten för tidningar och andra publikationer till en allmän reklamskatt, dvs. omfattande s.k. A-mediareklam samt trycksaksreklam. Regeringen avvisade (prop. s. 11) utredningens förslag till enhetlig skattesats och föreslog oförändrade satser och grundavdrag för dagstidningar och andra periodiska publikationer.

Föredraganden framhöll att intäkterna av 1971 års annonsskatt i sin helhet varit avsedda för utökat statligt stöd till pressen. "Skälet för att jag redan nu [...] tar upp frågan om införandet av en generell reklampåлага är främst att det enligt min uppfattning är nödvändigt att utöka det nuvarande stödet till pressen. En utbyggnad av annonsskatten till en mera allmän reklamskatt ger de ekonomiska möjligheterna härtill." (prop. s. 14).

Riksdagens skatteutskott kommenterade särskilt (SkU 1972:29 s. 6) grundavdraget för tidningar och andra periodiska publikationer. "I princip kan utskottet biträda reklamutredningens uppfattning att ett bottenavdrag av denna storlek inte är motiverat av skattetekniska skäl utan att avdraget närmast bör betraktas som en del av presstödet."

Vid 1974 och 1975 års riksmöten framlades ett stort antal motioner riktade mot reklamskatten. De flesta rörde de tryckfrihetsrättsliga aspekterna på en differentierad beskattning av olika slags publikationer. Andra vände sig mot förment otillbörliga förmåner för dagspressen till följd av momsbefrielse och reducerad reklamskatt.

Riksdagens skatteutskott avvisade tryckfrihetsargumenten mot reklamskatten, bl.a. med hänvisning till att motsvarande invändningar inte gjorts beträffande presstödet, som om det missbrukades skulle kunna få mer styrande effekt på opinionsbildningen än den aktuella skattedifferentieringen.

Utskottet godtog inte heller (SkU 1974:34 s. 15) att den förmånliga skattebehandlingen otillbörligt skulle gynna dagspressen. Utskottet påpekade att annan press ökade i antal och visade god lönsamhet, medan däremot delar av dagspressen trots skatteförmåner krävde direkta stödåtgärder för att överleva. Det konstaterades "att den nuvarande skattebelastningen på pressen i stort sett kan anses väl avvägd om hänsyn tas till bärkraften."

1975 återkom skatteutskottet till frågan och erinrade (SkU 1975:12 s. 8) om de massiva opinionsyttringarna mot annonsskattens införande 1971 och prognoserna om snabb snedvridning av konkurrensen inom pressen och konstaterade summariskt att idag "framstår åtskilliga av de uttalanden som då gjordes som klara överdrifter."

I propositionen (1976/77:99 s. 68) om stöd till vissa tidningar och tidskrifter m.m. föreslog regeringen bl.a. att grundavdraget i reklamskatten för dagspress, fackpress och populärpress skulle höjas från dåvarande 3 milj. kr. till 6 milj. kr. Föredraganden anförde att han "tidigare understrukit betydelsen av ett fortsatt effektivt presstöd. [...] Jag anser också att

en lättnad av skatten på annonser och reklam skulle vara ett betydelsefullt stöd för pressen."

Riksdagens konstitutionsutskott remitterade propositionen i denna del till skatteutskottet, som fattade sig kort (SkU 1976/77:4y s. 1). "Det kan självfallet diskuteras om tidningsstöd skall lämnas genom skattelättnader. [...] Med hänsyn till att principen om grundavdrag godtagits av riksdagen och då den innebär ett stöd som inte kräver några administrativa insatser tillstyrker utskottet bifall till propositionen i denna del." Konstitutionsutskottet följde utan kommentarer skatteutskottets förslag, som också godtogs av riksdagen.

Så långt hade riksdagen och regeringen i fråga om den reducerade reklamskatten behandlat dagspressen och fack- och populärpressen på lika villkor i fråga om det skattefria grundavdraget, medan skattesatserna var olika. I takt med den fortsatta utbyggnaden av presstödet inträffade en förändring 1978.

I propositionen (1977/78:58) om ökat stöd till dagspressen föreslog regeringen bl.a. att reklamskatten på annonser i dagspressen skulle sänkas från 6 till 3% och att grundavdraget för annonser i viss press skulle höjas från 6 till 9 milj. kr. för dagspressen. För fack- och populärpressen föreslogs inga ändringar. Föredraganden framhöll att hans förslag till ökat direkt presstödet borde kompletteras och förstärkas med lättnader ifråga om annonsskatten för dagspressen.

Riksdagens skatteutskott noterade i sitt remissvar till konstitutionsutskottet (KU 1977/78:16 s. 15 f.) att "Även om utskottet har vissa principiella invändningar mot stöd genom lättnader vid beskattningen kan dock sådana åtgärder framstå som befogade när det gäller reklamskatten, som i viss mån intar en särställning inom punktskatteområdet. De föreslagna lättnaderna innebär ett generellt dagspresstödet, som skulle krävt ett betydande merarbete om man istället sökt sätta in däremot svarande åtgärder på bidragssidan."

Skatteutskottets minoritet vände sig (KU s. 17) emot att den föreslagna skattesänkningen innebar generella lättnader. "Följaktligen kommer de stora högtäckningstidningarna att få den största förbättringen av sin ekonomi. Skattelättnaden kommer därigenom att motverka den utjämning mellan hög- och lågtäckningstidningarna som produktionsbidragen skapar. Utskottet finner inte att de i propositionen föreslagna skattelättnaderna ger dagspressen ett lämpligt avvägt stöd."

Konstitutionsutskottet påpekade (KU s. 10) att syftet med reklamskatten var att finansiera en del av presstödet. Utskottet godtog vidare regeringens och skatteutskottets bedömningar, bl.a. "att presstödet i nuvarande läge bör kompletteras och förstärkas med lättnader i fråga om denna skatt."

Utskottsminoriteten reserverade sig och hävdade (KU s. 13) att ökade statliga stödåtgärder liksom hittills måste koncentreras till de tidningar som är i mest behov av stöd. De kostnader som förslaget medförde borde istället enligt minoriteten användas för att bygga ut produktionsbildraget.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens och utskottsmajoritetens förslag.

De av riksdagen fastlagda skattesatserna och grundavdragen för pressen förblev orörda till 1985. I budgetpropositionen 1985 (prop. 1984/85:100 bil. 1 s. 52) föreslog regeringen att produktionsbidraget inom presstödet skulle höjas med 10%. För att finansiera denna ökning föreslogs en höjning av reklamskatten med 1 procentenhet.

För dagspressen angavs skattesatsen till 4% och för annan press till 11%. För att åtgärden inte skulle bli alltför kännbar för dagstidningar med låga annonsintäkter föreslogs en höjning av grundavdraget från 9 till 12 milj. kr. per år.

Riksdagens skatteutskott tillstyrkte kortfattat (SkU 1984/85:25) regeringens förslag. "Skatteutskottet finner den valda finansieringsformen väl motiverad och den föreslagna skattehöjningen lämpligt avvägd."

Sammanfattningsvis gäller att riksdagen och regeringen införde annonsskatten och senare reklamskatten med det primära motivet att finansiera ett utökat stöd till dagspressen. De därpå följande stegvisa förbättringarna i skattevillkoren för dagstidningarna har genomförts med presspolitisk motivering och förts fram som ett led i statens samlade åtgärder för att stödja dagspressen.

Utvecklingen av reklamskatten under de senaste femton åren återspeglar också statens attityd till de båda stora presskollektiven, dvs. allmänna nyhetstidningar resp. andra tidningar och tidskrifter. Den fortlöpande differentieringen av de två grupperna i beskattningshänseende har i stort sett löpt parallellt med det växande behovet av statliga stödåtgärder för just dagspressen. 1971 hade båda grupperna samma skattefria grundavdrag. Skillnaden i skattesats var 4 procentenheter. För närvarande har dagspressen dubbelt så högt grundavdrag som annan press och skillnaden i skattesats mellan grupperna är 7 procentenheter.

6.2 Reklamskattens utfall och administration

6.2.1 Utfallet

Reklambeskattningen regleras i sin helhet i lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam (reklamskattelagen, RSL). Dagstidningar betalar för närvarande 4% av omsättningen på annonser och reklam som skatt. Detta motsvarar 4,17% av annonspriserna exkl. skatt. För andra medier är reklamskatten 11%. Dagspressen betalar annons- och reklamskatt för allt betalt annonsutrymme och all gratis annonsering som är kommersiell. För utrymme som upplåts gratis för annonsering som inte är kommersiell (t.ex. ej betald politisk annons) betalas inte skatt.

I princip fakturerar tidningarna annonskunden 4,17% på nettopriset som skatt och levererar sedan in dessa pengar till riksskatteverket (RSV). Vanligtvis ser inte annonsköparen skatteuttaget, eftersom det som regel ingår i det offererade annonspriset.

RSV betalar därefter tillbaka till dagstidningarna den skatt som utgått

på de första 12 milj. kr. i annonsomsättning, dvs. maximalt 480 000 kr. per tidning. Tidningar som har en lägre årlig annonsomsättning än 12 milj. kr. kan få tillstånd av RSV att inte leverera in skatten för att undvika rundgång i systemet.

För de första 12 milj. kr. i annonsomsättning får dagstidningarna således en ren subvention, eftersom de första 480 000 kr. som annonsköparen betalat som skatt till en tidning stannar i företaget. För tidningar med stor annonsomsättning kan denna subvention vara marginell, medan den för tidningar med begränsade annonsintäkter kan innebära ett väsentligt ekonomiskt bidrag.

Dagstidningarnas totala annonsomsättning 1986 var 5 274 milj. kr. Omsättningen varierar starkt mellan olika tidningar. Den lägsta redovisade annonsomsättningen för 1986 uppgick till 0,2 milj. kr. och den högsta till 1 215 milj. kr. Medianvärdet för 1986 var 16,3 milj. kr.

1986 var enligt RSV 52 dagstidningar (43 företag) — enligt § 24.2 reklamskattelagen — befriade från skyldighet att inbetala reklamskatt. Dessa tidningar redovisade en total reklamskatt på 9,1 milj. kr., vilket således inte levererades in till RSV.

Till övriga 87 dagstidningar (70 företag) som inte varit befriade från inbetalningsskyldighet återbetalade RSV 41,5 milj. kr. för år 1986. Den inlevererade reklamskatt som inte återbetalades, dvs. den reklamskatt som dagstidningarna verkligen betalade, uppgick till 160,4 milj. kr.

Två dagstidningar erhöll återbetalning med hela det inbetalade skattebeloppet. På grund av skattebefrielsen för de första 12 milj. kr. i annonsomsättning utgjorde det verkliga skatteuttaget för 1986 ungefär 3% av den totala annonsomsättningen.

Den *rena subventionen* till dagstidningarna uppgick för 1986 således till 50,6 milj. kr. (9,1 + 41,5), vilket motsvarar 24% av den totalt redovisade reklamskatten.

Om dagstidningarna i likhet med andra publikationer och reklammedier skulle ha haft skattesatsen 11% med oförändrat grundavdrag skulle den redovisade reklamskatten 1986 rent teoretiskt ha ökat med det belopp som motsvarar skillnaden i skattesats i förhållande till den redovisade omsättningen. Den *indirekta subventionen* skulle kunna bestämmas till det framräknade beloppet.

Detta gäller emellertid endast under förutsättning att annonsvolymen skulle vara densamma trots det högre pris som en högre skattesats skulle medföra. En höjning av skattesatsen med 7 procentenheter från 4 till 11 procent motsvaras vid fullt genomslag på priset av en prishöjning med 7,87%. Det är knappast troligt att en prisökning på nära 8% inte skulle få effekter på annonsvolymen. En högre skattesats för dagspressen skulle påverka prisrelationerna mellan olika media och därmed förmodligen även annonsköparnas prioriteringsgrunder.

Eftersom det i realiteten är annonsköparna som har fördel av det lägre skattepåslaget på dagspressens annonspriser är det vanskligt att beloppsmässigt precisera den indirekta subvention för dagspressen som ligger i

den lägre reklamskattesatsen. Det är däremot fullt klart att det lägre skat-tepåslaget på dagspressens annonspriser innebär en väsentlig generell konkurrensfördel för dagstidningarna på den allmänna reklammarknaden.

Om man trots denna reservation vill bilda sig en uppfattning av vär-det av den reducerade reklamskatten för olika tidningsgrupper kan man gå vägen över bruttoannonsintäkter per tidningsgrupp och justera ner dessa till beskattningsvärde per tidningsgrupp, eftersom beskattningsvär-de uppdelat på tidningsgrupper inte kan erhållas direkt från RSV.

Vid justeringen antas att förhållandet mellan dagspressen totalt och olika tidningsgrupper är detsamma ifråga om beskattningsvärde (5 274 Mkr) som ifråga om annonsintäkter brutto (6 334 Mkr).

Tabell 6.1 Beräknat värde av dagstidningarnas reklamskattereduktion

	Annonsintäkter (brutto) Mkr	Beskattnings- värde Mkr	Reklamskattereduktion Mkr
Storstads morgon ht >40%	2142	1785	125
Storstads morgon ht <40%	632	527	37
Storstads kväll	584	487	34
Landsorts 4-7 nr/v ht >40%	2379	1982	139
Landsorts 4-7 nr/v ht <40%	392	327	23
Landsorts 2-3 nr/v	156	130	9
Endags	49	41	3
Samtliga	6334	5274	369

Källa annonsintäkter brutto: Svenska tidningsutgivareföreningen

Källa beskattningsvärde samtliga: riksskatteverket

Definition annonsintäkter brutto: annonsintäkter exklusive moms, men före av-
drag för provisioner, rabatter och reklamskatt

Sammanfattningsvis gäller att dagspressen 1986 betalade 160 milj. kr. i reklamskatt. Samtidigt fick dagspressen en subvention på 51 milj. kr. i form av uttagen och återbetalad resp. ej inlevererad reklamskatt. Till detta kommer värdet av den konkurrensfördel som dagstidningarna har i sin annonsförsäljning i jämförelse med andra reklammedier till följd av lägre reklamskattesats, för vilket en teoretisk beräkning ger resultatet 369 milj. kr. för hela dagspressen.

6.2.2 Administrationen

Reklamskatten administreras av riksskatteverket (RSV) på grundval av reklamskattelagen. Regler rörande förfarandet vid beskattningen — t.ex. angående redovisning av skatt, skatterevision, fastställande av skatt m.m. — återfinns i lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgif-ter. RSV har i vissa fall utfärdat anvisningar i enlighet med sina instruk-tioner.

RSV har noterat vissa problem i samband med tillämpningen av rek-

lamskattelagen. Dessa avser bl.a. olika typer av trycksakers förhållande till varandra, t.ex. anknytning till en dagstidning. Aktuella frågor behandlas utförligt i RSV:s handbok Reklamskatt eller inte reklamskatt? (RSV 2:a uppl. 1985).

Både annonser i en tidning och i olika typer av bilagor förekommer i egentliga trycksaker. Avgränsningsproblem kan uppstå när det gäller att bestämma huruvida en trycksak som medföljer en dagstidning gäller som del (sektion) av eller bilaga till publikationen. RSV har i särskilda anvisningar utformat en praxis för bedömningar (RSFS 1982:26 RSV Ip 1982:7).

En *del* av en publikation är en trycksak som framställs av publikationens utgivare, ingår i totalupplagan eller i en klart avgränsad del av denna samt är utformad så att den framstår som ingående i publikationen. Annonser i en sådan del av en publikation beskattas på samma sätt som den publikation den medföljer. Ifråga om allmänna nyhetstidningar gäller skattesatsen 4%.

En *bilaga* till en publikation är i princip varje separat trycksak som inhäftad eller lös distribueras med publikationen och som inte utgör en del av publikationen enl. ovan. En bilaga kan vara av två slag, antingen annonstrycksak eller reklamtrycksak, beroende på om den har annonser för en eller flera annonsörer.

En reklamtrycksak eller annonstrycksak som är bilaga till en annan publikation än en reklamtrycksak anses dels som en självständig trycksak, dels som en annons i publikationen. Skatten erläggs i två led, dels för framställningen av trycksaken och dels också för offentliggörandet i form av bilaga till annan publikation. I första ledet är skattesatsen 11%, i andra ledet är den 4% om det gäller en bilaga till en allmän nyhetstidning och i annat fall 11%.

Det är således av väsentlig ekonomisk betydelse för en dagstidning om en annonssektion klassas som del av tidningen eller bilaga till den. I det förra fallet utgår en enkel skatt om 4%, i det senare en dubbel skatt om 11 + 4%. Även om skatten för framställningen i det senare fallet erläggs av ett tryckeri medför ett högre samlat skatteuttag ett högre pris för annonseringen, vilket kan påverka dagstidningens konkurrenskraft som reklammedium.

Det bör i sammanhanget noteras att reklamskattelagens definition av *annonsblad* är vidare än vad som vanligtvis gäller för begreppet. Som annonsblad räknas en publikation som innehåller annonser och som till övervägande del tillhandahålls gratis eller till ett pris som avsevärt understiger vad som är skäligt. Normalt innehåller ett annonsblad annonser från flera olika och/eller konkurrerande annonsörer. Det saknar således betydelse om publikationens redaktionella innehåll har karaktär av fackpress e.d.

6.2.3 Riksskatteverkets synpunkter på reklamskatten

RSV har i olika sammanhang uttryckt uppfattningen att statliga bidragssystem och statlig skattereglering bör hållas isär. Olika skattesatser och grundavdrag för olika reklammedier medför avgränsningsproblem och svårare administration av skatten. Det drar också med sig redovisningsproblem och krångliga deklarationer för de skattskyldiga. Det ideala från skattesynpunkt vore enligt RSV en fullt utförd likabehandling av samtliga reklammedier. Förmånliga skattevillkor för vissa grupper borde med detta synsätt ersättas med motsvarande direkta bidrag till berörda grupper.

RSV har noterat att det i regelverket för reklamskatten inte finns någon fast gräns för andelen redaktionellt material som kriterium för att en tidning skall klassas som dagstidning. Det kan medföra problem, t.ex. om ett annonsblad börjar innehålla redaktionell text och kräver att behandlas som dagstidning med lägre skattesats och grundavdrag. RSV kan i sådana fall samråda med presstödsnämnden.

Gratisutdelade tidningsexemplar kan utgöra ännu ett problem. Om den övervägande delen av en tidningsvolym delas ut gratis, skall tidningen räknas som annonsblad. Detta medför att en tidning under en period, t.ex. i ett introduktionsskede när tidningen till stor del delas ut gratis som marknadsföringsåtgärd, kan klassas som annonsblad för att sedan, när större delen av upplagan blir abonnerad, klassas som dagstidning med rätt till lägre skattesats och grundavdrag.

6.3 Reklamskatteutredningen

Regeringen tillkallade i april 1986 en särskild utredare för att se över skatten enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam. Reklamskatteutredningen (Fi 1986:01) skall enligt sina direktiv (Dir. 1986:11) undersöka behovet av ändringar av lagen med hänsyn till att reklam nu i växande omfattning förekommer i nya medier, som t.ex. vissa typer av kabel-TV-sändningar, s.k. intern-TV och databaser, vilkas innehåll offentliggörs genom s.k. videotextteknik.

Översynen omfattar vidare nya metoder för framställning av reklammeddelanden, t.ex. genom nya kopieringsförfaranden. Även andra delar av skatten kan behandlas av utredaren i syfte att förenkla tillämpningen och administrationen av skatten.

Reklamskatteutredningen lade i juni 1988 fram sitt betänkande (SOU 1988:17) Reklamskatt. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

Som nämnts i kapitel 5 arbetar också sedan juni 1987 en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda den indirekta beskattningens omfattning och utformning. Reklamskatten faller under utredningsuppdraget tillsammans med andra punktskatter.

6.4 Skrivelse från Svenska tidningsutgivareföreningen

I en skrivelse 1988-05-11 till utredningen om indirekta skatter, som också tillställts dagstidningskommittén, avvisar Svenska tidningsutgivareföreningen (TU) förändringar i den indirekta beskattningen för dagspressen. TU:s synpunkter ifråga om mervärdeskatten har avhandlats i kapitel 5.

Beträffande den reducerade reklamskatten anför TU att en generalisering av skatten skulle innebära högre skattesats för dagspressen och inget grundavdrag. Beräknat på annonsintäkter netto år 1986 skulle detta medföra en merkostnad för branschen på ca 343 milj. kr. I ett sådant läge ställs tidningsutgivarna inför valet att antingen lägga ut merkostnaderna på kunderna eller täcka kostnaderna internt.

En merkostnadstäckning genom prishöjning skulle enligt TU särskilt drabba tidningar med låga annonsintäkter och svag ställning på annonsmarknaden. Tidningar med låg hushållstäckning löper risken att strykas från annonsörernas listor. Dessutom rubbas balansen på reklammarknaden, eftersom dagspressannonsering blir relativt sett dyrare än andra reklammedier som inte måste tackla motsvarande skattehöjningar. Detta vore allvarligt i förhållande till direktreklam och lokala annonsblad. I den mån TV-reklam skulle tillåtas i Sverige skulle prishöjningar för dagspressannonsering ytterligare öka de konkurrensmässiga påfrestningarna för branschen.

Om företagen väljer att behålla en oförändrad prisnivå skulle skatteökningen enligt TU medföra att 60% av branschens samlade nettoresultat skulle försvinna. Resultatförsämringen är mindre än om mervärdeskatt skulle införas på upplageförsäljningen. Trots detta skulle 61 av 117 företag hamna på ett negativt nettoresultat om skattehöjningen inte i någon mån kunde kompenseras med höjda priser.

TU inskräper att den gällande ordningen innefattar särskilda hänsynstaganden till främst mindre tidningar och även i övrigt avvägs från presspolitiska utgångspunkter. En ev. förlorad förmånsbehandling utgör ett kraftigt hot mot dagspressens fortlevnad. Förlorar dagstidningarna rätten till lägre skattesats och grundavdrag skulle detta ensamt leda till att ca hälften av årsresultatet för de ekonomiskt starkare pressgrupperna skulle betalas i skatt. För de flerdagartidningar som åtnjuter fullt produktionsbidrag blir de ekonomiska konsekvenserna enligt TU närmast parodiska.

6.5 Reklamskatten i presstödsdebatten

Debatten om reklamskatten gällde till en början lämpligheten av att finansiera ett selektivt presstöd med en differentierad reklamskatt, och därtill hörande frågor om likabehandling, konkurrensneutralitet m.m.

Dessutom diskuterades frågan huruvida presstöd borde lämnas i form av skattelättnader. När debatten var som livligast på denna punkt i början av sjuttioalet uttalade riksdagen att skattelättnader var ett lämpligt komp-

lement för att förstärka och underbygga direkta stödsatser och att annonsskattelättnader skulle ses som ett led i statens samlade presstödjande åtgärder.

I samband med regeringens besparingsproposition 1980 kom frågan om reducerad reklamskatt för dagspressen att beröras. I propositionen förutskickades att 30 milj. kr. skulle sparas på presstödet och att huvuddelen skulle tas ut genom en sänkning av samdistributionsrabatten.

I en debattartikel i sammanhanget (DN 1980-12-20) framhöll pressstödsnämndens dåvarande kanslichef att en bärande tanke med samdistributionen till lika pris per utdelat exemplar var att göra det möjligt för tidningar att till rimliga kostnader fortsätta distributionen där de hade små och glest spridda upplagor. Medborgarnas möjligheter att välja tidning skulle inte äventyras på grund av orimligt höga distributionskostnader.

En sänkning av samdistributionsrabatten skulle enligt artikelförfattaren inte omedelbart hota den fysiska samdistributionen, men däremot radera likaprisystemet. Stora tidningarna skulle kunna avstå från rabatten och kompensera sig genom att ta ut ett högre pris av sina konkurrenter. Det skulle snabbt föranleda dessa att endera lägga ner distributionen till många orter eller resa krav på ökade produktionsbidrag.

Presstödsnämndens kanslichef anförde att den reducerade reklamskatten innebar en förmånsbehandling av dagspressen som minskade statens intäkter med drygt 200 milj. kr. Samdistributionssystemet skulle kunna räddas om man som ett villkor för den reducerade reklamskatten stadgade att tidningen skulle delta i samdistribution till likapris, eftersom skatteförmånerna betyder väsentligt mer än samdistributionsrabatten. Samdistribution och likapris skulle bestå.

På senare år har frågan om kopplingen mellan reklamskatt och direkt presstöd återigen aktualiserats. Det gäller framför allt reklamskatten som finansieringskälla för det direkta presstödet.

I en artikel i Pressens Tidning (1987:3 s. 36 f.) framhöll tidningens ekonomiske expert att statens intäkter av reklamskatten och statens kostnader för det direkta presstödet, räknat i löpande priser, följdes åt ganska väl t.o.m. budgetåret 1976/77. Därefter var kostnaderna för presstödet högre än intäkterna från reklamskatten t.o.m. budgetåret 1983/84. Höjningar av presstödet under denna tid fick finansieras på annat sätt.

Från 1984 planade presstödet ut, samtidigt som en snabbt stigande annonskonjunktur gav allt högre annonsintäkter. Reklamintäkterna steg snabbt och kom att täcka presstöds kostnaderna mer än väl. Om trenden håller i sig t.o.m. budgetåret 1987/88 kommer enligt denna beskrivning skatteintäkterna att överstiga presstöds kostnaderna med ca 200 milj. kr.

Svenska journalistförbundet (SJF) framhåller i skrivelse till regeringen 1986-06-11 att dagspressannonseringen lämnat ett stort bidrag till tidningarnas ekonomiska möjligheter att utkomma och informera medborgarna i viktiga samhällsfrågor och andra angelägenheter.

Sedan 1972 har direktreklamen enligt SJF ökat kraftigt så att den nu

utgör ca 25% av den totala reklamvolymen. SJF anser det samhällspolitiskt orimligt att direktreklamen, som inte lämnar något som helst bidrag till en allmän informationsskyldighet, har en gynnad ställning i förhållande till annonser i tidningarna. För att direktreklamen skulle bära sin andel av ansvaret för en allsidig nyhetsförmedling och opinionsbildning borde skatten på direktreklam höjas från 11 procent till mellan 50 och 70 procent.

I skrivelse till regeringen 1987-05-13 hävdar Annonsörföreningen att reklamskattelagen alltsedan den infördes varit en källa till stora bekymmer för hela reklambranschen. Mot bakgrund av att reklamskatten nu väsentligt överstiger de belopp som behövs för det ursprungliga ändamålet, nämligen att täcka kostnaderna för presstödet, finner föreningen det angeläget att hemställa till regering och riksdag att reklamskatten i första hand sänks till den nivå som gällde före den senaste höjningen (1 juli 1985) och att dessutom de nuvarande och i vissa fall mycket komplicerade reglerna förenklas. Ungefär samma synsätt har i skrivelse till regeringen 1987-07-07 redovisats av Swedma (Swedish Direct Marketing Association).

Regeringen beslutade 1987-11-05 att inte vidta någon åtgärd med anledning av nämnda skrivelser. Kopior av regeringens beslut och skrivelserna överlämnades till dagstidningskommittén och reklamskatteutredningen för kännedom.

6.6 Kommitténs bedömningar

Kommittén kan konstatera att reglerna om reducerad reklamskatt för dagspressens annonsering är ett viktigt led i statens samlade åtgärder för att stödja dagspressen i syfte att främja konkurrens och mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning.

Genom grundavdraget i systemet för annonsintäkter upp till 12 milj. kr. per år får dagstidningar en direkt ekonomisk subvention vid sidan av andra möjligheter till stöd och bidrag. Denna subvention uppgick 1986 till totalt 51 milj. kr.

Genom att dagspressen har en lägre reklamskattesats än andra reklammedier förstärks dagstidningarnas allmänna konkurrenskraft på reklammarknaden. Dagstidningarna kan förbli attraktiva för annonsörerna. För närvarande svarar dagspressen för ca 80% av den totala reklamvolymen i de s.k. A-medierna. Den konkurrensfördel som rätten till reducerad reklamskatt ger är svår att mäta i reda pengar. Med en teoretisk beräkning kan den för år 1986 skattas till storleksordningen 370 milj. kr. för hela dagspresskollektivet.

Kommittén anser att den gällande ordningen är väl avvägd och utformad i förhållande till den övergripande statliga presspolitiken. Den förmansbehandling i fråga om lägre skattesats och grundavdrag som dagspressen åtnjuter i förhållande till andra reklammedier får snarast anses vara begränsad om hänsyn tas till dagstidningarnas kostnader för nyhets-

förmedling och informationsspridning. År 1986 spenderades totalt ca 5,4 miljarder kr. på annonsering i dagspress. Motsvarande belopp för t.ex. direktreklamen uppgick till ca 3,6 miljarder kr. samma år.

Mot denna bakgrund kan kommittén i princip tänka sig en större differentiering än för närvarande mellan reklamskatt villkoren för verksamheter som fullgör viktiga samhällsliga uppgifter resp. sådana som är rent kommersiella. En sådan större differentiering kan också motiveras på rent ekonomiska grunder, nämligen i förhållande till olika reklammediers ekonomiska bärkraft.

Kommittén noterar att det i reklamskatten inbyggda grundavdraget för annonser i dagspress höjts med endast 3 milj. kr. under de senaste tio åren, nämligen från 9 till 12 milj. kr. Kommittén anser det därför befogat med en höjning till exempelvis 15 milj. kr. En sådan höjning skulle vara av betydelse för tidningar med lägre hushållstäckning och relativt sett begränsade annonsintäkter.

Kommittén vill understryka att den förmånliga behandlingen av dagspressen i reklamskattelhänseende har en rent presspolitisk bakgrund. Eventuellt kommande förslag till generaliseringar och likabehandling av olika reklammedier i reklamskattelagen måste behandlas med beaktande av detta förhållande.

I den mån förändringar i reklamskattelagen skulle te sig befogade från andra än presspolitiska utgångspunkter, och om sådana förändringar skulle medföra en relativ ekonomisk försämring för dagspresskollektivet, förutsätter kommittén att dagstidningarna i skälig omfattning och i lämpliga former kompenseras för detta.

7 Tidningstaxan och postens tidningsrörelse

7.1 Allmänt

Posten svarar för en betydande del av tidningsdistributionen. Drygt 560 milj. tidningsexemplar distribueras varje år, varav ca 400 milj. ex. avser tidningar och tidskrifter med mindre än två nummer per vecka. Ca 20% av abonnemangsdistributionen av tidningar med 2-7 nr/vecka sköts av posten. För tidningar med mindre än 2 nr/vecka är posten största distributör av abonnerade exemplar. Totalt befordrar posten ungefär hälften av den abonnerade tidningsvolymen. Intäkterna av verksamheten motsvarar ca 8 % av postens totala distributionsintäkter.

Taxesättningen för tidningsdistributionen regleras genom riktlinjebeslut av riksdagen. Frågan har varit föremål för flera översyner och utredningar. De viktigaste tillsattes resp. 1955, 1966 och 1974. Den nuvarande ordningen bygger i allt väsentligt på de överväganden och förslag som 1974 års tidningstaxeutredning lade fram i betänkandet (SOU 1975:80) Postens roll i tidningsdistributionen.

Taxesystemet är uppbyggt efter två huvudlinjer. Å ena sidan skall postens kostnader för tidningsdistributionen täckas genom att ett sedan lång tid tillbaka befintligt underskott i Postens tidningsrörelse inhämtas gradvis. Posten skall alltså arbeta i riktning mot att taxan på sikt blir fullt ut kostnadstäckande.

Å andra sidan skall tarifferna inom taxesystemet motsvara skäliga krav på likabehandling av olika tidningsgrupper och medborgarnas rätt att få tidningar och tidskrifter på ungefär samma ekonomiska villkor oavsett geografisk hemvist. Detta uttrycks genom att posten har transportplikt över hela landet och ett styrande krav på enhetsavgift inom systemet för likvärdiga försändelser.

Postens kostnader i tidningsrörelsen beräknas på ett detaljerat och noggrant angivet komplex av avgiftskomponenter för tidningsdistributionen. Totalavgiften fastställs av regeringen på basis av förhandlingar mellan å ena sidan posten och å andra sidan företrädare för dagspressen (Svenska tidningsutgivareföreningen, TU), fack- och konsumentpressen (Fack- och konsumentpressens postkommitté, FKP) och veckopressen (Veckopressens tidningsutgivareförening, Vectu).

När det gällande taxesystemet lades fast genom beslut av riksdagen 1976 gällde att det dåvarande beräknade underskottet på 90 milj. kr. skulle reduceras med en femtondel per år och vara avvecklat 1992. Statsbidraget för tidningsdistributionen skulle under denna tidsperiod sänkas med 6 milj. kr. per år från 90 milj. kr. första året till inget bidrag alls det femtonde året.

Den presspolitiska målen uttrycks dels principiellt genom likabehand-

lingen och enhetsportot, dels direkt ekonomiskt genom att posten får anslag över stat för tidningsdistributionen och har rätt till samdistributionsrabatt för dagstidningsexemplar som delas ut i lantbrevbäring.

7.2 Systemproblem

7.2.1 Riksdag och regering

Tidningstaxan är i grunden utformad enligt principen pris efter prestation och bygger på detaljerade beräkningar av postens kostnader för tidningsdistributionen. Tidningsrörelsen, liksom andra rörelsegränar inom posten, förväntas bära sina egna kostnader och lämna ett skäligt bidrag till postens samkostnader. Inriktningen kräver att posten måste vara konkurrenskraftig på distributionsmarknaden i stort.

Samhällets intresse av såväl en väl fungerande postservice i allmänhet som en väl fungerande tidningsdistribution — bl.a. med särskild hänsyn till glesbygden — kommer till uttryck i kravet på likabehandling av alla tidningsföretag genom transportplikten över hela landet och enhets-taxan.

En avvägning mellan dessa delvis motstridiga syften har medfört att tidningstaxan innehåller vissa avsteg från ett strikt enhetsporto och en strikt likabehandling.

I praktiken kombineras enhetsportoprincipen med ett par komponenter som beaktar konkurrens- och efterfrågeförhållanden. Det viktigaste har varit en något lägre exemplaravgift för tidningar med mycket stora upplagor och lägre exemplar- och viktavgift för tidningar som har lämnat en volymgaranti till posten för ett år framåt (den s.k. trohetsklausulen). Trohetsklausulen har införts för att skydda posten mot förlust av från distributionssynpunkt gynnsamma tidningsexemplar.

Problemet för staten ligger i svårigheterna att förena de samhällspolitiska målen rikstäckning och likabehandling med de ekonomiska målet att postens tidningsrörelse skall bedrivas affärsmässigt och bära sina egna kostnader.

7.2.2 Posten

I början av 1970-talet övergick allt fler dagstidningar från postdistribution till morgontidig budutdelning genom särskilda samdistributionsföretag. Tidningarnas affärsidé innefattar morgontidig distribution, en service som posten normalt inte erbjuder. Volymen i postens tidningsrörelse minskade märkbart. Minskningen gällde i huvudsak dagstidningar med 2-7 nr per vecka. Postens konkurrenskraft i tidningsdistributionen försvagades.

I detta läge uppstod problem för posten på olika plan.

Postens svårigheter med den bristande särkostnadstäckningen i tidningsrörelsen accentuerades när totalavgiften skulle fördelas på en krympande tidningsvolym. Detta var särskilt besvärande eftersom tidningsrö-

relsen enligt posten är kostnadsdryg och avgifterna aldrig motsvarat kostnaderna.

Vidare försvagades befodringsnätet i postdistributionen. Tidningsrörelsen har alltid varit väsentlig för postens täckningsbyggning, framför allt i lantbrevbäringen. En stabil och regelbunden tidningsvolym har gjort det möjligt för posten att upprätthålla daglig brevdutdelning i kostnads-mässigt ogynnsamma områden.

Postens företagspolitiska problem har formulerats så, att brevrörelsen är ryggraden i postens ekonomi, medan tidningsrörelsen är ryggraden i postens distributionsorganisation.

Med hänsyn till täckningsbyggningen vill posten behålla tidningsdistributionen. Av samma skäl medgavs posten 1972 rätt att förmedla samdistributionsrabatt för tidningsexemplar i lantbrevbäringen, där det var viktigast att posten inte förlorade ytterligare volym.

Postens möjligheter att operera konkurrens effektivt på distributionsmarknaden har enligt posten försvårats av transportplikten över hela landet och kravet på enhetstaxa.

Genom transportplikten kan inte posten välja sina delmarknader, utan måste acceptera att ta även ekonomiskt ogynnsamma områden.

Enhetstaxan utgör ett utjämningspris mellan kostnader för distribution i dyra och billiga områden (resp. glesbygd och tätorter). Den kostnadseffektiva och relativt billiga distributionen i tätorter har i växande utsträckning övertagits av samdistributionsföretagen. Om posten inte kan konkurrera på sådana delmarknader riskerar man att bli kvar med den dyra distributionen till underpris.

Postens huvudkrav i fråga om tidningstaxan har av dessa skäl varit att systemet måste inrymma större möjligheter till marknadsanpassning samt att underskottet i tidningsrörelsen bör täckas med statsmedel tills avgifterna kan göras kostnadstäckande.

Posten har också vid upprepade tillfällen begärt att få förmedla samdistributionsrabatt för samdistribution av tidningsexemplar även i stadsbrevbäringen och föreslagit att staten bidrar till kostnadstäckningen för distribution av tidningar i glesbygd.

Sammanfattningsvis kan det sägas att posten har att tackla två huvudproblem. Det gäller dels — liksom för staten — avvägningen mellan företagsintresset (affärsmässighet) och samhällsintresset (rikstäckande befördran, likabehandling, m.m.), dels problemet med tidningsdistributionens betydelse för postens täckningsbyggning, särskilt i lantbrevbäringen.

7.2.3 Branschorganisationerna

Redan under 1974 års tidningstaxeutrednings arbete framförde branschorganisationerna ett antal huvudinvändningar mot det tänkta systemet som sedan med vissa variationer har upprepats vid olika tillfällen.

Organisationerna anser att en tidningstaxa som motsvarar full kostnadstäckning kan få drastiskt hämmande konsekvenser för tidningsutgiv-

ningens bredd och kvalitet. En sådan tidningstaxepolitik skulle gå emot de presspolitiska målen om konkurrens och mångfald m.m. och för övrigt stämma illa med postens ansvar för en rikstäckande och väl fungerande distributionsapparat.

Organisationerna har framhållit tidningarnas stora betydelse för täckningsbyggnaden i hela poströrelsen och särskilt i lantbrevbäringen. De har mot denna bakgrund ansett det rimligt att tidningarna får betala en sådan taxa att postens rörelseresultat inte försämras av tidningsdistributionen. Taxan borde därför bestämmas med ledning av de s.k. bortfallskostnaderna, dvs. de kostnader som skulle falla bort för posten om tidningsrörelsen avvecklades. Bortfallskostnaderna har av organisationerna beräknats till ca 75-80% av särkostnaderna i postens tidningsrörelse.

I likhet med posten har branschorganisationerna ansett att staten borde bidra till kostnadstäckningen för tidningsdistribution i glesbygd.

Organisationerna har vidare hävdatt att man i de årliga taxeförhandlingarna med posten befinner sig i ett förhandlingsunderläge. Dels har man haft svårt att bedöma relevansen i postens kostnadsfördelningar, dels har posten ansett sig förhindrad att redovisa vissa enligt organisationerna väsentliga uppgifter med argumentet att dessa är av affärshemlig natur.

TU har mer än FKP och Vectu understrukt vikten av ökad marknadsanpassning av taxan. Genom den starkt utvecklade samdistributionen av dagstidningar har TU distributionsalternativ och därmed en god förhandlingsposition gentemot posten. Även på vissa andra punkter har de tre tidningsorganisationerna delvis skiftande åsikter.

Branschorganisationernas argumentering följer två huvudlinjer. Dels anser man att tidningsrörelsens stora betydelse för postdistributionen i stort borde återspeglas i taxesättningen. Dels anser man sig inte ha någon insyn i postens kostnadsberäkningar. Liksom posten har organisationerna vidare varit benägna att betrakta glesbygdsdistributionen som en särskild fråga.

7.3 Tidningstaxans utveckling

7.3.1 1980 års utvärdering

Med anledning av ett uttalande av riksdagen beslutade regeringen i juni 1976 att posten skulle utvärdera det nya taxesystemet efter 1979 års utgång. I februari 1980 rapporterade posten till regeringen. Redan då hade taxan utvecklats i riktning mot större avgiftsrörlighet och marknadsanpassning.

1977 ökade posten avgiftslättnaderna i exemplaravgiften för upplagor i intervallet 3-10 milj. årsexemplar med en ytterligare lättnad för upplagor över 10 milj. ex. 1979 infördes en fjärde taxeklass för lördagsutdelade tidningsexemplar vid sidan av de tre avgiftsklasserna för befordran resp. första, andra och tredje utdelningsdagen.

1979 infördes också en särskild rabattmöjlighet i exemplaravgiften,

nämligen om ett tidningsföretag utför någon sorteringsåtgärd e.d. utöver vad posten generellt krävt, eller om företaget genomför andra särskilda åtgärder som underlättar för posten. I tidningskungörelsen infördes en öppen rabattmöjlighet för posten: "Sänkning kan även ifrågakomma då Postverket anser detta nödvändigt med hänsyn till Postverkets konkurrenskraft."

Posten underströk i sin rapport trohetsklausulens stora betydelse som garanti för volym och ekonomi i tidningsrörelsen och upprepade kravet på rätt till samdistributionsrabatt även för exemplar i stadsbrevbäringen.

Sammanfattningsvis anförde posten att man för att överleva affärs-mässigt trots enhetsporto och transportplikt måste få tillämpa antingen volymgarantier eller en marknadsanpassad taxa med konsekvenser för hela tidningsrörelsen. Den närmare utformningen av systemet borde överlämnas till förhandlingar mellan postverket och branschorganisationerna.

I direkt anslutning till postens utvärdering redovisade även branschorganisationerna sina erfarenheter av taxesystemet. Man upprepade kravet att taxan borde motsvara bortfallskostnaderna och därmed uppgå till högst 75% av de beräknade särkostnaderna och hemställde om en ny taxeutredning.

Den fastlagda beräkningsmodellen för särkostnaderna i postens tidningsrörelse uppgavs bygga på redan överspelade fakta och förhållanden. De olika kostnadspåverkande faktorernas inbördes relationer hade ändrats, liksom serviceförutsättningarna genom postens begränsningar i lördagsutdelningen. Taxan hade ökat med 70% på fyra år trots inskränkningarna i lördagsutdelningen. Om utvecklingen skulle fortsätta på samma sätt skulle posten enligt organisationerna vid full särkostnadstäckning år 1991 ta ut 1 kr. mer per utdelat exemplar än samdistributionsbolagen.

Organisationerna hävdade att ett fullföljande av systemet fram till 1991 skulle leda till orimliga konsekvenser. Både dagspress och tidskrifter skulle hamna i en synnerligen besvärlig situation, med snara överväganden om både alternativa distributionsformer och omprövning av utgivningen (TU, FKP och Vectu skrivelse till regeringen 1980-02-13).

Postens utvärdering och branschorganisationernas synpunkter ledde inte till några nya statliga åtgärder. I regeringens proposition (1980/81:137) om stödet till dagspressen behandlades inte frågan. Istället bekräftade riksdagen och regeringen den gällande ordningen.

7.3.2 Nya tendenser

Under förhandlingarna hösten 1983 inför 1984 års tidningstaxa drev TU frågan om lördagstillägget. I en särskild överenskommelse mellan posten och TU preciserades detta tillägg för olika dagstidningsgrupper. I en protokollsanteckning till överenskommelsen hävdade TU att den sänkta servicenivån på lördagar och kraftigt ökade avgiftsuttag i grunden förändrat förutsättningarna för det rådande taxesystemet.

Trots vissa svårigheter hade berörda parter hittills lyckats enas i de årliga taxeförhandlingarna. Hösten 1985 inträffade ett trendbrott. Postens

taxeförslag till regeringen för år 1986 innebar avgiftshöjningar med i genomsnitt 11,3%. Värdet av beräknade mängdrabatter m.m. sattes av posten till 35 milj. kr.

Förslaget innebar rätt betydande taxehöjningar och rabattmöjligheter. Inom branschorganisationerna hävdade FKP och Vectu att avtalet missgynnade lång- och glesspridning särskilt av tidskrifter, eftersom mängdrabattmöjligheterna ansågs ligga mest på dagspressen och dessutom avbalanserades med relativt sett högre avgifter i glesspridningen.

FKP och Vectu ansåg nu att postens fortlöpande marknadsförskjutningar inom taxan gått så långt att de egna kollektiven — som saknar det närliggande alternativet samdistribution genom samdistributionsföretagen — stod inför en branschdifferentiering i tidningstaxan. FKP uppvaktade i juni 1986 regeringen med sina synpunkter.

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) har som central förvaltningsmyndighet för frågor om pris- och konkurrensövervakning att följa och analysera prisutvecklingen även för sådana tjänster som tillhandahålls av statliga affärsverk. Enligt regeringens riktlinjer för prisövervakningen skall SPK informera regeringen om sådana planerade eller genomförda prishöjningar som kan komma i konflikt med övergripande samhällsekonomiska mål.

Med hänvisning till dessa riktlinjer anmälde SPK i november 1985 till regeringen att postverkets då framförda taxehöjningskrav inte motsvarades av inträffade kostnadsökningar. SPK hävdade att faktiskt inträffade kostnadsökningar under 1985 borde motsvara en taxehöjning på i genomsnitt 4,4%. Detta plus 2% för inhämtningen av underskottet borde utgöra taxehöjningen för 1986.

Posten avvisade SPK:s beräkningar och hävdade att postens verkliga kostnadsökningar mellan det nu aktuella och det närmast föregående förhandlingstillfället uppgick till 9%. TU ställde sig bakom SPK:s bedömning och påpekade att prishöjningen på annonser, abonnemang och lösnnummer för 1985 t.o.m. oktober månad hållits inom ramen 4-5%.

TU påpekade också att avtalet innefattade ett nytt rabattsystem i lantbrevbärardistributionen, som skulle "avsevärt reducera den faktiska kostnadsökningen för dagspresskollektivet." TU krävde att posten skulle tillåtas utforma ett nytt mera kommersiellt orienterat förhandlingssystem, att ersätta det nuvarande, i samråd med pressens organisationer (TU skrivelse till regeringen 1985-11-27 s.3).

Regeringen avvisade i december 1985 postens taxeförslag med hänvisning till ett allmänt intresse av att under år 1986 begränsa prisstegringarna i ekonomin. Regeringen gjorde det viktiga tillägget att en något lägre kostnadstäckningsgrad än vad det fastlagda taxesystemet anvisade borde gälla för 1986. Posten fick regeringens uppdrag att inkomma med ett nytt taxeförslag (regeringsbeslut 1985-12-05).

I januari 1986 godtog regeringen ett nytt förslag från posten, som innebar genomsnittliga taxehöjningar på 6,8%, dvs. i stort sett detsamma som SPK tidigare angivit som rimlig höjning. Posten baserade delvis det

nya förslaget på snävare generella rabattmöjligheter. Den nya tidningstaxekungörelsen beslöts träda ikraft den 1 mars 1986, vilket medförde en ytterligare dämpning av prisseffekten räknat på helåret 1986 (regeringsbeslut 1986-01-10).

Samma mönster upprepades i samband med 1986 års förhandlingar om tidningstaxan för 1987. Postens första framförhandlade förslag till regeringen innefattade en genomsnittlig avgiftshöjning på 9,9%. TU godtog postens förslag. En analys visar att dagspressen gynnades i de olika höjningsintervallen i förslaget. SPK anförde som sin mening att redovisade kostnadsökningar efter avdrag för produktivitetshöjning kunde motivera en taxehöjning med i genomsnitt 3,7%. Regeringen infortrade ett nytt förslag från posten, och slutuppgörelsen för 1987 års tidningstaxa kom att motsvara en genomsnittlig höjning med 7,2%.

I budgetpropositionen 1987 (prop. 1986/87:100 bil. 8) föreslog regeringen att statsbidraget till postens tidningsrörelse, för första gången sedan systemet infördes, inte skulle sänkas med 6 milj. kr. utan stå kvar oförändrat på samma nivå som budgetåret innan. Förslaget godtogs av riksdagen.

7.3.3 Aktuella förhållanden

I en skrivelse till dagstidningskommittén 1986-05-06 har TU bl.a. behandlat tidningstaxan. TU påpekar att tidningstaxan nått en sådan höjd att postdistributionen på vissa områden fått svårt att hävda sig i konkurrensen med framför allt samdistributionen. TU skriver vidare:

För att möta konkurrensen har Posten sett sig nödsakad att ändra sin nuvarande prispolitik. Genom att förhandla med enskilda större tidningsföretag om rabatter och villkor för postdistributionen kan Posten stärka sin konkurrenskraft i utsatta områden. I ett presspolitiskt perspektiv kan det vara intressant att notera att en ny princip härigenom införs som ger olika tidningar olika posttaxor. Likaprisprincipen överges, vilket utan tvekan i många fall praktiskt motverkar syftet med den hittills förda presspolitiken.

Posten och TU har också i en gemensam skrivelse till regeringen 1987-04-10 förordat friare former för kommande förhandlingar om priser och villkor och att tidigare ordning enligt främst 1974 års tidningstaxeutredning inte längre skall gälla.

Regeringen har genom regleringsbrev 1987-06-18 uppdragit åt posten att inkomma till regeringen med ett förslag till en ny friare förhandlingsordning mellan parterna i tidningstaxefrågan. Enligt uppgift har posten för avsikt att inkomma med ett förslag i sådan tid att en eventuellt ny ordning skall kunna tillämpas fr.o.m. kalenderåret 1989.

I sin treårsplan för 1989-1991 (s. 42) anför posten angående postens tidningsrörelse:

Riksdagsbeslutet från 1976 har fungerat enligt förutsättningarna fram till 1986. Såväl 1986 som 1987 har dock Regeringen korrigerat av Posten i enlighet med riksdagsbeslutet föreslagna avgiftshöjningar.

Postens uppfattning är därför att det ej längre går att tillämpa riksdagsbeslutet för att uppnå en eliminering av underskottet i tidningsrörelsen. I syfte att nå fram till en marknadsanpassad modell pågår därför f n diskussioner mellan Posten och de olika tidningsutgivarna.

Postens utgångsbud till organisationerna i förhandlingarna om 1988 års avgifter innebar en höjning med knappt 19%. Detta procenttal inkluderade en av posten beräknad utebliven kostnadskompensation under senare år. Slutuppgörelsen stannade vid en genomsnittshöjning på 6,4%, vilket posten senare föreslog regeringen. Enligt uppgift från TU begränsades prishöjningarna för dagspresskollektivet till 4,3% genom en högre rabattgivning från posten. SPK hävdade i skrivelse till chefen för finansdepartementet 1987-11-13 att höjningen för 1988 borde uppgå till högst 3%.

7.4 Kommitténs överväganden

Huvudtendensen i taxeutvecklingen är en allt större marknadsanpassning och friare taxesättning. Posten har stegvis utvecklat, ökat och differentierat rabattmöjligheterna inom tidningstaxan i sådan utsträckning att ett nästa steg i praktiken skulle kunna innebära separata ramavtal med å ena sidan dagspressen och å den andra fack- och veckopressen.

I själva verket har tidningstaxan differentierats för olika kundkategorier. Det i sin tur är en följd av postens konkurrenssituation. Posten anser sig, för att kunna hävda sig, behöva anpassa sina priser efter förutsättningarna på olika delmarknader. I det totala distributionssammanhanget har Posten att beakta tre huvudmarknader.

För det första gäller det den koncentrerade distributionen i tätorter. Här kan inte posten konkurrera om dagstidningarna, eftersom det avgörande servicekravet är morgontidig utdelning, vilket posten tills vidare inte erbjuder.

För det andra gäller det glesbygdsdistributionen. Här förekommer ingen alternativ distribution. Posten måste med sin transportplikt över hela landet utföra denna service.

Slutligen gäller det delmarknaden mellan de två ytterligheterna. Här beror postens möjligheter att vinna marknadsandelar på postens förmåga att konkurrera, främst med prissättningen. Det är postens konkurrensförmåga på denna marknad som för närvarande bestämmer postens resultat i tidningsdistributionen.

Generellt gynnar en affärsmässigt betingad differentiering av tidningstaxan stora kunder och kunder med alternativa distributionsmöjligheter, dvs. dagspressen. Mindre kunder och kunder utan naturliga distributionsalternativ blir relativt sett drabbade av en taxedifferentiering, eftersom de är av mindre ekonomisk betydelse för posten och på grund av brist på alternativ inte har något att egentligen sätta emot i en avgiftsförhandling.

Det första steget i en fortsatt affärsmässig utveckling av tidningsdistributionen kan således bli att dagstidningar och övriga tidningar och tid-

skrifter åsätts olika taxor. Det ser ut som om detta nu är på väg att realiseras. Nästa led kan bli att en differentiering på samma grunder inträder för olika kunder inom resp. presskollektiv.

Den redovisade utvecklingen visar enligt kommittén att tidningstaxe-systemet som det fastlades av riksdagen 1976 nu i praktiken har satts ur spel. Det är tveksamt om riksdagens och regeringens politiska intentioner med det ursprungliga beslutet kan sägas ha upprätthållits.

Det är därför angeläget att hela frågekomplexet kring tidningstaxe-systemet tas upp till en förnyad och förutsättningslös prövning. Kommittén vill i sammanhanget peka på ett antal problem av särskild principiell betydelse.

7.4.1 Postens samhällsansvar

Posten skall som allmännyttigt, marknadsinriktat serviceföretag planera och bedriva sin verksamhet så att både företagsekonomiska och samhällseliga intressen tillgodoses.

Den företagsekonomiska aspekten innebär främst att posten utvecklar och anpassar sina tjänster efter efterfrågan och tar ut sådana priser att intäkterna täcker samtliga kostnader. Den samhällseliga aspekten kan sägas innebära att posten upprätthåller en väl avvägd postservice över hela landet och tillämpar enhetliga avgifter.

Postens författningsenliga distributionsmonopol avser de s.k. normalbrev. Beträffande vissa andra försändelser, t.ex. tidningar, har posten s.k. faktiskt monopol, som bl.a. är en följd av omfattande investeringar men som inte styrs av särskild reglering.

Det faktum att posten har — eller har tillåtits utveckla — monopol på distribution av olika försändelser har en samhällspolitisk bakgrund. Med monopolställningen på en viss marknad följer skyldigheten att beakta ett politiskt fastlagt, allmänt samhällsintresse.

Tidningsrörelsen

Riksdagens riktlinjebeslut ifråga om taxorna i postens tidningsrörelse har byggt på en sammanvägning av samhällseliga och företagsekonomiska intressen. Besluten innebär att tidningstaxan bör innehålla dels vissa marknadsmässiga inslag och omges med konkurrensmässiga skyddsnät i form av trohetsregler och samdistributionsrabatt, dels vissa element för att skydda likabehandlingen och rikstäckningen i tidningsdistributionen.

Trohetsreglerna och samdistributionsrabatten har en dubbel effekt. Genom att skydda posten från förlust av tidningsvolym i distributionen stärker de samhällets intresse av en rationell och fungerande postdistribution över hela landet och gynnar även posten ekonomiskt.

Samtidigt gäller att likabehandlingen i taxesystemet och rätten till samdistributionsrabatt för lantbrevbärarexemplar har ett uttalat presspolitiskt motiv. Dessa principer befrämjar konkurrens och mångfald inom pressen genom att tillförsäkra tidningar som arbetar under olikartade ekonomiska villkor likvärdiga distributionsförutsättningar. Samma ambition

uttrycks f.ö. i den ordning som innebär att regeringen fastställer tidningstaxan på grundval av förhandlingar mellan posten och i stort sett hela presskollektivet.

Som framgår av kommitténs beskrivning av senare års utveckling har tidningstaxan utvecklats i riktning mot större affärsmässighet. Efter att i accelererande takt ha byggt ut differentieringarna i tidningstaxan medelst olika rabatter har posten nu nått så långt att man förhandlar — eller önskar förhandla — med enskilda tidningsföretag. Posten har i sin senaste treårsplan deklarerat att riksdagens beslut om tidningstaxan betraktas som obsolet.

I förhållande till riksdagens beslut angående grunderna för tidningstaxans utformning kan det konstateras att posten nu rört sig långt ifrån de samhälls- och presspolitiska motiv som utgjorde en väsentlig del i systemet. Posten har t.o.m. avfärdat riksdagens riktlinjebeslut. Dessa förhållanden ger emellertid inte hela bilden av postens ansvar.

Postverksamheten i stort

Samma år som tidningstaxestystemet lades fast beslutade riksdagen om en ny organisation för postverket.

I propositionen (1975/76:167 s. 6) om ny organisation för postverket uttalade regeringen att posten "skall tillgodose de krav som följer av den dubbla rollen som samhällsnyttig institution och affärsdrivande verk och därutöver eftersträva att hävda sig så väl som möjligt inom sitt verksamhetsområde."

I riksdagsbehandlingen av organisationsförslaget erinrade trafikutskottet (TU 1975/76:26 s. 8) "om att riksdagen redan tidigare vid flera tillfällen understrukit att postverket är ett allmännyttigt företag samt att härav följer en skyldighet i princip för verket att [...] över hela landet [...] erbjuda erforderlig postal service och att upprätthålla denna service också i områden i vilka rörelsen inte är bärkraftig."

I budgetpropositionen 1980 (prop. 1979/80:100 bil. 9 s. 181) anmälades vissa organisatoriska förändringar inom postverket, bl.a. en övergång till rörelsegränsheter. Föredragande statsråd betonade lönsamhetsaspekten. "Ett mera renodlat lönsamhetsansvar kan därmed knytas till rörelsegränsheterna."

Trafikutskottet fann det nu såsom tidigare (TU 1979/80:13 s. 5) "vara i hög grad angeläget att förbättringar i verkets service inom landsbygds- och glesbygdsområdena [...] kommer till stånd även om detta medför kostnadsökningar för verkets del."

Trafikutskottet återkom året därpå till frågan. Nu angavs (TU 1980/81:15 s. 4 f.) en mjukare linje i fråga om den allmännyttiga aspekten och en större förståelse för lönsamhetskraven. "Självfallet måste postverket som ett affärsdrivande verk försöka effektivisera verksamheten och beakta de kostnadsmässiga konsekvenserna" av krav på ytterligare förbättringar i servicen. Denna gång gjordes inget tillägg om att förbättringar borde göras oavsett kostnadsökningar.

Omorganisationerna inom posten fortsatte. 1984 framlade regeringen en proposition (1983/84:34) med nya förslag. Det föredragande statsrådet anförde (prop. s. 2) att "Strävandena mot ökad marknadsinriktning och delegering samt mot resultatansvar för rörelsegrenar och regioner har varit starka motiv för organisationsbesluten."

Den föreslagna nyordningen stannade inte vid en allmän marknadsinriktning utan tog ett steg närmare de enskilda kunderna (prop. s. 8): "Postverkets tjänster måste utvecklas i nära kontakt med kunderna så att man ännu bättre än idag kan tillgodose olika kunders speciella önskemål."

Samhällsintresset behandlades ytterst marginellt. I en hängmening påpekade dock föredragande statsråd (prop. s. 10) att "Postverket skall självklart i denna utveckling mot ökad marknadsanpassning utgå från de krav på rikstäckande postservice som staten ålägger verket."

I riksdagsbehandlingen av organisationsförslagen anslöt sig trafikutskottet (TU 1983/84:8 s. 5) till bedömningarna att förslagen borde "kunna bidra till den kraftsamling mot marknads- och produktutveckling som är nödvändig om postverket framgångsrikt skall kunna svara mot kundernas — främst företagskundernas — ständigt förändrade behov."

I budgetpropositionen 1985 (prop. 1984/85:100 bil. 8 avsn. 5.1 s. 93) framhöll föredragande statsråd att "För direkt konkurrensutsatta produkter bör posten ta ut de priser som kunderna är beredda att betala." Trafikutskottet hade inget att erinra.

I budgetpropositionen 1988 (prop. 1987/88:100 bil. 6 s. 98) anför föredragande statsråd kortfattat att "Jag tillstyrker den allmänna inriktningen av verksamheten som innebär en fortsatt kundorientering."

Sammanfattningsvis står det klart att statsmakternas inställning till och beslut ifråga om postens allmänna verksamhetsinriktning under den senaste tioårsperioden kraftigt vägt över till förmån för en ren marknadsorientering. Det samhällsintresse som 1976 eftertryckligt underströks av riksdagen har sedermera i det närmaste fallit bort ur diskussionen.

Avvägningar

I förhållande till riksdagens riktlinjebeslut ifråga om *tidningstaxans utformning* kan det konstateras att posten kommit långt ifrån de ursprungliga intentionerna bakom systemet och slutligen öppet avvisat dessa.

I förhållande till riksdagens riktlinjebeslut ifråga om *postens organisation och verksamhetens allmänna inriktning* har posten i stort sett följt den principiella ordning som fastställts.

Mot bakgrund av vad som redovisats i det föregående anser kommittén att det nu är nödvändigt att staten klargör förhållandet mellan samhällsintresset och det rent företagsekonomiska intresset i postens verksamhet. Ett sådant klarläggande bör göras entydigt och heltäckande. Det får inte vara så att olika beslut och uttalanden rörande olika delverksamheter skapar svårigheter och oklarheter för posten, eller leder till motstridiga och oförenliga principiella riktlinjer.

Ett klarläggande i grunden av detta förhållande är enligt kommittén en ofrånkomlig förutsättning för att fortsatta bedömningar — såväl samhällspolitiska som ekonomiska — skall kunna vara praktiskt och principiellt relevanta. Kommittén finner det förvånande att återkommande, oftast årliga, politiska styrbeslut rörande å ena sidan tidningstaxan och å andra sidan den totala postverksamhetens inriktning tillåtit gå så långt isär — och under så lång tid — utan förnyade övergripande ställningstaganden.

I maj 1988 tillsattes en kommitté (K 1988:2) med uppdraget att bedöma och precisera statens regionalpolitiska och sociala ansvar på telekommunikationsområdet och på postområdet. I samband därmed skall kommittén precisera televerkets och postverkets roll (Dir 1988:11). Arbetet skall vara slutfört vid utgången av år 1989.

Kommittén välkomnar regeringens initiativ i frågan och menar att det bör kunna ses som ett första steg i riktning mot det förordade klarläggandet av den samhälleliga aspekten i postverksamheten.

En huvudfråga i sammanhanget är i vilken mån statens samhälls- och presspolitiska ambitioner ifråga om tidningsdistribution bör eller kan uttryckas genom posten. De senaste tio årens utveckling skulle kunna uppfattas så, att det inte är möjligt för posten att förena likabehandling och allmän transportplikt med affärsmässighet och konkurrensförmåga.

Om de samhälls- och presspolitiska ambitionerna med tidningsdistributionen alltså bedöms kunna förverkligas genom posten, och om vad riksdagen uttalat i denna riktning fortfarande äger giltighet, finns det enligt kommittén skäl att erinra om att tidningstaxasystemet redan i sin nuvarande form innehåller samhällspolitiska och presspolitiska hänsynstaganden. Dessa hänsynstaganden innefattar inte enbart postens rätt till statliga bidrag, rabatter och olika konkurrensskydd, utan även krav på skälig likabehandling och en service i allmänhetens tjänst.

7.4.2 Kostnaderna i postens tidningsrörelse

Kostnadernas art

Posten har hävdat att tidningsrörelsen är kostnadsdryg och att den sedan lång tid tillbaka har dragits med underskott och utgjort en fysisk belastning i den totala distributionen. Enligt uppgift svarar tidningarna vikt- mässigt för ca hälften av den totala postbefordrade volymen, men bara för ca 8 % av postens totala distributionsintäkter.

Å andra sidan har posten understrukt tidningsdistributionens stora betydelse för postens täckningsbyggnad i brevrörelsen, särskilt lantbrevbäringen. Ett bortfall av tidningarna skulle kunna medföra att postens möjligheter till daglig brevdistribution i vissa områden skulle äventyras, liksom f.ö. den allmänna servicenivå med vissa kassatjänster m.m. som för närvarande erbjuds i lantbrevbäringen. Av detta skäl vill posten behålla så stor tidningsvolym som möjligt i distributionen.

Kostnaderna för tidningsdistributionen beräknas och taxesätts som särkostnader, dvs. såsom kostnader specifikt knutna till distributionen av tidningar. Beräkningarna går tillbaka på en modell som 1961 utarbetades

av Ulf af Trolle och som senare vid olika tillfällen reviderats och uppdaterats. Modellen utvärderades av 1974 års tidningstaxeutredning och befunns vara ändamålsenlig.

Branschorganisationerna har dock vid olika tillfällen framfört som sin åsikt att ca en fjärdedel av den beräknade totalkostnaden för tidningsdistributionen utgörs av samkostnader, dvs. kostnader som kan hänföras till fler tjänster än enbart tidningsutdelning. Kommittén har i sina kontakter i frågan mottagit uppgifter att andelen samkostnader i själva verket är väsentligt högre än en fjärdedel av de beräknade totalkostnaderna, i några fall har uppgivits att andelen samkostnader t.o.m. skulle ligga i nivån ca 90% av totalkostnaderna.

Oavsett relevansen i olika uppgifter kan kommittén konstatera att posten kopplar tidningsrörelsen till täckningsbyggningen och postdistributionens grundstruktur. I fråga om lantbrevbäringen berörs även tjänster som i tätorter inte normalt hör ihop med utdelning av försändelser.

Postens egen argumentering i fråga om tidningsrörelsens betydelse för täckningsbyggningen och organisationens grundstruktur gör det enligt kommittén mindre befogat att kostnaderna för tidningsdistributionen betraktas och beräknas som särkostnader för en enda specifik tjänst. Det gäller särskilt ifråga om lantbrevbäringen.

För att erhålla en klarare uppfattning av kostnadsbilden torde en rimligare infallsvinkel vara att utgå från lantbrevbäringen som en särskild verksamhetsgren som i sig omfattar flera olika tjänster. Det skulle stämma bättre med bl.a. företagna investeringar, som i regel avser lantbrevbärrorganisationen som sådan och inte särskilda tjänster inom den.

Under alla omständigheter synes det rimligt att en kostnadsanalys av tidningsdistributionen inriktas på att skilja mellan vad som verkligen är sär- resp. samkostnader och även väga in det av posten bekräftade, rent ekonomiska värdet av en stabil och regelbunden tidningsvolym för servicenivå och ekonomi i det anknyttande tjänsteutbudet, främst då vad avser lantbrevbäringen.

Postens kostnadsberäkningar

Postens förslag till avgiftshöjningar bygger på beräkningar av kostnadsutvecklingen från år till år. Till detta läggs ett påslag för ett gradvis inhämtande av särkostnadsunderskottet i enlighet med riksdagens beslut 1976. Den av posten framräknade, föreslagna avgiftshöjningen tas upp till förhandling med TU, FKP och Vectu.

I praktiken går förhandlingarna till så, att posten förelägger motparterna ett förslag till totalavgift som genom förhandlingar skall fördelas på olika taxekomponenter inom systemet.

Branschorganisationerna har anmärkt att själva utgångspunkten för förhandlingarna, den föreslagna totalavgiften, egentligen inte är föremål för förhandling. Organisationerna säger sig ha haft svårt att bedöma relevansen i postens kostnadsberäkningar och har vänt sig mot att posten

enligt organisationerna har hållit inne vissa väsentliga uppgifter med hänvisning till affärssekretessen.

Statens pris- och kartellnämnd har anslutit sig till organisationernas uppfattning på dessa punkter. I en skrivelse till regeringen 1986-11-21 framhåller SPK att det är svårt för posten att verifiera berörda kostnader och/eller kostnadsökningar för motparten, att nuvarande kalkylsystem är krångligt samt att en översyn bör genomföras som bl.a. bör resultera i en ordning där kunderna har fullständig insyn i postens redovisning av kostnader och kostnadsökningar.

I en skrivelse till regeringen 1987-11-13 har SPK återkommit till frågan och utvecklat kritiken ifråga om olika beräkningsmoment. Bl.a. påpekas svårigheterna att på ett rättvisande sätt fördela lokalkostnaderna på tidningsrörelsen och övrig postal verksamhet. Med hänsyn till postens dominerande ställning inom tidningsdistributionen är det enligt SPK rimligt att kunderna ges insyn i postens kostnadsredovisning.

Kommittén anser att ett viktigt led i ambitionerna att finna gångbara lösningar i tidningstaxefrågan är att postens kostnadsberäkningar i ändamålsenliga former kan bedömas. Det bör ske med vederbörlig hänsyn till postens ställning som företag på distributionsmarknaden.

Så länge utformningen av tidningstaxan är knuten till både samhälls- politiska och presspolitiska mål och är underställd beslut av riksdag och regering bör sådana bedömningar vara en fråga mellan posten och regeringen.

Kommittén vill i sammanhanget erinra om vad verksledningskommittén (C 1983:04) i sitt betänkande (SOU 1985:41 s. 12) Affärsverken och deras företag bl.a. anfört i fråga om relationerna mellan statsmakterna och affärsverken:

Den föreslagna formen för [statlig] styrning förutsätter att riksdagen och regeringen löpande erhåller information om utvecklingen inom respektive koncern så att man i tid kan vidta korrigerande åtgärder och ge nödvändiga tilläggsdirektiv.

För att så långt möjligt undvika oklarheter angående kostnadsutvecklingen i postens tidningsrörelse bör regeringen och posten gemensamt finna lämpliga former för förbättrade ömsesidiga kontakter rörande de kostnadsberäkningar som följer av riksdagens beslut om tidningstaxan.

En sådan ordning skulle bl.a. innebära att regeringen kan delta i taxediskussionen på ett tidigare stadium än för närvarande. Därmed skulle också förutsättningarna minskas för den typ av sena regeringsingripanden som inträffade i samband med taxeförhandlingarna hösten 1985 och 1986 och som då vållade olägenheter i form av förnyade förhandlingsomgångar.

Redovisning

Postens tidningsrörelse behandlas f.n. som en särskild rörelsegren. Kostnaderna särberäknas. Diskussionen om tidningstaxan har till stor del hand-

lat om ett underskott i en särskild, avgränsad rörelse. Både staten och posten relaterar tidningstaxefrågan specifikt till postens tidningsrörelse.

Kommittén har i det föregående pekat på vissa svårigheter att klargöra kostnadsbilden i tidningsrörelsen. De aspekter som berörts har avsett beräkningsfrågor. Liknande synpunkter kan dock anföras ifråga om redovisningen.

I sitt bokslut redovisar posten uppgifter om totala intäkter och kostnader i tidningsrörelsen. Redovisningen ger ingen inblick i verksamheten och inga upplysningar om fördelningen inom totalbeloppen.

Detta förhållande är enligt kommittén en brist, som ytterligare försvårar möjligheterna till en saklig och välgrundad bedömning av tidningstaxefrågan.

Förhållanden av detta slag på affärsverksområdet har uppmärksamats av verksledningskommittén. Kommittén anför (SOU 1985:41 s. 47) bl.a. följande.

Enskilda affärsverk innehåller f n inom samma organisatoriska kropp flera stora verksamhetsområden, vart och ett ofta med miljardomslutning. Även om affärsverken som myndigheter erbjuder offentlighet och insyn kan dock den sammanhållet hanterade och redovisade verksamheten vara svår att tränga in i. Särredovisning av ekonomiskt och annat resultat utgör ett minimum för att tillförsäkra insyn i hur olika verksamheter bedrivs. [...]

Beräkningen av den företagsekonomiska lönsamheten kräver också att inte bara kostnader och intäkter särredovisas utan att verksamheten också har ett eget kapital — en egen balansräkning — att relatera resultatet till. Insynen i resultatutjämnning, kapitalöverföringar, hanteringen av samkostnader m m mellan olika verksamheter ökar också om fullständiga bokslut med både balans- och resultaträkningar upprättas. Särredovisningen bör inte tillåtas vara en intern fråga inom verken. Den bör också återfinnas i årsredovisningen.

I regeringens proposition (1986/87:99 s. 112) Ledning av den statliga förvaltningen behandlades bl.a. frågor om årsredovisning och koncernredovisning inom affärsverkskoncernerna. Föredragande statsråd betonade i sammanhanget nödvändigheten av föreskrifter och rekommendationer och föreslog ett uppdrag åt riksrevisionsverket att utarbeta sådana. Föredraganden tillade:

Viktiga utgångspunkter för arbetet bör enligt min mening vara kraven på särskilda bokslut för olika verksamhetsgrenar och divisioner inom koncernerna samt på en redovisning av resultat utöver de rent ekonomiska, t.ex. servicemål.

I den mån postens tidningsrörelse även i framtiden behandlas som en särskild verksamhet, t.ex. beträffande kostnadsberäkningar och servicemål, är det enligt kommittén angeläget att rörelsen även finansiellt och redovisningstekniskt fullt ut separeras från övriga verksamheter inom posten. Att så inte redan skett kan enligt kommittén ses som ett tecken på att kostnaderna i rörelsen i större omfattning än vad som f.n. uppges består av samkostnader avseende flera olika tjänster.

Ett genomfört särskiljande av tidningsrörelsen från andra rörelsegränar hos posten är enligt kommittén en förutsättning för att vidare ställningstaganden i tidningstaxefrågan skall kunna ges en realistisk förankring. Detta gäller både ifråga om politiska och ekonomiska bedömningar.

7.4.3 Samdistributionsrabatt

Posten har vid olika tillfällen begärt att få förmedla samdistributionsrabatt även för tidningar i stadsbrevbäringen.

Frågan behandlades av fjärde pressutredningen. I sitt betänkande (SOU 1980:32 s. 53) Stödet till dagspressen påpekade kommittén att rabatt utgår för lantbrevbärarexemplar "för att skapa konkurrensneutralitet mellan postverket och distributionsföretagen." Kommittén fortsatte:

Det finns starka principiella skäl mot att göra ytterligare delar av den postdistribuerade upplagan berättigad till samdistributionsrabatt. Samdistributionsystemet kom till för att förmå starka tidningar att öppna sina distributionssystem för svaga eller överspridda tidningar. De stora fick en rabatt om de avstod från den konkurrensfördel som de hade i sina distributionsorganisationer och accepterade lika pris per exemplar. Något sådant är det inte tal om vid postdistribution. Den står öppen för alla. Ytterligare rationaliseringar kan inte uppnås denna väg. Till detta kommer att avgifterna för den postdistribuerade upplagan fastställs efter särskilda förhandlingar. Det är svårt att bedöma vilka effekter en ökad rabattgivning skulle komma att få på dessa förhandlingar.

Posten har fått rätt att förmedla samdistributionsrabatt för dagstidningsexemplar i lantbrevbäringstur, främst därför att posten här tappat volym till samdistributionsföretagen och posten i detta fall kan sägas konkurrera med sådana företag på jämförliga villkor, t.ex. ifråga om tidpunkten för utdelningen.

När det gäller dagstidningsexemplar i stadsbrevbäring råder det förhållandet att posten knappast har konkurrens om de tidningsexemplar som glessprids från andra utgivningsområden och som väljer posten för tätortsspridningen. Det skulle vidare vara svårt att motivera varför just dagspressen skulle få samdistributionsrabatt för volymer i tätorterna, men inte andra tidningar och tidskrifter.

Fjärde pressutredningens påpekande angående förhandlingsordningen har på senare år fått en förstärkt relevans. Kommitténs redovisningar i det föregående visar att rabattmöjligheterna inom tidningstaxan under senare år ökat avsevärt, och att möjligheterna i första hand kommit dagstidningarna tillgodo på grund av dagspressens starkare förhandlingsställning.

Ännu en rabattmöjlighet för dagstidningarna skulle kunna accentuera och föra vidare den differentiering av distributionskostnaderna för olika tidningskollektiv som redan får anses ha gått långt.

Kommittén anser inte att posten bör medges rätt till samdistributionsrabatt för samdistribution av dagstidningsexemplar i stadsbrevbäringen innan tidningstaxefrågan i sin helhet prövats på nytt.

7.4.4 Tidningsexemplar i glesbygd

Den nyligen tillsatta kommittén för utredning av statens regionalpolitiska och sociala ansvar för tele- och postområdena skall enligt sina direktiv bl.a. granska postverkets riktlinjer för servicestandard i glesbygd och föreslå eventuella ändringar som bedöms motiverade.

Posten har i sammanhanget anfört att verkets möjligheter att svara för att varje hushåll i landet har tillgång till kontinuerlig postgång påverkas av att kostnaderna per hushåll för postservicen på landsbygden tenderar att fortsätta att öka snabbt. Posten anser sig böra kunna klara ekonomin utan att tillföras statliga eller kommunala medel för postservicen i glesbygd, i första hand genom en fortsatt varsam anpassning av postorganisationen inom fastlagda serviceramar.

1974 års tidningstaxeutredning gjorde en kostnadsmässig bedömning av glesbygds- och tätortsdistributionen. Kommittén framhöll att postens kostnadsfördelningssystem inte var uppbyggt så att det gav underlag för sådana beräkningar. Det ansågs därför inte möjligt att beräkna och fördela samtliga berörda kostnader.

Kommittén gjorde på allmänna grunder antagandet att glesbygdsdistributionen var obetydligt dyrare än tätortsdistributionen per distribuerat exemplar, och anförde (SOU 1975:80 s. 59):

Att kostnaderna inte skiljer sig mera har väsentligen följande förklaringar. I glesbygdsdistributionen utnyttjas utdelningsorganisationen för fler uppgifter än i tätortsdistributionen. Sålunda tar lantbrevbärarna emot och delar ut värdeförsändelser och paket och utför i övrigt sådana prestationer som i tätort ombesörjs av postanstaltens kassapersonal. Härigenom blir kostnaderna för tidningsdistributionen förhållandevis låga på lantbrevbäringslinjerna.

En annan omständighet, som verkar i samma riktning, är att glesbygdsbefolkningen av naturliga skäl inte sällan får sin post nedlagd i en postlåda på ett betydligt större avstånd från bostaden än vad tätortsbefolkningen får. Vidare är det vanligt att de i glesbygderna boende själva svarar för det sista ledet i distributionen genom att avhämta sin post på adresspostanstalten. Ca 20% av antalet hushåll i glesbygden har postbox för posthämtning. Detta procenttal skall jämföras med riksgenomsnittet på ca 5%.

Kommittén anser det inte möjligt att dra några bestämda slutsatser om postens ekonomi i glesbygdsspridningen innan hela kostnadskomplexet i postens tidningsrörelse penetrerats och klarlagts. Den av posten antydda varsamma anpassningen av glesbygdstjänsterna kan dock bedömas ligga i anslutning till det på senare år alltmer utvecklade företagsekonomiska synsättet. Den redovisade glesbygdsproblematiken illustrerar enligt vår mening behovet av större klarhet rörande såväl kostnadsbilden i postens tidningsrörelse som principerna för postens samhällsansvar i tidningsdistributionen.

7.5 Kommitténs slutsatser

Kommitténs genomgång av tidningstaxefrågan visar att den år 1976 fastlagda modellen nu i väsentliga delar har frångåtts. Samtliga berörda parter har från delvis olika utgångspunkter vidtagit sådana åtgärder att den av riksdagen beslutade taxekonstruktionen i realiteten har skjutits åt sidan.

Kommittén anser att frågan om tidningstaxans framtida utformning måste prövas med utgångspunkt i ett tydligt och bärkraftigt sakunderlag. Vi finner det inte möjligt att nu göra några bestämda bedömningar angående statsanslaget för postens tidningsrörelse eller lämna några särskilda förslag.

Kommittén har erfarit att statens pris- och kartellnämnd nu genomför en utredning om bl.a. konkurrensförhållanden och redovisningsprinciper hos posten, varvid bl.a. postens kostnader för tidningsdistribution kan väntas bli belysta. En parlamentariskt sammansatt kommitté utreder för närvarande statens regionalpolitiska och sociala ansvar på tele- och postområdena. Fortsatta ställningstaganden av regering och riksdag bör därför anstå i avvaktan på resultatet av de nämnda utredningarna. Vi anser det dock angeläget att peka på ett antal principiella problem som bör beaktas vid en mer samlad bedömning.

Riksdag och regering bör klargöra förhållandet mellan samhällsintresset och det rent företagsekonomiska intresset i postverksamheten. Det är nödvändigt att inriktningen och systemkonsekvenserna av postens samhällsansvar preciseras, både i förhållande till tidningsrörelsen och till postverksamheten i stort.

Vidare måste enligt vår mening kostnadsbilden i postens tidningsrörelse klarläggas.

För närvarande råder stora oklarheter om förhållandet mellan särkostnader och samkostnader i postens tidningsrörelse, särskilt i fråga om lantbrevbäringen. Kommittén anser att åtskilligt tyder på att andelen samkostnader av de totala kostnaderna är betydligt större än vad som hittills ansetts vara fallet.

Den av posten framräknade, årliga kostnadshöjningen för tidningsdistributionen kan inte verifieras. Så länge tidningstaxans utformning är underställd beslut av regering och riksdag anser kommittén att regeringen på lämpligt sätt bör ges insyn i postens beräkningar.

Postens redovisning av kostnaderna i tidningsrörelsen är otillräcklig för vederhäftiga bedömningar. I den mån tidningsrörelsen även i framtiden behandlas som en särskild verksamhet anser vi det angeläget att rörelsen även finansiellt och redovisningstekniskt fullt ut separeras från övriga verksamheter inom posten.

Möjligheterna att göra bedömningar om skäliga avgifter i postens tidningsrörelse är helt beroende av en klar insikt i postens kostnader för verksamheten. Såväl ekonomiska som samhällspolitiska och presspolitiska bedömningar måste, för att vara relevanta, kunna relateras till kända kostnader.

Kommittén anser att hela tidningstaxefrågan bör tas upp till förnyad prövning. Prövningen bör utgå från ett klarläggande av postens samhällsansvar och en analys av kostnadsförhållandena i postens tidningsrörelse. I prövningen bör de rekommendationer och bedömningar som kommittén framfört i det föregående beaktas.

Särskild hänsyn bör tas till de presspolitiska målen om skälig likabehandling av — och likvärdiga distributionsförutsättningar för — alla tidningar och tidskrifter som distribueras genom posten.

Innan den förordade prövningen genomförs finner kommittén ingen anledning föreslå att posten medges rätt att förmedla samdistributionsrabatt för tidningsexemplar i stadsbrevbäring eller medges särskilt stöd för distribution av tidningar och tidskrifter i glesbygd.

8 Samhällsinformationens ekonomiska betydelse för dagspressen

Kommittén har i direktiven ålagts att söka beräkna de ekonomiska konsekvenserna för dagspressen av eventuella ändringar i de bestämmelser som f.n. reglerar samhällsinformations- och kungörandeannonseringen. Först skall här i korthet erinras om vad de nu gällande författningarna på detta område föreskriver.

18.1 Nuvarande regler för samhällsannonsering i dagspress

När det gäller *statliga* myndigheter och organ finns regler för hur dessa skall informera svenska medborgare om deras rättigheter och skyldigheter samt hur beslut eller annan åtgärd skall kungöras.

I Kungl. Maj:ts cirkulär till statsmyndigheterna om information genom dagspressannonsering (SFS 1971:507) fastställdes den s.k. totalitetsprincipen. Motivet var att ingen medborgare skulle bli utan myndighetenas information på grund av sitt tidningsval. Detta cirkulär har senare ersatts med en förordning om information genom dagspressannonsering (SFS 1981:977). Enligt denna förordning gäller följande:

Om statliga myndigheter eller andra statliga organ använder dagspressannonsering för sådan information om rättigheter och skyldigheter som är avsedd att nå alla medborgare, skall annonseringen ske i samtliga dagstidningar. Om informationen endast gäller medborgarna i ett visst område, skall annonseringen ske i samtliga dagstidningar som har en spridning av någon betydenhet inom området. En annons om viss information bör i regel ha samma innehåll och format i alla berörda tidningar.

1977 kom en lag om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. (SFS 1977:654). Lagen innehåller allmänna bestämmelser om hur kungörande skall gå till. Den kompletterar vad som är föreskrivet i andra lagar och författningar om när kungörande skall ske i Post- och Inrikes Tidningar, ortstidning eller på myndighets anslagstavla. Lagen innehåller följande grundregel:

Om kungörande i ortstidning är föreskrivet, införes kungörelsen i alla lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydenhet bland dem inom orten till vilka kungörelsen riktar sig. Lokal dagstidning skall anses ha sådan spridning, om den kan beräknas vara spridd till minst fem procent av hushållen i orten. Även om så inte är fallet skall lokal dagstidning anses ha sådan spridning, om den kan beräknas vara spridd till minst femtio procent av hushållen i viss kommun inom det berörda området. Vad som sagts nu tillämpas dock ej, om myndigheten finner det uppenbart att syftet med tillkännagivandet kan nås, även om kungörelsen införes i endast ett mindre antal lokala dagstidningar.

Presstödsnämnden har ålagts att tillhandahålla berörda myndigheter sådana uppgifter om dagstidningars spridning som behövs för tillämpning av den nyssnämnda lagen. Presstödsnämnden bedriver inte någon rådgivande verksamhet, utan dess uppgift inskränker sig till att utge en dagstidningsförteckning som innehåller uppgifter om dagstidningarnas spridning och annonspris per län och kommun.

Med dagstidning avses enligt lagen "allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär, som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka och som har en på vardagar i huvudsak abonnerad upplaga".

Kungörandelagens § 4, som gäller stödjande kungörande, ändrades fr.o.m. 1 januari 1984 (SFS 1983:1039) och lyder numera:

Kungörande får ske även i annan form eller i större utsträckning än den föreskrivna, om det finns särskilda skäl till det och den sammanlagda kostnaden inte blir större än som är försvarligt med hänsyn till det intresse som tillkännagivandet skall tillgodose.

Enligt proposition 1983/84:7 tar ändringen i lagen närmast sikte på att inskränka kungörandet av uppgifter i handels- och föreningsregistret i Post- och Inrikes Tidningar. Riksdagen uttalade i samband med denna ändring att om det föreligger särskilda skäl för kungörande i dagstidning, så bör kungörande i princip ske efter den s.k. totalitetsprincipen.

De enda generella regler som finns för *kommunal* annonsering gäller fullmäktiges sammanträden.

Kungörelse om sammanträde med fullmäktige utfärdas av ordföranden. I kommunallagen (SFS 1977:179) 2 kap. 10 § stadgas härom följande:

Uppgift om tid och plats för sammanträde samt, om fullmäktige har bestämt det, uppgift om de ärenden som skall behandlas skall minst en vecka före sammanträdesdagen införas i en eller flera ortstidningar. Vid sammanträde före december månads utgång avgöres för följande kalenderår i vilken eller vilka tidningar sådant tillkännagivande skall införas. Därvid bör väljas tidningar som genom spridning inom olika grupper av kommunens eller landstingskommunens medlemmar bringar tillkännagivandet till de flestas kännedom. Om förslag om att tillkännagivandet skall införas i annan ortstidning får minst en tredjedel av rösterna, skall tillkännagivandet införas också i denna tidning.

Om ett ärende fordrar så skyndsam handläggning att kungörelseannonsering inte hinns med, räcker det att kungörelsen anslås och sänds med posten till varje ledamot och suppleant i fullmäktige.

8.2 Diskussionen om ändringar

8.2.1 Informationsdelegationen

Informationsdelegationen har i sitt betänkande (SOU 1984:68) Samordnad samhällsinformation föreslagit ett par ändringar i reglerna för samhällsannonsering i dagspress.

Informationsdelegationen definierar samhällsinformation som "alla informationsåtgärder som syftar till att underlätta för medborgarna att få del av sina rättigheter och förmåner samt uppfylla sina förpliktelser". Den skiljer mellan direkta och indirekta kontakter med medborgarna, där dagspressannonser räknas till de indirekta. Delegationen anser att myndigheternas problem med informationsverksamheten främst hänger samman med brister i organisationen, minskade resurser samt begränsad frihet vid val av medier.

Enligt informationsdelegationen måste medborgarnas önskemål och behov vara utgångspunkten för hur samhällsinformationen kan förbättras. Samhällsinformationen bör ses i ett serviceperspektiv. Man föreslår att ett råd för samhällsinformation inrättas i form av en stiftelse med staten, kommunförbundet och landstingsförbundet som huvudmän. Genom rådet skulle man nå höjd effektivitet i samhällsinformationen och sänka kostnader genom effektivare upphandling, minskat dubbelarbete och rationellare val av medier.

Beträffande den samhällsinformation som enligt lag skall annonseras i dagspressen enligt totalitetsprincipen säger informationsdelegationen att förutsättningarna för myndigheternas annonsering har ändrats sedan totalitetsprincipen infördes. Antalet tidningar har ökat och därmed också kostnaderna för att annonsera. Informationsdelegationen anser att medborgarintresset bäst tillgodoses om myndigheterna fritt får välja de medier för annonsering som har störst möjlighet att nå avsedda målgrupper. Informationsdelegationen föreslår därför att totalitetsprincipen modifieras till en rekommendation och att begreppet rättigheter och skyldigheter konkretiseras.

Informationsdelegationen föreslår också att regeringen uppdrar åt justitiedepartementet att utreda om reglerna för kungörelseannonsering kan förenklas ytterligare, genom att man inför regler som liknar dem som gäller för kungörelser om fullmäktiges sammanträden i kommuner och landsting.

8.2.2 Remissvar på informationsdelegationens betänkande

Delegationens förslag att totalitetsprincipen bör modifieras till en rekommendation tillstyrks av 16 remissinstanser, medan fyra (LO, TCO, Svenska tidningsutgivareföreningen och Svenska journalistförbundet) avstyrker.

LO anser det vara en uppenbar risk att små tidningar kommer att missgynnas ekonomiskt genom annonsbortfall och därmed systematiskt också deras läsare som ofta är mest i behov av samhällsinformation. Utredningen har enligt LO valt myndighetens perspektiv och behov framför medborgarnas.

TCO och Svenska journalistförbundet menar att myndigheternas ökade kostnader för annonseringen inte är något godtagbart skäl för den föreslagna förändringen. Den negativa trenden vad avser omfattningen av samhällsannonseringen bör enligt TCO motverkas genom att erforderliga

ekonomiska medel ställs till förfogande. Kraven på annonsering i dagspressen bör skärpas, så att alla medborgare kan ta del av myndigheternas information oavsett vilken tidning de läser.

Svenska tidningsutgivareföreningen anser att totalitetsprincipen fortfarande är den bästa garantin för att alla medborgare ges likvärdig information om rättigheter och skyldigheter samt om beslut och samhällsåtgärder i övrigt som varje medborgare bör känna till. Man bör därför enligt TU hålla fast vid principen i dess hittillsvarande förpliktande form.

8.2.3 Uttalande av riksdagen

Konstitutionsutskottet behandlar i sitt betänkande KU 1984/85:4 om samhällsinformation m.m. bl.a. en motion — 1983/84:115 (c) — som gäller kungörandeannonsering.

I motionen erinras om den begränsning som skett när det gäller kungörandeannonseringen och om informationsdelegationens uppdrag att prova nya och mera kostnadseffektiva former för dagspressannonsering. Motionären befarar att detta leder till ytterligare inskränkningar i annonseringen och att de hittills gällande principerna i praktiken sätts ur spel. Han anser att det är befogat att nu på ett övergripande sätt se över samhällsinformations- och kungörandeannonseringen. En lösning som borde prövas är att de medel som nu utgår i form av pressstöd till viss del kan användas för dagspressannonsering. Motionären anser att en särskild parlamentarisk utredning bör tillsättas med uppgift att föreslå nya riktlinjer och bestämmelser för samhällsinformations- och kungörandeannonsering.

Riksdagen uttalade enligt KU:s förslag, med anledning av motionen och informationsdelegationens rekommendation om särskild utredning, att ett eventuellt uppdrag med detta syfte borde kunna ges till den kommitté som skall utreda pressstödsfrågor.

8.2.4 Direktiven till dagstidningskommittén

I direktiven till dagstidningskommittén framhåller emellertid statsrådet Göransson, att frågan om hur samhällsannonseringen skall utformas bör lösas från informationstekniska utgångspunkter. En sådan översyn faller enligt direktiven utanför ramen för kommitténs uppdrag. Eftersom samhällsannonseringen även berör de ekonomiska förutsättningarna för dagspressen bör dock de ekonomiska konsekvenserna för dagspressen av eventuella ändringar i samhällsannonseringen utredas närmare innan informationsdelegationens förslag läggs till grund för ytterligare åtgärder. Ett uppdrag med denna begränsade innebörd har sålunda lämnats kommittén.

Mot denna bakgrund skall kommittén i det följande ge en översikt över samhällsinformations- och kungörandeannonseringens ekonomiska betydelse och söka belysa de ekonomiska effekterna av de förslag till inskränkningar som presenterats av informationsdelegationen.

8.3 Samhällsannonseringens omfattning

8.3.1 AB Reklamstatistik's mätningar

Samhällets kostnad för att informera medborgarna med hjälp av annonser i dagspressen har för år 1986 beräknats till 113 milj.kr., varav 104 milj.kr. för annonser i morgontidningar. Av de senare var 35 milj. kr. kostnader för statens och kommunernas kungörelser.

Beräkningen grundas på mätningar som görs av Reklamstatistik AB och avser informativa annonser som har kommunala eller statliga myndigheter och organ som undertecknare. Statliga och kommunala platsannonser samt affärsdrivande verks reklamannonser omfattas däremot inte av beräkningen. Det bör vidare observeras att Reklamstatistik's mätningar inte omfattar några endagstidningar. Kommittén har därför sökt att genom en enkät till dessa tidningar komplettera det material som i det följande redovisas tabellariskt. Resultatet av denna enkät presenteras separat efter tabellavsnitten.

Enskilda myndigheters annonsvolym varierar kraftigt mellan olika år. Som exempel kan nämnas att televerket 1985 publicerade informationsannonser i dagspressen för 15 milj.kr. och 1986 för 5 milj.kr. Trafiksäkerhetsverket annonserade 1985 för 0,4 milj.kr. och 1986 för 3,4 milj.kr.

Den totala samhällsannonseringen ökade från 1985 till 1986 med 12 % mätt i kronor men med endast 1 % mätt i spaltcentimeter. I stort sett hela volymökningen hänförde sig till högtäckningstidningar i landsorten.

Tabell 8.1 Samhällsinformationsannonsering i dagspress exkl. endagstidningar åren 1984, 1985 och 1986 mätt i kronor och spaltcentimeter, totalmätning.

Tidnings- kategori	1984		1985		1986	
	Belopp Mkr	Volym Spcm	Belopp Mkr	Volym Spcm	Belopp Mkr	Volym Spcm
Storstads morgon ht >40%	24,3	181 251	25,5	175 975	29,2	182 304
Storstads morgon ht <40%	14,1	152 656	15,3	158 583	17,5	152 726
Storstads kväll	5,5	39 369	8,4	56 588	9,1	56 415
Landsort 4-7 nr/v ht >40%	31,7	672 570	35,6	711 553	39,5	728 439
Landsort 4-7 nr/v ht <40%	10,7	240 942	12,2	256 604	13,3	254 031
Landsort 2-3 nr/v	3,7	103 242	4,0	108 987	4,5	107 916
Summa	90,0	1 390 030	101,1	1 468 290	113,1	1 481 831

Beräkningarna ovan inkluderar all samhällsinformation, dvs. även kungörelser från statliga och kommunala myndigheter.

Tabell 8.2 Kungörelseannonsering från stat och kommun i dagspress exkl. endagstidningar åren 1984, 1985 och 1986 mätt i kronor och spaltcentimeter

Tidnings-kategori	1984		1985		1986	
	Belopp Mkr	Volym Spcm	Belopp Mkr	Volym Spcm	Belopp Mkr	Volym Spcm
Storstads morgon ht >40%	9,7	74 072	12,9	89 147	13,0	83 568
Storstads morgon ht <40%	4,9	61 043	6,4	63 428	7,1	59 305
Storstads kväll	-	145	-	342	-	360
Landsort 4-7 nr/v ht >40%	3,9	84 468	4,5	89 927	10,5	196 099
Landsort 4-7 nr/v ht <40%	1,4	31 865	1,1	24 467	3,8	74 156
Landsort 2-3 nr/v	0,3	7 565	0,4	9 217	0,9	19 645
Summa	20,1	259 158	25,3	276 258	35,3	433 133

8.3.2. Annonsintäkternas relativa betydelse

Tidningar med utgivningsfrekvens 2-7 nr/vecka

För att bedöma samhällsinformationens ekonomiska betydelse för de av mätningen omfattade tidningskategorierna kan man göra en jämförelse med tidningarnas upplage- och annonsintäkter och vidare jämföra förhållandet mellan alla samhällsannonserintäkter och den del som utgörs av kungörelseannonsering.

Med *rena tidningsintäkter* menas i det följande upplageintäkter och annonsintäkter.

De jämförelsesiffror som nedan används för upplageintäkter och totala annonsintäkter har redovisats av Svenska tidningsutgivareföreningen (TU) och avser år 1985. Jämförelsen med samhällsannonseringen begränsas här av praktiska skäl till detta år.

Tabell 8.3 Upplageintäkter, totala annonsintäkter, intäkter från samhällsannonsering inkl. kungörelseannonsering och enbart kungörelseannonsering år 1985 mätt i miljoner kronor

Tidningskategori	Intäktslag			
	Upplaga	Annonser totalt	Samhälls- annonsering	Kungörelse- annonsering
Storstads morgon ht >40%	588	1 948	26	13
Storstads morgon ht <40%	320	574	15	6
Storstads kväll	1 266	511	8	-
Landsort 4-7 nr/v ht >40%	1 078	2 198	36	5
Landsort 4-7 nr/v ht <40%	233	374	12	1
Landsort 2-3 nr/v	55	146	4	0,5
Summa	3 540	5 751	101	25,5

Annonsintäkterna är som synes större än upplageintäkterna för alla här berörda dagstidningsgrupper utom kvällspress.

För morgontidningar i storstad är annonsintäkternas andel av de rena tidningsintäkterna 77 % för högtäckningstidningar och 64 % för lågtäckningstidningar. Motsvarande andelar för landsortstidningar är 67 % resp. 62 %.

Den totala samhällsannonseringens andel av de rena tidningsintäkterna var 1985 en procent och av de totala annonsintäkterna bortemot två procent. Det är således en mycket liten del av tidningarnas intäkter som kommer från samhällsinformationsannonsering. Skillnaden mellan olika tidningsgrupper är däremot ganska stor.

Tabell 8.4 Samhällsannonseringens andel — inkl. kungörelser — av rena tidningsintäkter och av totala annonsintäkter 1985 i procent

Tidningskategori	Samhällsannonseringens andel av	
	Rena tidningsintäkter	Totala annonsintäkter
Storstads morgon ht >40%	1,0	1,3
Storstads morgon ht <40%	1,7	2,6
Storstads kväll	0,5	1,6
Landsort 4-7 nr/v ht >40%	1,1	1,6
Landsort 4-7 nr/v ht <40%	2,0	3,2
Landsort 2-3 nr/v	2,0	2,7

Intäkterna från samhällsannonseringen är, som framgår av tabellen, av störst betydelse för lågtäckningstidningarna.

Kungörelsernas andel av samhällsannonseringen ökade mellan 1984 och 1986. Hela ökningen hänförde sig till gruppen landsortstidningar.

Reklamstatistik AB, som utfört de här refererade mätningarna, har påpekat att vissa svårigheter förelegat när det gällt att klassificera olika typer av annonsinformation, varför de i följande tabell redovisade uppgifterna bör tas med någon reservation.

Tabell 8.5 Kungörelsernas andel av intäkterna för samhällsinformation åren 1984, 1985 och 1986 i procent

Tidningskategori	1984 %	1985 %	1986 %
Storstads morgon ht >40%	40	51	45
Storstads morgon ht <40%	35	42	41
Landsort 4-7 nr/v ht >40%	12	13	27
Landsort 4-7 nr/v ht <40%	13	9	29
Landsort 2-3 nr/v	8	10	20
Totalt morgonpress	24	31	34

Sammanfattningsvis kan dock konstateras att samhällsannonseringen såvitt gäller de av Reklamstatistikens mätningar berörda tidningskategorierna

svarar för en mycket ringa del av tidningsintäkterna. Den betyder mest för lågtäckningstidningar i landsorten. Dess betydelse för endagstidningar har kommittén som nämnts sökt kartlägga genom en särskild enkät riktad till dessa tidningar. Utfallet av denna redovisas och kommenteras i det följande.

Endagstidningar

47 endagstidningar tillskrevs av kommittén och anmodades att lämna uppgifter om sina upplage- och annonsintäkter för vart och ett av åren 1984, 1985 och 1986, med specificering av intäkter från kungörelseannonser resp. annan samhällsinformation. Det visade sig att tre av tidningarna hade upphört att utkomma, och av de återstående 44 inkom bearbetningsbara svar från 21 st.

Svarsfrekvensen var sålunda relativt låg. Det framkom vidare att en stor del av tidningarna inte hade sin annonsbokföring så upplagd att det i efterhand var möjligt att särskilja intäkter av kungörelseannonsering från intäkter av annan samhällsinformation.

Det är därför inte möjligt att på ett systematiskt sätt och med krav på godtagbar statistisk säkerhet redovisa några totalvärden för det här aktuella tidningskollektivet. I stället lämnas i det följande vissa exempel som översiktligt ger en föreställning om vilka beloppsnivåer det för endagstidningarnas del kan röra sig om. De redovisade värdena avser år 1986.

Intäkter från samhällsannonsering — inklusive kungörelser — uppgick 1986 till ca 550 000 kr. hos den endagstidning som hade den största intäkten från denna typ av annonser. Detta motsvarade ca 30 % av tidningens totala annonsintäkter och ca 20 % av samtliga intäkter.

Långt vanligare var emellertid att det årliga intäktsbeloppet från samhällsannonseringen uppgick till storleksordningen 100 000 à 200 000 kr, och för några tidningar låg beloppet mellan 50 000 och 100 000 kr. Enstaka tidningar av dem som besvarade enkäten hade under åren 1984-1986 över huvud taget inte haft några intäkter från sådan annonsering.

Det förefaller sannolikt att samhällsannonseringen saknar större betydelse som inkomstkälla för den majoritet av tillfrågade tidningsföretag som trots påminnelse underlätit att svara eller som med en eller annan motivering avböjt att svara.

Den sammanlagda intäkten från samhällsannonsering hos de 21 tidningar som besvarade enkäten uppgick år 1986 till 3,62 milj.kr. vilket i genomsnitt per tidning betyder ca 172 000 kr. Dessa tidningars totala annonsintäkter samma år uppgick till 24,37 milj.kr. vilket innebär att samhällsannonseringen värdemässigt svarade för knappt 15 % av den totala annonseringen. Variationerna är dock mycket stora mellan olika tidningar när det gäller den inbördes relationen mellan samhällsannonsering och övrig annonsering.

8.4 Tänkbara ekonomiska effekter av ändrade regler

De av informationsdelegationen föreslagna författningsändringarna innebär som nämnts att totalitetsprincipen modifieras till en rekommendation och att reglerna för den statliga kungörelseannonseringen närmar sig reglerna för kungörelser om fullmäktiges sammanträden i kommuner och landsting. Syftet härmed skulle vara att göra samhällets information till medborgarna mer kostnadseffektiv.

De föreslagna förändringarna synes knappast kunna få någon större direkt betydelse för de allra flesta flerdagartidningarnas ekonomi, eftersom den andel av tidningarnas intäkter som kommer från samhällsannonsering generellt sett är mycket liten. Detta hindrar dock inte att förändringarna i enstaka fall skulle kunna bli den sista utslagsgivande faktorn, som medverkar till en nedläggning, om nämligen tidningens ekonomi redan dessförinnan varit kraftigt försvagad.

De tidningar som förmodligen skulle få den största nackdelen av den ifrågasatta nedskärningen, är de tidningar som ger ett litet informations-tillskott på den ort som informationen är avsedd för, dvs. tidningar med låg hushållstäckning på orten. Det är nämligen sannolikt att det i första hand blir tidningar i denna marknadsmässiga situation som kommer att gå miste om annonsbeställningar från samhällsorganen om dessa mera fritt än hittills kan välja var den ifrågavarande informationen skall publiceras.

För de endagstidningar som besvarat kommitténs enkät betyder intäkterna från samhällsannonseringen som framgått något mer relativt sett än för dem som omfattas av Reklamstatistikens mätningar. Även om intäkterna från samhällsannonsering för de allra flesta endagstidningarna uppgår till blygsamma belopp absolut sett synes ett litet antal av dessa tidningar dock anse att detta tillskott till deras ekonomi har stor betydelse. Detta framgår av kommentarer som i vissa fall lämnats i anslutning till svaren på kommitténs enkät. I något enstaka fall uttrycks t.o.m. den åsikten att tidningen inte skulle kunna fortsätta att komma ut om intäkterna från samhällsannonseringen skulle upphöra.

Det bör vidare påpekas att det utöver de direkta konsekvenserna i form av uteblivna annonsintäkter också kan uppkomma mera indirekta effekter för en tidning som går miste om betald samhällsinformation. Om tidningens läsare anser dess värde som nyhetsorgan bli reducerat genom utebliven samhällsannonsering kan detta eventuellt medföra ett visst bortfall av abonnemang. Det är dock svårt att utan en mycket ingående analys taxera risken härför i ekonomiska termer, och en sådan analys torde ligga utanför det uppdrag som lämnats kommittén.

8.5 Avslutande kommentar

I direktiven redovisas som nämnts den principiella uppfattningen att frågan om samhällsannonseringens omfattning och utformning bör behandlas från informationstekniska utgångspunkter. Kommittén ansluter sig i princip till denna grundsyn men vill likväl framhålla följande.

Av den nyss refererade undersökningen framgår att informationsdelegationens förslag till ändrade regler för samhällsannonseringen kan komma att för enstaka tidningar innebära att den fortsatta utgivningen avsevärt försvåras eller rent av äventyras. De tidningar som kan tänkas bli så hårt drabbade är visserligen inte många, men de återfinns sannolikt i den krets som det från presspolitiska utgångspunkter, med hänsyn framför allt till mångfaldsmålet, ansetts särskilt viktigt att med statliga stödåtgärder slå vakt om. Kommittén noterar att de föreslagna ändringarna vad gäller principerna för samhällsannonsering i praktiken kan komma att åtminstone marginellt motverka sådana strävanden.

Kommittén förutsätter att regeringen vid sin fortsatta beredning av frågan om samhällsinformation noga väger in även de tänkbara strukturella effekter som kan uppkomma om totalitetsprincipen överges. Kommande normer för samhällsannonseringen borde enligt kommitténs uppfattning i största möjliga utsträckning harmoniera med de övergripande mål statsmakterna ansett för presspolitiken.

III Det direkta stödets inriktning och utformning

III- Del af det danske historie och litteratur

af den danske
historie
och litteratur

9 Mångfaldsbegreppet

9.1 Allmänt

Under hela den period då staten genom olika förmåner och bidrag aktivt sökt underlätta utgivningen av dagstidningar har man i beskrivningen av det övergripande målet för de presspolitiska åtgärderna konsekvent återkommit till vissa nyckelbegrepp: konkurrens, valfrihet, mångfald. Det yttersta syftet med statens insatser på området har angivits vara att främja — eller bevara eller stärka — mångfalden respektive valfriheten och konkurrensen.

I utredningsdirektiv och betänkanden, propositioner och riksdagsbeslut har åtminstone något av dessa begrepp genomgående återopats när man velat klargöra presspolitikens mål och inriktning. Den mera konkreta innebörden av de ifrågavarande nyckelbegreppen har dock inte preciserats särskilt ingående. Eftersom de använts för att redovisa principer och utgör ofta förekommande honnörssord i den allmänna debatten, har någon ingående diskussion om innebörden sannolikt inte ansetts behövlig. Statsmakternas tolkning av vad de i det presspolitiska sammanhanget faktiskt åsyftar får i stället så långt möjligt härledas utifrån de beslut som fattats om olika konkreta stödinsatser och de motiveringar som anförts för dessa.

När dagstidningskommittén nu har att överväga utformningen av det framtida presstödssystemet finns det emellertid anledning att beträffande mångfaldsbegreppet något närmare diskutera vilken operativ definition som fortsättningsvis kan vara lämplig. I kommitténs direktiv förekommer vissa kommentarer och anvisningar om möjliga tolkningsalternativ. Som ett underlag för denna diskussion redovisas här hur de övergripande målen för presspolitiken tidigare presenterats.

9.2 Synpunkter i utredningsdirektiv m.m.

9.2.1 Uttalanden av den första pressutredningen

1963 års pressutredning uttalade att det väsentliga syftet med statens tidningspolitik borde vara att skapa förutsättningar för ett ökat antal ekonomiskt bärkraftiga tidningsföretag i inbördes konkurrens. Utredningen anförde vidare:

Förutsättningen för att konsumenterna skall beredas en rimlig valfrihet är enligt utredningen att de har tillgång till ett antal tidningar som är någorlunda homogena i fråga om redaktionella ambitioner och annonsering och som därför kan betraktas som likartade produkter.

Man borde dock enligt 1963 års pressutredning sträva efter att vidga de nuvarande spridningsområdena:

Uppgiften för statens tidningspolitik kan med andra ord inte vara att bibehålla den rådande strukturen på tidningsmarknaden. Den bör i stället syfta till en strukturrationalisering som ökar antalet bärkraftiga tidningsföretag inom varje konkurrensområde.

1963 års pressutrednings förslag — som gick ut på bidrag via stiftelser knutna till de politiska partierna — ledde inte till någon proposition eller riksdagsbeslut, bl.a. därför att de utsattes för omfattande kritik vid remissbehandlingen. Kritiken synes dock huvudsakligen ha gällt utformningen av de föreslagna stödinsatserna och i mindre utsträckning de principresonemang som redovisades i fråga om behovet av presspolitiska åtgärder. Uttalandet om att den eftersträlvade valfriheten för konsumenterna förutsatte att tidningarna var någorlunda jämbördiga bl.a. i fråga om annonser mötte dock invändningar från flera håll, och denna synpunkt har senare inte framförts.

9.2.2 Direktiv till 1967 års utredning

I direktiven till 1967 års pressutredning (även kallad andra pressutredningen) erinrade justitieminister Kling om den sedan en längre tid pågående koncentrationen i tidningsbranschen med nedläggning av många företag. Han jämförde utvecklingen med motsvarande strukturförändringar inom övriga delar av näringslivet men anförde därefter:

Tidningarnas speciella roll som bärare av en fri opinionsbildning och en mångsidig debatt gör dock att koncentrationsprocessen här måste bedömas på ett annat sätt än inom näringslivet i övrigt. Risker kan således uppstå för den fria opinionsbildningens bestånd och demokratiens funktionssätt i vårt land.

Målet för utredningens uppdrag beskrevs bl.a. på följande sätt:

Utredningen bör arbeta utifrån målsättningen att våra tidningar skall ge uttryck för och förmedla en fri och mångsidig opinionsbildning och debatt. [...] Åtgärderna bör vara ägnade att främja tidningskonsumenternas valfrihet.

9.2.3 Direktiv till och synpunkter från 1972 års utredning

I direktiven till 1972 års pressutredning (tredje pressutredningen) framhöll finansminister Sträng att de målformuleringar statsmakterna dittills använt i fråga om presspolitiken varit allmänt hållna. Som exempel angavs uttryck som "att skapa existensbetingelser för en allsidig press och vidmakthålla en fri opinionsbildning" och "att värna om opinionsbildningens och nyhetsförmedlingens allsidighet och vitalitet". En mera preciserad målsättning borde enligt direktiven nu formuleras.

Utredningen konstaterade i sitt betänkande 1975 att konkurrens mellan flerdagartidningar inom samma område endast förekom på 20 platser i landet medan övriga tidningsområden karaktäriserades av att en enda tidning behärskade hela marknaden. "Tidningskonkurrensen och därmed alternativen för läsarna har upphört", konstaterade utredningen med

avseende på dessa områden. Mot bakgrund av sin analys redovisade utredningen ett handlingsprogram vars övergripande mål angavs vara att *vidmakthålla och om möjligt förbättra den kommunikation som sker genom tidningar*. Utredningen preciserade måldiskussionen med följande resonemang.

Ett representativt demokratiskt system kräver ett intensivt utbyte av idéer samt kunskap om olika opinioner. En förutsättning härför är en mångfald inom pressen. Tidningskoncentrationen får inte gå så långt att makten över tidningarna begränsas till några få — det må vara privatpersoner eller organisationer. Alla betydande meningsriktningar måste ha tillgång till organ där de kan framföra de egna budskapen och där det finns plats för en intern debatt.

Målet för presspolitiken är således att det skall finnas en mångfald på tidningsmarknaden som ger läsarna valfrihet och skapar möjlighet för en allsidig debatt och opinionsbildning.

1972 års pressutredning angav vidare bl.a. följande punkter som vägledande för utformningen av det konkreta stödprogrammet:

1. Konkurrens mellan tidningar på regionala marknader bör stimuleras. Två eller flera tidningar på en utgivningsort skapar förutsättningar för valfrihet åt läsarna.
2. I de fall då tidningskoncentrationen lett till monopol på den lokala marknaden måste presspolitiken stimulera till alternativ i form av kompletterande, monopolbrytande organ.

9.2.4 Dagspresskommittén — direktivuttalanden och förslag

När dagspresskommittén (fjärde pressutredningen) tillsattes år 1978 underströk budgetminister Mundebo i direktiven åter de tidigare nyckelbegreppen — mångfald, valfrihet — som vägledande när det gäller målet för presspolitiken:

En allmän utgångspunkt för kommitténs arbete bör vara strävan att stärka massmediernas frihet samt främja en mångfald på tidningsmarknaden som ger läsarna valfrihet och skapar möjligheter för en allsidig debatt och opinionsbildning.

Kommittén föreslog i sitt slutbetänkande 1980 att den gällande pressstödsförordningen skulle arbetas om såväl sakligt som redaktionellt och därvid bl.a. inledas med en paragraf vari syftet med de statliga insatserna blev klart angivet. Ett sådant avsnitt infördes också i enlighet med kommitténs förslag. Efter ett konstaterande av att dagspressen på olika sätt medverkar i strävanden att förstärka och fördjupa den svenska demokratin heter det i denna paragraf:

För att trygga denna medverkan och för att stärka mångfalden inom dagspressen lämnar staten stöd till företag som ger ut dagstidningar.

9.2.5 Direktiven till femte pressutredningen

Begreppet mångfald återopades än en gång som grundläggande mål för

presspolitiken när statsrådet Bengt Göransson 1983 tillkallade femte pressutredningen. Direktiven till denna utredning inleddes sålunda med följande konstaterande:

Huvudsyftet med statens presstödjande åtgärder är att upprätthålla konkurrens och mångfald inom dagspressen och därmed främja en bred nyhetsförmedling och en varierad opinionsbildning.

I direktiven erinrades vidare bl.a. om att de ändringar i stödsystemet som genomförts sedan 1976 i huvudsak legat inom ramen för huvudprinciper som har utarbetats i ett långtgående parlamentariskt samförstånd.

9.2.6 Direktiven till dagstidningskommittén

I statsrådet Göranssons direktiv år 1985 till dagstidningskommittén erinras först om att det politiska motivet för ett statligt presstöd alltid har varit att värna om konkurrens och mångfald i tidningsutbudet. Vidare sägs att huvudförutsättningen för kommitténs arbete är att den statliga presspolitiken ligger fast. Statliga stödinsatser till dagspressen skall enligt direktiven "även fortsättningsvis syfta till att bevara mångfalden i nyhetsförmedling och opinionsbildning för att därmed stärka och slå vakt om dagspressens stora betydelse för medborgare i ett demokratiskt samhälle".

Längre fram i direktiven hänvisas till att fådagartidningarna inte kan konkurrera på jämförliga villkor med flerdagartidningarna utan har en ställning av komplement till dessa. "Deras betydelse för mångfalden i pressutbudet består i att de står för viktiga inslag i samhällsdebatten", heter det vidare i direktiven, som fortsätter:

Skillnaden mellan konkurrent- och komplementtidningar i detta avseende innebär att publicistisk mångfald möjligen skulle kunna byggas på andra förutsättningar än en genomgående ekonomisk och publicistisk konkurrens på både läsar- och annonsmarknaden. Mångfaldsbegreppet skulle möjligen kunna ses i andra termer och gälla annat än yttre mångfald i bemärkelsen antal självständiga tidningsföretag.

Med ett sådant synsätt skulle mångfaldsbegreppet kunna relateras till alternativa utgivningsformer och en delvis annan inriktning av presstödet diskuteras. Så bör t.ex. kunna övervägas om presstödet i framtiden kan konstrueras så att det används för att subventionera tidningar som inte kan eller som släpper ambitionen att konkurrera på annonsmarknaden. Detta skulle kunna ske genom att stödet används för att låta sådana tidningar — i redaktionellt helt självständiga former — köpa in sig hos marknadsstarka tidningar med goda utgivningsresurser och komma ut i form av bilagor, säreditioner e.d. inom ramen för värdtidningens utgivningsverksamhet.

9.3 Sammanfattning och kommentarer

9.3.1 Den hittillsvarande diskussionen

Första pressutredningen eftersträvade mångfald i termer av ett större an-

tal inbördes likartade och jämstarka tidningsföretag med en sammantaget bredare opinionsbas. Genom strukturrationaliseringar inom företagsamheten skulle olika delmarknader kunna bära fler jämbördiga dagstidningar.

Målet var alltså inte bara ett *ökat antal tidningsföretag*, utan dessa tänktes också vara *jämstarka* på annons- och läsarmarknaden.

Andra pressutredningen tryckte mer direkt på mångfald såsom *åsiktsbredd* inom dagspressen. Målet var mångsidig opinionsbildning i "våra tidningar". Det finns i resonemanget ingen tydlig anknytning till ett visst antal företag eller en viss inbördes konkurrensstyrka. Udden riktas mot koncentrationsprocessen inom ägandet såsom ett hot mot åsiktsbredden i totalutbudet.

Tredje pressutredningen markerar en tankemässig återgång till den första. Man rekommenderade stöd till svaga tidningar och till etablering av nya tidningar (företagstanken). Däremot breddas och differentieras graden av tänkt inbördes konkurrenskraft, inte minst genom införandet av termen komplementtidning på monopolorter.

En tidnings naturliga status anges vidare vara som organ eller *språkrör* för någon betydande meningsriktning. Udden riktas åter mot koncentrerat ägande. Tidningsutgivning behandlas som en pluralistisk — demokratisk fråga snarare än som en kommersiell verksamhet. Synen på en tidning som en idébärare i den demokratiska processen skärps härmed. Mångfalden avser både fler företag och en större idébredd.

Fjärde pressutredningen talar om betydelsen av åsiktsbredd i termer av "mångfald på tidningsmarknaden". Mångfaldsambitionen konkretiseras till att avse "stöd till företag som ger ut dagstidningar". Mångfaldstanken är klart företagsanknuten.

Även i dagstidningskommitténs direktiv används mångfald i betydelsen åsiktsbredd i nyhetsförmedling och opinionsbildning. Anknytningen till företagsformen ges en delvis ny inriktning genom vissa skisserade tänkbara möjligheter till samordning i den tekniska produktionen. Tonvikten läggs på den redaktionella produktens självständighet. Även konkurrensriteriet förskjuts från att tidigare ha gällt en mer uttalad jämbördighet på läsar- och annonsmarknaden till att mer förutsättningslöst avse åsiktsbredd och större spännvidd i det totala redaktionella utbudet.

Sammanfattningsvis gäller att den presspolitiska huvudambitionen, såsom den uttrycks i begreppet mångfald, konsekvent har avsett *bredd i nyhetsförmedling och opinionsbildning*. Staten eftersträvar pluralism i grundläggande demokratisk mening.

I fråga om begreppet konkurrens har det däremot skett en breddning och differentiering över åren. Första pressutredningen tänkte sig en situation med flera tidningar med olika opinionsinriktning med ungefär samma konkurrenskraft på annons- och läsarmarknaden. Tredje pressutredningen omfattade även fådagars- och komplementtidningar, som inte är konkurrenskraftiga på annonsmarknaden och inte heller fullt ut på läsarmarknaden. I dagstidningskommitténs direktiv tas ytterligare ett steg från

ursprungstanken. Här talas det om självständiga redaktionella produkter som kan köpa in sig hos marknadsstarka tidningar och komma ut som bilagor, säreditioner e.d. inom värdtidningens verksamhet.

9.3.2 Tillämpningen i praxis

När idéambitioner flyttas ut på ett konkret plan berörs olika aspekter på tidningsutgivningen. Presstödsreglerna berör i praktiken såväl själva tidningen som företaget och bakomliggande ägarförhållanden.

Tidningen

Den presspolitiska mångfaldsambitionen berör en tidning på två plan: dels den enskilda tidningens innehåll och utformning, dels relationen mellan olika enskilda tidningar.

I det första fallet har staten uppställt vissa villkor för hur en tidning skall se ut för att kunna erhålla stöd. Denna aspekt kan hänföras till dagstidningsbegreppet, som diskuteras närmare i kapitel 10.

Det viktigaste är här kravet på *allmän*, reguljär nyhetsförmedling och/eller *allmän* politisk opinionsbildning. Publikationer av dagspresskaraktär som i sin nyhetsförmedling är ämnesavgränsade, sektoriella, tematiska etc. kan inte få presstöd.

Opinionsbildningskriteriet har av presstödsnämnden ansetts betyda reguljär allmän politisk opinionsbildning. Med denna tolkning har nämnden t.ex. beviljat stöd till tidningar som företräder politiska partier som deltar i allmänna val. Att godta snävare opinionsambitioner än allmänt politiska har av nämnden inte ansetts stämma överens med intentionerna med det statliga presstödet.

I fråga om relationen mellan olika tidningar framhålls *konkurrensen* mellan tidningarna. Stöd lämnas till lågtäckningstidningar. Den idépolitiska anknytningen gäller valfrihet för medborgarna, mångsidighet i totalutbudet m.m. Resonemanget förutsätter en ganska långtgående jämbördighet på *läsarmarknaden*. En dagstidning som får statligt stöd skall vara en tidning som kan uppfattas som ett alternativ för läsare av allmänna nyheter och samhällsdebatt.

Med tiden har konkurrenskriteriet vidgats. Genom att presstöd även utgår till fådagartidningar och editioner klargörs att valfrihet och alternativ i vidare bemärkelse (komplement) är av betydelse lika väl som en ren konkurrens i termer av jämförbara redaktionella ambitioner. Denna utveckling är en naturlig följd av att första pressutredningens tänkta konkurrensstruktur så småningom modifierats.

Företaget

I presstödsförordningens första paragraf står att staten lämnar stöd till *företag* som ger ut dagstidningar. Stödbeloppet beräknas genom olika mätningar på tidningen, och den juridiska person som ger ut tidningen ansöker om och tar emot bidraget.

I realiteten har resultatet av de presspolitiska åtgärder som syftar till konkurrens och mångfald inom dagspressen kommit att mätas såsom antalet självständiga tidningsföretag. *En ökning eller minskning av antalet företag som ger ut dagstidningar har setts som en ökning resp. minskning av mångfalden inom dagspressen.*

I stödförordningen finns egentligen bara ett krav på ett stöddagande tidningsföretag. Det får inte ge ut annonsblad i en i förhållande till tidningsutgivningen betydande omfattning eller stå i nära förhållande till ett sådant företag. Denna bestämmelse berör relationen mellan tidningsutgivningen och företagsformen.

Företagsformen är inget principiellt problem när en tidningsrörelse och ett företag är ett och detsamma. Detta är ganska vanligt i den svenska pressstrukturen, särskilt bland fådagartidningar.

Rent principiellt kan det te sig mer problematiskt med ett företag som omfattar flera olika verksamhetsgrenar med skiftande ekonomiskt resultat. Teoretiskt finns då möjligheter till överföringar mellan de olika grenarna, avbalanseringar över år, osv. Företaget har inom sig möjligheter att påverka resultatet i tidningsrörelsen. Eftersom presstödet i huvudsak beräknas på själva tidningen medför detta inga fördelningssvårigheter, men behovet av stöd till tidningsutgivningen kan i en sådan företagskonstruktion framstå som mer svårbestämt.

Problemet accentueras i fråga om *ett* företag som ger ut *flera* dagstidningar, dvs. i första hand *koncerner*. Om merparten av tidningarna i ett sådant företag är lågtäckningstidningar kan det sägas råda parallellitet mellan det ekonomiska behovet av stöd till den enskilda tidningen och företagets ekonomi totalt. Omvänt gäller samma parallellitet om de flesta tidningarna är vinstgivande: varken tidningarna eller företaget behöver stöd. Om företaget innefattar både vinst- och förlusttidningar blir det ekonomiska behovet av stöd allt mer svårbestämt ju större antalet vinstgivande tidningar är.

Att beräkna presstödet på en enskild tidning och lämna det till det utgivande företaget medför inga praktiska problem. Vad som i vissa sammanhang kan vara oklart är däremot det tidningsutgivande företagets behov av ekonomiskt stöd för den ena eller andra tidningsrörelsen.

Att relatera mångfald i meningen bredd i nyhetsförmedling och opinionsbildning till antalet tidningsutgivande företag kan vidare ge en missvisande bild av verkligheten. Mångfalden bör alltid bedömas utifrån antalet självständiga redaktionella produkter, oavsett företagsformen.

Ägaren

Presstödsreglerna innefattar inga specifika villkor rörande ägarförhållanden. Däremot har regering och riksdag i olika sammanhang uttryckt farhågor för att en koncentration av ägandet inom dagspressen kan leda till nivellering av mångfalden i utbudet och — genom samlad ekonomisk dominans — ökade svårigheter för andra och nya tidningar att hävda och etablera sig på marknaden.

I fråga om ägarinflytande på en dagstidnings innehåll och utformning tyder inte hittillsvarande erfarenheter på att vissa ägarförhållanden skulle utgöra ett hot mot mångfalden. Bl.a. det förhållandet att enskilda dagstidningar oftast har en klar lokal förankring — både nyhets- och opinionsmässigt — är i sig något som stärker mångfalden, även om olika tidningar ingår i koncerner, kedjor o.d. eller har samma ägare.

I samma riktning verkar även det förhållandet att en tidnings redaktionella ledning, enligt en i svensk presstradition väl etablerad princip, normalt intar en med avseende på tidningens innehåll och utformning självständig ställning i förhållande till tidningsföretagets ägare och administrativa chefer.

Ägaraspekten är därför i presstödsammanhanget av främst ekonomiskt intresse. På samma sätt som i fråga om koncerner och storföretag kan det vara svårt att med säkerhet bedöma det verkliga behovet av statligt stöd till en tidning som har en stor och/eller ekonomiskt stark ägargrupp bakom sig.

Vidare gäller det möjligheterna för få eller starka ägargrupper att styra marknaden. Om detta uppfattas som ett reellt hot mot mångfalden inom dagspressen finns det teoretiskt två sätt för staten att påverka det, nämligen å ena sidan att vidta åtgärder på ägarnivån, eller å den andra att skapa sådana förutsättningar för andra tidningar att dessa blir mindre känsliga för ägartryck inom branschen. Den senare metoden har tillämpats. På så sätt har mångfalden kunnat tryggas i en bransch som innefattar några mycket inflytelserika ägargrupper.

9.4 Kommitténs slutsatser

Kommittén anser att de presspolitiska nyckelbegreppen bör definieras enligt följande.

Den presspolitiskt eftersträfvade mångfalden avser *bredd i nyhetsförmedling och opinionsbildning*. Dagspressen i sin helhet bör omfatta så stor spännvidd som möjligt både i fråga om den rena nyhetsrapporteringen och de värderingar och idérelationer som hör ihop med fortlöpande nyhetsförmedling. Medlet för att uppnå målet är största möjliga antal självständiga redaktionella produkter, som tillsammans representerar ett så brett åsiktsspektrum som möjligt.

Med konkurrens förstås *valfrihet och alternativ på läsarmarknaden*. För att anses konkurrera på denna marknad skall en tidning vara så utformad att den uppfattas som ett alternativ eller ett komplement för läsare av allmänna nyheter och samhällsdebatt. Konkurrensaspekten är inte bunden till lika periodicitet eller samma omfattning av de redaktionella ambitionerna. En tidning kan betraktas som en konkurrent på läsarmarknaden, även om volymen redaktionellt material inte är direkt jämförbar med den ena eller andra konkurrentens.

Det presspolitiskt centrala är i mångfaldsperspektivet antalet *självständiga redaktionella produkter*. Mångfalden som målbeskrivande term

inom presspolitiken har med denna tolkning inget samband med det juridiska eller företagsekonomiska företagsbegreppet, utan åsyftar en publicistisk och redaktionell mångfald.

Företagsformer och ägarförhållanden är sålunda i detta sammanhang av mindre betydelse. Dessa aspekter är i första hand av intresse när det gäller att avgöra den enskilda tidningsrörelsens verkliga behov av statligt stöd för sin utgivning. I den mån sådana aspekter har relevans för utformningen av presstödet utvecklas detta närmare i anslutning till förslagen i kapitlen 12 och 13.

Kommittén har här huvudsakligen uppehållit sig vid mångfalden i övergripande bemärkelse, dvs. i relation till dagspressen i stort. Varje enskild dagstidning utgör en levande länk i den totala mångfalden. Huvudidén förutsätter att den enskilda dagstidning som väljer att söka statligt stöd för sin utgivning kan bedömas verkligen bidra till den samlade, presspolitiskt eftersträfvade mångfalden.

Regering och riksdag har därför uppställt vissa krav för statligt stöd som gäller den *enskilda tidningens* utformning och inriktning på vissa punkter. Detta uttrycks dels genom definition av vissa centrala begrepp, dels genom olika bestämmelser i stödförordningen. Kommittén behandlar hithörande frågor i kapitel 10, där avgränsningen av vissa tidningsbegrepp diskuteras.

Det bör slutligen noteras att mångfaldsbegreppet här genomgående haft avseende enbart på det genom dagstidningar förmedlade, skrivna ordet. I ett mer fullständigt perspektiv bör dessa frågor givetvis också diskuteras med beaktande av den insats för nyhetsförmedling och opinionsbildning som andra massmedier, och då i första hand radio och TV, svarar för. Etermedierna har under de senaste decennierna fått en allt större betydelse för mångfalden i det samlade utbudet. Även om pressen alljämt representerar en mycket viktig del av detta, har sålunda dess andel relativt sett reducerats i någon mån. Utvecklingen är från övergripande synpunkt av betydande intresse, men kommittén har inte haft anledning att närmare gå in på detta.

10 Begreppen dagstidning — allmän nyhetstidning

En förutsättning för dagstidningskommitténs arbete är enligt direktiven att den statliga presspolitiken ligger fast. Stödinsatserna skall även i fortsättningen syfta till att bevara mångfalden i nyhetsförmedling och opinionsbildning.

I föregående kapitel har det presspolitiska mångfaldsmålet behandlats. Som framhållits där har regering och riksdag ställt vissa krav i fråga om utformning, inriktning m.m. på den dagstidning som väljer att söka statligt stöd för sin utgivning. Det handlar här om den enskilda tidningens funktion för den samlade mångfaldsambitionen.

Statens målformulering har hittills knutits till det allmänna dagstidningsbegreppet och de definitioner av detta som tillämpats i olika sammanhang, dvs. även utanför diskussionen om direkta presstödjande insatser.

10.1 Dagstidningsbegreppet

10.1.1 Den nu gällande definitionen

Dagstidningsbegreppet har utvecklats främst som ett instrument för att avgränsa dagstidningar från andra tidningskategorier. Betydelsen av klara avgränsningar har skärpts allteftersom dagstidningarna sedan början av 1970-talet kommit att bli särskilt gynnade i den statliga presspolitiken.

I förordningen (1981:409) om stöd till dagstidningar anges följande definition på begreppet dagstidning:

- En allmän nyhetstidning och publikation av dagspresskaraktär som
- normalt kommer ut med minst ett nummer varje vecka
- har ett innehåll som i huvudsak är skrivet på svenska och
- i huvudsak distribueras inom landet.

Till definitionen hör vidare en precisering av hur begreppet skall fattas i de fall det redaktionella innehållet till viss del är detsamma i publikationer som framträder under olika namn.

Med små formella avvikelser har denna definition länge varit vägledande för statens presspolitik. Det bör noteras att i 1976 års presstödsförordning (1976:336) utmönstrades ett tidigare generellt gällande krav att en tidnings upplaga måste vara i huvudsak abonnerad för att den skulle kunna räknas som dagstidning. När emellertid abonnemangskriteriet — utan ändring i sak — genom riksdagsbeslutet 1976 togs bort ur definitionen och överfördes till en särskild paragraf avseende rätten till produktionsbidrag, motiverades detta med att det kunde anses stötande att ge-

nom definitionen av begreppet dagstidning utesluta storstädernas kvällstidningar från denna kategori.

Kärnan i dagstidningsdefinitionen ligger i skrivningen "allmän nyhetstidning och publikation av dagspresskaraktär som normalt kommer ut med minst ett nummer varje vecka". Definitionen gäller både tidningens innehåll och dess periodicitet. I båda fallen har definitionen sin upprinnelse i skattelagstiftningen.

När det gäller *periodiciteten* är definitionen vidare än vad som är vanligt i bl.a. vetenskapliga och internationella sammanhang, där i regel endast tidningar som utkommer 3-7 dagar i veckan betecknas som dagstidningar.

Kraven att tidningen i huvudsak måste vara skriven på svenska och i huvudsak spridas inom landet fanns inte uttryckligen angivna i dagstidningsdefinitionen förrän i mitten av 1970-talet.

Hur statsmakterna i olika sammanhang under de senaste decennierna preciserat och benämnt de här aktuella tidningsbegreppen redovisas i närmast följande två avsnitt.

10.1.2 Avgränsningar i samband med skattelagstiftningen

Frågan om olika tidningsbegrepp diskuterades i anslutning till skattelagstiftningen redan innan tanken på direkta presstödjande åtgärder hade aktualiserats. Sålunda härrör den nyssnämnda, speciella tolkningen av begreppet dagstidning från överväganden i samband med den allmänna varuskattens införande 1959.

När den allmänna varuskatten föreslogs 1959 förordade regeringen undantag för "allmänna nyhetstidningar eller vad som i dagligt tal brukar benämnas dagspressen". Därmed borde enligt departementschefen förstås "tidningar med nyhetsinnehåll, som utkommer med i regel minst tre nummer per vecka" (prop. 1959:162 s. 189).

Vid riksdagsbehandlingen uttalade reservanter i bevillningsutskottet (BevU 1959:60 s. 103), i enlighet med vissa motioner, att undantaget borde gälla "även allmänna nyhetstidningar med allenast ett eller två nummer i veckan". Reservanterna ansåg inte att det skulle innebära några praktiska problem att skilja "lokalt eller provinsiellt betonade nyhetsorgan" med endagsutgivning från "den övriga veckopressen". Riksdagen fastställde en ordning i enlighet med reservanternas förslag.

Undantaget från varuskatt för allmän nyhetstidning överfördes 1968 till förordningen (1968:430) om mervärdeskatt. "Undantaget för allmän nyhetstidning gäller sådan publikation av dagspresskaraktär som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka."

När den statliga samdistributionsrabatten infördes 1969 övertogs definitionen av rabattberättigad dagstidning direkt från mervärdeskatteförordningen. Vidare fanns det en direkt anknytning till postverkets befordran av vissa registrerade endagstidningar med samma hastighet som brev. Denna anknytning är idag inaktuell.

I regeringens proposition (1971:27) om statligt presstödet föreslogs att samma definition skulle gälla oförändrad för tilldelning av selektivt pressstöd. Detta motiverades dels med definitionens hävd ifråga om mervärdesskatt och samdistributionsrabatt, dels med syftet med det förordade stödet, "nämligen att så långt möjligt bibehålla en allsidig nyhetsförmedling och opinionsutveckling inte minst på det lokala planet".

Att dagstidningsbegreppet beträffande periodiciteten även omfattar endagstidningar har således sin grund i vissa skattepolitiska beslut. 1971 tillades det rent presspolitiska motivet att det selektiva presstödet borde innefatta ett relativt sett större tidningskollektiv. Konstruktionen bidrog till att grunddefinitionen "allmän nyhetstidning" kom att utvidgas till "allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär". Gränsen har dragits mot andra typer av lågperiodiska tidningar.

Även rörande dagstidningens *innehåll* drogs definitionsfrågan upp i skattesammanhang.

1948 infördes en allmän pappersskatt i Sverige. I förordningen (1948:283) om pappersskatt stadgades att skatten icke skulle utgå för tidningspapper som användes för tryckning av allmän nyhetstidning.

I riksdagsbehandlingen påpekade bevillningsutskottet i sitt betänkande (BevU 1948:48) att en viss periodicitet inte är avgörande för huruvida tidningen skall anses såsom allmän nyhetstidning eller icke. Det avgörande är huruvida tidningen innehåller "aktuella nyheter av varjehanda slag" som läses av vad man kallar "den breda allmänheten".

Efter vissa praktiska tillämpningssvårigheter återkom utskottet 1949 med förslaget att även vissa "i huvudsak politiska tidningar i skattehänseende behandlas på samma sätt som de mera typiska allmänna nyhetstidningarna" (BevU 1949:39).

Befrielsen från pappersskatten utvidgades till att även gälla för tryckning av "nyhetstidning med i huvudsak politiskt innehåll som i fråga om utseende och redigering kan jämföras med allmän nyhetstidning" (SFS 1949:237).

En skiljelinje drogs nu mellan egentliga allmänna nyhetstidningar och nyhetstidningar med i huvudsak politiskt innehåll. Båda skulle dock ha liknande utseende och redigering.

Den definitionsmässiga skillnad mellan nyhetsförmedling och opinionsbildning som alltjämt figurerar i dagstidningsbegreppet går alltså tillbaka på tillämpningen av 1948 års pappersskatt.

Avslutningsvis är det värt att märka att regeringen både 1948 och 1959 inledningsvis utgick från ett snävare dagstidningsbegrepp, nämligen en allmän nyhetstidning i strikt bemärkelse med en utgivning av minst tre nummer i veckan. Definitionen utvidgades sedermera av riksdagen till att omfatta dels en- och tvådagartidningar (publikationer av dagspresskaraktär), dels nyhetstidningar med i huvudsak politiskt innehåll.

10.1.3 Avgränsningar vid utformningen av det direkta presstödet

Pressutredningarna

Andra pressutredningen bekräftade i sitt betänkande (SOU 1968:48) Dagspressens situation den i skattesammanhangen utvecklade definitionen av dagstidning med argumentet att i begreppet måste innefattas även nyhetstidningar med starkt lokal prägel, dvs. en- och tvådagartidningar, liksom publikationer som koncentrerar sig på information om den rikspolitiska och utrikespolitiska händelseutvecklingen, dvs. nyhetstidningar med i huvudsak politiskt innehåll.

Definitionen preciserades. Det avgörande var publikationernas inriktning på *reguljär dagsaktuell* nyhetsförmedling och/eller opinionsbildning.

Med detta skärptes å ena sidan kravet på nyhetsförmedling. Den skulle vara inte bara allmäninriktad, utan även reguljär och dagsaktuell, dvs. *fortlöpande nyhetsrapportering* var ett måste. Å andra sidan vidgades kravet på opinionsbildning. Den behövde inte längre i huvudsak gälla politiska frågor.

Tredje pressutredningen bekräftade åter definitionen "allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka". Utredningen fastslog att det fanns klara skillnader mellan fådagars dagstidningar och olika typer av tidskrifter, och noterade att presstödsnämnden inte haft några svårigheter med gränsdragningarna.

Även fjärde pressutredningen framhöll att det torde vara uppenbart om en publikation har dagspresskaraktär eller ej och att gränsdragningarna inte vållat några större problem. Sådana ansågs främst kunna uppkomma i fråga om skiljelinjen mellan publikationer av dagspresskaraktär och vissa organisationstidningar.

Regering och riksdag

I sitt remissvar på fjärde pressutredningens betänkande (SOU 1980:32) Stödet till dagspressen behandlade presstödsnämnden dagstidningsbegreppet. Nämnden framhöll att det avsevärda ekonomiska värdet i att bli klassad som dagstidning (momsbefrielse, lägre reklamskatt, selektivt pressstöd) medfört att olika typer av tidningar försökt anpassa sin utgivning för att komma in under begreppet.

Nämnden inriktade sig därvid på den breddning av opinionsbildningskriteriet som följt på andra pressutredningens förslag och som innebar att opinionsbildningen inte längre behövde i huvudsak gälla politiska frågor. Mot bakgrund av sin egen praxis föreslog nämnden att man som dagstidning borde räkna "*allmän nyhetstidning och publikation av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling och/eller allmän politisk opinionsbildning*".

Med detta preciserades kravet på opinionsbildning. Den måste vara allmänpolitisk. Härigenom drogs en tydlig gräns mot t.ex. vissa organisa-

tionstidningar med en mer ämnesinriktad eller segmenterad opinionsbildning.

I propositionen (1980/81:137 s. 8 f.) om stödet till dagspressen anslöt sig regeringen till den tolkning av dagstidningsbegreppet som presstödsnämnden föreslagit, och detta godtog i sin tur av konstitutionsutskottet (KU 1980/81: 19 s.8) och riksdagen.

Även om den återgivna tolkningen inte fullt ut fördes vidare i den definition av dagstidningsbegreppet som intogs i presstödsförordningen (jfr avsnitt 10.1.1) har den sedan 1981 i praktiken tillämpats konsekvent när presstödsnämnden haft att besluta i olika avgränsningsfrågor. Därmed har opinionsbildningskriteriet i realiteten återförts till vad som fastslogs redan 1949. Som nämnts i föregående kapitel har presstödsnämnden beviljat produktionsbidrag till vissa dagstidningar med allmänt politiskt innehåll och som företräder politiska partier som deltar i allmänna val.

Sammanfattning av huvudelementen i den hittillsvarande begreppsbestämningen

En allmän nyhetstidning är en dagstidning som vänder sig till allmänheten och innehåller allmänna nyheter. Något antingen/eller är det inte frågan om.

Nyhetsförmedlingen måste vara fortlöpande och aktuell ("reguljär dags-aktuell nyhetsförmedling"). Detta gäller oavsett periodiciteten. För t.ex. endagstidningar gäller aktualiteten tiden mellan två nummer.

Opinionsbildningen måste vara allmänpolitisk, dvs. riktas till medborgare i allmänhet och avse hela samhällsspektret.

Avgränsningar i begreppet "allmän" kan vara geografiska (t.ex. nyheter och opinionsbildning kring aktualiteter i en kommun) men aldrig ämnesmässiga.

Bestämning av definitionens tillämplighet på en tidning får inte bygga på tryckmetod, format, typografiskt utseende eller redaktionella ståndpunkter. Den genomgående redigeringen är helt avgörande.

10.2 Begreppet allmän nyhetstidning — kommitténs överväganden och förslag

10.2.1 Huvudsynpunkter

Det har inte framkommit skäl att förorda någon principiell förändring i fråga om avgränsningen totalt sett av den kategori tidningar som skall kunna få del av statligt presstöd i den mån de uppfyller vissa kriterier. Den större delen av de medel staten ställer till förfogande torde vidare liksom hittills böra utgå selektivt, dvs. riktas till tidningar som vid en prövning utifrån givna normer visar sig ha ett angeläget behov av stöd för att trygga sin fortsatta utgivning. Det är dock rimligt att stödssystemet

även i fortsättningen till viss del omfattar insatser av generell natur, alltså en subventionering av vissa verksamhetsgrenar som är av väsentlig betydelse för tidningsutgivningen totalt sett men där det enskilda företags marknadsläge inte blir avgörande för om stödet skall utgå.

Man bör sålunda förutsätta att det allmänna presstödet, liksom hittills, i princip skall vara tillgängligt för pressorgan som inbördes uppvisar stora olikheter i fråga om utgivningsfrekvens, omfång m.m. Till tänkbara mottagare av stödet kommer exempelvis även framdeles att höra såväl tidningar med utgivning sju dagar i veckan som publikationer med endast ett nummer per vecka. Trots de inbördes olikheterna finns det dock givetvis ett behov av att med en gemensam benämning kunna karaktärisera de publikationer som ingår i det ifrågavarande kollektivet. Benämningen bör i möjligaste mån vara tydlig och stämma överens med gängse språkbruk.

Som framgår av föregående avsnitt har varierande definitioner genom åren använts i olika förarbeten och författningar som gällt sådan normgivning där tidningspressen på något sätt varit berörd. Medan man ursprungligen betraktade tidningar med daglig eller nästan daglig utgivning som en kategori för sig har såväl i presstöds- som i skattesammanhang efter hand även andra kategorier kommit att i förmånshänseende behandlas tillsammans med de egentliga dagstidningarna. Det kan ifrågasättas om inte benämningen *allmänna nyhetstidningar* bäst sammanfattar vad som numera konstituerar en gemensam identitet hos det ifrågavarande kollektivet.

Uttrycket "allmän nyhetstidning" har som nämnts även tidigare kommit till användning i det nu aktuella sammanhanget, nämligen i olika definitioner av begreppet dagstidning och då ofta i kombination med uttryck av typen "publikation av dagspresskaraktär". Benämningen "allmän nyhetstidning" innehåller emellertid, till skillnad från uttrycken dagspress och dagstidning, inget element som åsyftar en daglig eller så gott som daglig utgivningsfrekvens. Att det grundläggande begreppet är neutralt i detta hänseende är rimligen en fördel med tanke på att stödsystemet kommit att omfatta ett allt större antal tidningar som ges ut med endast ett enstaka nummer per vecka.

Om man medräknar samtliga tidningar som det senaste året fått del av den viktigaste stödformen — produktionsbidrag — är i själva verket de som utkommer med ett nummer per vecka i klar majoritet. Dessa publikationer — enligt vanligt språkbruk närmast veckotidningar — bedriver emellertid en löpande allmän nyhetsförmedling eller fullgör opinionsbildande uppgifter motsvarande den traditionella dagspressens. Deras särdrag har man sökt fånga in genom uttrycket "publikation av dagspresskaraktär". Men denna term är inte särskilt tydlig och dessutom språkligt något otymplig som led i en övergripande begreppsdefinition. Det synes därför vara en fördel om man framdeles *betraktar det sammanfattande begreppet allmän nyhetstidning såsom inbegripande även denna kategori*.

10.2.2 Begreppsbestämning enligt tre kriterier

Det kan diskuteras om någon ytterligare beskrivning av hur begreppet allmän nyhetstidning skall uppfattas i presstödssammanhang över huvud taget behövs. Avsikten är som redan framhållits inte att genom denna benämning ge den ifrågavarande tidningskategorin snävare gränser än tidigare utan endast att beteckna den så, att den inte uppfattas avse enbart dagliga tidningar. Därmed är också sagt att begreppet tänkes omfatta såväl omfångsrika tidningar med en stor volym nyheter och opinionsbildande material som tidningar med betydligt mer begränsat omfång. Följande synpunkter kan dock klargöra hur kommittén tänker sig en mer preciserad avgränsning för den händelse tveksamhet framdeles skulle uppkomma i något enstaka fall.

En allmän nyhetstidning i *dess mest renodlade form* torde uppfylla samtliga tre kriterier som redovisas här nedan. Eftersom begreppet emellertid avses innefatta en *större kategori än de renodlade typfallen* får det anses vara tillräckligt om en tidning, motsvarar *två av de tre* angivna kriterierna för att den skall hänföras dit.

1. Tidningen har en *bred nyhetsbevakning*. Urvalet och presentationen av nyhetsmaterialet har därvid den omfattningen att tidningen för en läsare som följer den regelbundet kan utgöra en nyhets- och informationskälla såväl i fråga om lokala och regionala förhållanden som beträffande förhållanden av riksintresse och i utlandet. Kriteriet kan också uttryckas så, att tidningen bedriver fortlöpande, aktuell och osegmenterad nyhetsrapportering.
2. Tidningen *deltar fortlöpande i den politiska opinionsbildningen* även på annat sätt än genom nyhetsrapportering från det politiska fältet. Genom egna kommentarer till händelseutvecklingen medverkar tidningen i det öppna meningsutbyte som är ett väsentligt element i en pluralistisk demokrati. Dess bidrag berikar den politiska debatten vare sig den företräder en bestämd partipolitisk linje eller väljer att utöva sin allmänpolitiska opinionsbildning utan sådan anknytning.
3. Tidningen *granskar kritiskt* den verksamhet som utövas av de inflytelserika i samhället. En sådan verksamhet är nära förbunden med båda de funktioner som beskrivits under 1 och 2. I tidningens arbete med granskningsuppgiften kan ingå element av såväl nyhetsrapportering som opinionsbildning. Granskningsfunktionen har emellertid ett självständigt värde som motiverar att den nämns särskilt. I sin granskningsroll kan tidningen sägas fungera som allmänhetens företrädare gentemot myndigheter, organisationer, företag m.fl. etablerade institutioner.

10.2.3 Vissa preciseringar

Som komplettering av de anförda, positiva kriterierna bör lämpligen tillfogas följande distinktioner i syfte att markera en avsedd begränsning.

Med hänsyn till utgivningsfrekvensen synes en publikation inte göra

skäl för beteckningen allmän nyhetstidning om inte dess utgivningsplan omfattar minst ett nummer för varje vecka under året. Detta blir enligt kommitténs mening en rimlig konsekvens om man som i beskrivningen ovan utgår från att verksamheten — den nyhetsrapporterande och/eller den opinionsbildande — skall vara av *fortlöpande* karaktär. Om utgivningsplanen för en veckovis utkommande tidning i undantagsfall behöver frångås av praktiska skäl, så att något nummer uteblir, bör detta dock inte diskriminera från rätt till presstöd, under förutsättning att vederbörande myndighet godkänt förfarandet.

När det gäller den redaktionella inriktningen bör en avgränsning lämpligen 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, faller tidningen enligt kommitténs mening utanför den här diskuterade kategorin.

Vidare kan behöva markeras att en publikation för att bli betraktad som allmän nyhetstidning — oavsett vilket språk den är skriven på — bör vända sig till allmänheten utan inskränkningar inom det geografiska område där den har sin spridning. En tidning som uteslutande riktar sig till vissa socialt eller intressemässigt avgränsade grupper av befolkningen må uppfylla övriga aktuella kriterier men hör ändå inte in under det tidningsbegrepp som här avses.

De båda senast gjorda preciseringarna har ett inbördes samband i så måtto som de avser publikationens allmänna karaktär — i det ena fallet kravet på ett icke-segmenterat textinnehåll och i det andra fallet inriktningen mot en vid läsekrets utan förbehåll för grupp tillhörighet eller annan motsvarande begränsning.

En avvägning av liknande slag kan aktualiseras i de fall staten själv — direkt eller genom en stiftelse — tagit ansvar för utgivningen av en publikation med regelbundet utkommande nummer. Om en sådan skrift utges med minst ett nummer per vecka och till innehåll och utformning påminner om en allmän nyhetstidning skulle man från vissa utgångspunkter kunna hävda att den borde jämföras med en sådan.

Utgivning av publikationer under statligt huvudmannaskap bör emellertid enligt kommitténs uppfattning principiellt betraktas som ett led i samhällsinformationen. Det får förutsättas att beslut om utgivningen fattats efter överväganden av socialpolitisk eller annan art och att därvid även finansieringsbehovet tillgodosetts. Redan härigenom bortfaller ett tänkbart motiv för att vidga nyhetstidningsbegreppet till att omfatta detta slags publikationer. Också invändningar av mer principiell innebörd kan anföras.

Kommittén menar sålunda att begreppet allmän nyhetstidning inte bör anses tillämpligt på publikationer som utges i statlig regi. På motsvaran-

de grunder faller enligt kommitténs mening även tidningar under kommunalt huvudmannaskap utanför det här avsedda tidningsbegreppet.

Det ligger vidare i sakens natur att de presstödjande insatserna syftar till att underlätta utgivningen för tidningar som utkommer och sprids i Sverige. Som princip bör därför gälla att begreppet allmän nyhetstidning i förevarande sammanhang endast är tillämpligt i fråga om tidningar som *i huvudsak distribueras inom landet*. Detta hindrar inte att man även i fortsättningen öppnar en möjlighet för en publikation, som riktar sig till svenskar i utlandet, att under vissa förutsättningar erhålla ett bidrag till driftskostnaderna på villkor liknande dem som gäller för allmänna nyhetstidningar. Närmare därom i avsnitt 12.4.

Ett stödsystem för pressen bör givetvis så långt möjligt identifiera behoven hos olika grupper av tidningar och anpassa lösningarna därefter. Detta förutsätter att man när det gäller vissa stödformer särskiljer olika kategorier av tidningar bl.a. med hänsyn till utgivningsfrekvens och geografiskt spridningsmönster. Kommittén återkommer till frågan om denna kategoriindelning i samband med övervägandena om de stödformer där en sådan indelning behövs.

En specialfråga när det gäller avgränsning av olika tidningsbegrepp aktualiseras av det förhållandet att i vissa fall det redaktionella innehållet till relativt stor del är gemensamt för publikationer som framträder under olika namn. Ett renodlat exempel härpå utgör den samordning av materialet som förekommer när ägaren till en större tidning också utger en s.k. avläggare. Innehållet är då oftast till rätt stor del identiskt, men tidningarna har dock en klart åtskild identitet, markerad bl.a. genom tydligt avvikande namn. Avläggarens spridningsområde är i allmänhet starkt lokalt begränsat. Den del av dess innehåll som inte är gemensamt med huvudtidningen utgörs i regel av lokalt nyhetsmaterial från det egna spridningsområdet.

En annan variant är för handen när ett till betydande del identiskt innehåll publiceras i utgåvor vilkas titlar visserligen är olika men som har ett identifierande element gemensamt (som t.ex. Folket Nord och Folket Syd). Ett sådant utgivningsmönster brukar benämnas *editionering*. Var och en av sådana editioner har enligt hittills gällande normer för presstödet betraktats som en särskild tidning, under förutsättning att det gemensamma textmaterialet inte har överstigit en viss andel.

Bortsett från namnsättningen är den principiella skillnaden strängt taget inte stor mellan det nyss beskrivna förfarandet och den utskiftning av material mellan olika upplagor (editioner) som större tidningar med riksspridning traditionellt brukat tillämpa. I många fall byts härvid tämligen stora delar av innehållet ut före tryckningen av en ny upplaga, delvis för att tillgodose den regionalt inriktade nyhetsbevakningen, delvis beroende på varierande pressläggningstider.

Vilka distinktioner som görs i dessa och liknande fall får betydelse för överväganden om presstödet utformning såtillvida som motiveringen för stödet ställer *den enskilda tidningens* förhållanden i centrum. Samti-

digt är det yttersta syftet med de presspolitiska åtgärderna, såsom utvecklats i ett tidigare kapitel, att åstadkomma största möjliga mångfald. Detta mål kan från vissa utgångspunkter synas stå i motsats till en långtgående integration av det redaktionella innehållet hos olika tidningar eller editioner, särskilt om det opinionsbildande materialet omfattas av samordningen. Å andra sidan torde den differentiering av det lokala eller regionala nyhetsstoffet som möjliggörs genom en editionsuppdelning resultera i att denna bevakning blir mer utförlig och intensiv. I så måtto kan rentav hävdas att mångfalden ökar till följd av editioneringen.

Kommittén går dock inte här närmare in på den här antydda problematiken. Frågan behandlas mer ingående i kapitel 11.

11 Bedömningen av avläggare och editioner

11.1 Problemets bakgrund

Det är väl känt att det som i text och bild publiceras i en tidning — också om man bortser från annonserna — ofta kan återfinnas mer eller mindre oförändrat även i andra tidningar. Såvitt gäller den löpande nyhetsrapporteringen är det för övrigt tämligen självklart att det sakliga innehållet i viss utsträckning blir detsamma. När materialet är identiskt även till sin yttre form kan detta återspegla något slag av organiserat samarbete mellan vederbörande tidningar eller bero på att de var för sig utan inbördes samverkan anlitat en och samma textleverantör, t.ex. en nyhetsbyrå.

Om det redaktionella materialet regelmässigt är till stor del identiskt hos flera tidningstitlar eller flera utgåvor av en och samma titel aktualiseras vissa frågor med anknytning till principerna för hur behovet av statligt presstödd skall bedömas. En mycket långtgående enhetlighet mellan flera tidningar kan exempelvis tyda på att tidningarna är så nära samordnade produktions tekniskt och redaktionellt, att behovet av sådant stöd måste anses mindre än om utgivningen skett med lägre grad av samverkan.

Att frågan om olika tidningars och utgåvors gemensamma innehåll över huvud blivit aktuell i presstödessammanhang förklaras av att ett par av de viktigaste stödformerna (produktionsbidrag och samdistributionsrabatt) är konstruerade så att stödet upphör eller minskar ovanför bestämda gränsvärden, som i sin tur är relaterade till vissa volymtal. En större tidning — med en volym ovanför ett visst gränsvärde — får sålunda ett lägre bidrag per enhet räknat än två tidningar som tillsammans har lika stor volym som den större men där volymen för var och en ligger under gränsen.

Regler med den nämnda konstruktionen kan teoretiskt medföra att en utgivare, i syfte att öka sin tilldelning av presstödsmedel, lockas att gruppera sin upplaga under flera tidningstitlar, utan att det finns andra skäl för detta än en önskan att till det yttersta utnyttja presstödsbestämmelserna. Det har ansetts rimligt att söka motverka rent spekulativa konstruktioner av denna innebörd.

Detta är den ena sidan av saken. Den andra har motsatta förtecken: under vissa förhållanden kan det anses främja den presspolitiska mångfaldsambitionen att man baserar beräkningen separat för olika delupplagor av en och samma tidningstitel. Detta gäller i vissa fall när de olika utgåvorna har delvis identiskt innehåll men samtidigt skiljer sig påtagligt i fråga om det lokala materialet och den lokala spridningen.

Problemet är dock att finna en godtagbar formell lösning när det

gäller sådana avsteg från generella normer som det i båda fallen faktiskt rör sig om.

11.2 Metoden med speciella definitioner

11.2.1 Uppläggningsen

Hitills har man sökt komma förbi den antydda problematiken genom att i presstödsförordningen införa ett par specialdefinitioner, som innebär att man under vissa förhållanden skall "anse" två eller flera tidningar som *en* tidning respektive *en* tidning som två eller flera. Definitionerna har utformats enligt följande:

Två eller flera dagstidningar som har till övervägande del samma redaktionella innehåll anses som en dagstidning.

Del av en dagstidnings upplaga (edition) anses som en särskild dagstidning om den har ett redaktionellt innehåll som till övervägande del är ett annat än det som finns i en annan edition.

De båda citerade reglerna har alltså tillkommit i syfte att undanröja vissa ekonomiska konsekvenser vid tillämpningen av presstödsförordningen och åstadkomma andra som ansetts mera önskvärda från övergripande synpunkt. I ena fallet har man velat minska tilldelningen av pressstöd till företag som ger ut flera tidningstitlar/utgåvor när dessa till stor del liknar varandra. I det andra fallet har syftet varit att öka stödbeloppet genom att bortse från en gemensam tidningstitel.

Motiven härför har utan tvivel varit företagsekonomiska, men vid utformningen av tillämpningsregler har man likväl undvikit företagsekonomiska kriterier och i stället infört specifika definitioner av själva tidningsbegreppet, knutna till det redaktionella innehållet. Särskilt påfallande är att den första av de nyss citerade definitionerna inte har någon som helst referens till frågan om gemensamt utgivningsföretag utan är avfattad så, att bestämningen gäller oavsett om de berörda tidningarna har samma eller olika ägare.

11.2.2 Principiella och praktiska svagheter

Frågan är emellertid om inte de båda specialdefinitionerna fått en sådan utformning att de i sin tur gett upphov till följdverkningar vilka måste betraktas som tämligen tvivelaktiga. De har dessutom formulerats så generellt att man vid en strikt tillämpning skulle behöva genomföra omfattande kontinuerliga innehållsanalyser av i princip alla utkommande dagstidningar och deras olika editioner. Det skulle därvid inte räcka med noggranna kvantitativa analyser utan en kvalitativ bedömning skulle hela tiden behöva ske parallellt, eftersom frågan för varje enskilt avsnitt i en tidning, enligt den första regeln, är om det skall anses vara "samma" eller inte "samma" som ett motsvarande avsnitt i någon annan tidning.

Invändningar kan anföras även från logisk synpunkt. En tidnings iden-

titet knyts ju enligt definitionerna inte till dess namn eller annat yttre kännetecken utan primärt till frågan huruvida dess innehåll är mer eller mindre identiskt med innehållet i någon annan tidning.

Fiktionen är som framgått att t.ex. fem tidningar, som kan visas ha till övervägande del samma redaktionella innehåll, utgör en enda tidning, utan hänsyn till att de har helt olika namn eller utges i olika delar av landet. Denna definitionsprodukt blir då en ren abstraktion avhängig av att ett visst gemensamt material utgör en "övervägande del". Om detta förhållande ändras upphör också den gemensamma identiteten. I det tänkta exemplet kan situationen bli sådan att i stället för fem av de egentliga tidningarna först fyra skall betraktas som utgörande en enda, därefter tre osv. Bestämmelsen kan sålunda på det praktiska planet leda till tämligen säregna konsekvenser.

Teorin innebär vidare att en tidning som av utgivaren presenteras som en enda trots detta skall kunna anses vara två eller flera. Detta blir konsekvensen av att en delupplaga under viss förutsättning skall anses utgöra en "särskild" tidning vid sidan av andra delupplagor, även om den inte har åsatts någon egen titel utan framträder under samma namn som de andra delupplagorna. I detta fall innebär fiktionen att tidningens av utgivaren valda benämning blir otillräcklig som identifikation och att några till de ifrågavarande delupplagorna hänförliga operativa benämningar i stället får tillgripas.

Svårigheten att bygga stödbestämmelserna på definitioner med denna utformning framträder tydligt när marknadsförhållanden av typ hushållstäckning, abonnemangspris, lösnummerandel och utgivningsort förs in bland kvalifikationskriterierna. Om flera tidningar med skilda utgivningsorter och olika täckningstal på grund av sitt innehåll skall anses utgöra en och samma tidning ställer det sig exempelvis svårt att tillskriva denna fiktiva publikation en enda utgivningsort och att med ledning därav beräkna ett meningsfullt täckningstal. Liknande problem kan aktualiseras med avseende på sådana övriga bestämningsfaktorer som kan variera mellan de berörda tidningarna.

Ytterligare ett antal invändningar kan anföras mot de ifrågavarande definitionerna.

En strävan hos en tidningsledning att anpassa verksamheten efter pressstödsreglernas utformning torde sålunda i flera fall ha lett till redaktionella dispositioner som knappast varit uttryck för en normal journalistisk materialvärdering utan i stället får hänföras till vederbörande tidnings behov att uppnå en viss kvantitet "eget" stoff. Även en utfyllnad med material som enligt gängse uppfattning måste betraktas som synnerligen perifert kan givetvis tjäna detta syfte.

Det kan vidare inte anses ligga i linje med presstödetts syfte om ett kostnadsbesparande redaktionellt samarbete mellan närstående tidningar, vilket från företagsekonomisk eller marknadsmässig synpunkt skulle ha framstått som naturligt, i praktiken inte kommer till stånd just på grund

av de ifrågavarande reglerna. Åtminstone vissa exempel på sådant uteblivet samarbete har kunnat noteras.

En annan nackdel ligger i att berörda tidningsföretag löpande måste avsätta särskilda resurser för att kontrollera, att kvantiteten redaktionellt material som är gemensamt med någon annan tidning inte råkar bli så stort att ett förväntat stödbelopp minskar eller uteblir.

De här diskuterade bestämmelserna kan sålunda på olika sätt bidra till ett mindre rationellt utnyttjande av tillgängliga resurser och därmed till kostnadsökningar totalt sett.

11.2.3 Vad en strikt tolkning skulle kräva

Som reglerna är avfattade skall ju en grundläggande bedömning gälla huruvida "samma" redaktionella innehåll till övervägande del återfinns på flera håll inom tidningskollektivet samt huruvida det redaktionella innehållet till övervägande del är "ett annat" i en viss del av en tidnings upplaga än i en annan del. Att kvantitetsbestämningen "till övervägande del" skall tolkas som "till mer än 50 procent" har uttalats av presstödsnämnden och kan även indirekt utläsas av presstödsförordningens 23 § som har följande lydelse:

En edition som anses som en särskild dagstidning kan få produktionsbidrag. Är andelen eget redaktionellt innehåll lägre än 65 procent, reduceras bidraget med en femtondel för varje procentenhet andelen understiger 65 procent.

Här införs ett nytt begrepp, "eget redaktionellt innehåll", som måste beaktas parallellt med de i definitionerna använda uttrycken "samma redaktionella innehåll" resp. "ett annat (innehåll) än det som finns i en annan edition". Vidare innebär tolkningen krav på omfångsberäkningar som med statistiskt godtagbar säkerhet kan bestämma den ifrågavarande andelen av en tidningsårgångs redaktionella innehåll så precis som till en viss procentenhet. Beträffande olika editioner av en och samma tidningstitel gäller det ju dessutom inte enbart att avgöra om gränsvärdena 50 resp. 65 procent över- eller underskrids utan också att i förekommande fall ange ett korrekt procenttal inom intervallet 50-65.

De mättekniska och beräkningsmässiga problem som måste lösas vid en noggrann tillämpning av dessa regler är teoretiskt sett överkomliga, men reser i praktiken betydande problem.

Man skulle vid en strikt tillämpning behöva satsa icke obetydliga resurser när det gäller löpande mätningar av olika tidningars innehåll. Risk- en är att man annars endast når en skenbar exakthet, medan det i realiteten rör sig om en ren approximation med betydande osäkerhetsmarginal.

Vidare måste det finnas en heltäckande beskrivning av vad som vid den kvalitativa analysen skall avses med uttrycken "samma redaktionella innehåll" (hos två eller flera tidningar), "ett annat (redaktionellt innehåll) än det som finns i en annan edition" resp. "eget redaktionellt innehåll". Beträffande preciseringen av det sistnämnda uttrycket blir uppgiften inte

lättare av att sådana delar av en tidnings innehåll, som antas inte förekomma i någon annan utgåva, i vissa förarbeten t.o.m. betecknas som "unikt" material.

11.2.4 Nuvarande kontrollpraxis

Klassificeringen av ett visst material som "eget" eller "unikt" borde, med tanke på ordens betydelse, strängt taget förutsätta att materialet inte publicerats i någon annan tidning. Det är givetvis otänkbart att i praktiken hävda ett sådant krav — inte minst bristen på kontrollmöjligheter gör detta helt orealistiskt. Hittills har man därför vid tillämpningen av denna bestämmelse begränsat sig till en avstämning inbördes mellan två — alternativt tre — editioner av en och samma tidning eller avläggare i förhållande till huvudtidning. Allt material som finns i en av utgåvorna men inte i de andra (den andra) har därvid brukat klassificeras som "unikt" eller "eget", *oberoende av om det i samma utformning återges på flera håll inom pressen i övrigt.*

Detta kontrollarbete utförs på presstödsnämndens uppdrag av Tidningsstatistik AB (TS), eftersom nämnden själv inte har tillräckliga resurser att genomföra detsamma. TS är ett aktiebolag som till lika delar ägs av Annonsörföreningen, Svenska tidningsutgivareföreningen och Sveriges reklambyråförbund. Det nu aktuella kontrollarbetet bygger till väsentlig del på att vederbörande tidningar, f.n. ett 30-tal, själva deklarerar vilka delar av innehållet i varje nummer de anser böra klassificeras som "unikt". Med utgångspunkt i vad den berörda tidningen sålunda själv angett görs inom TS en första utrymmesmätning. Denna kontrolleras senare av tjänstemän vid TS, som vid behov också kontaktar berörda tidningar för att diskutera sådana fall där bedömningen hos TS av en viss artikel skiljer sig från vad tidningen uppgett.

Avvikelser mellan den ursprungliga, på tidningens egen bedömning grundade klassificeringen och den som TS vid sin efterkontroll kommer fram till är enligt uppgift från TS inte alltför ovanliga. Detta är i viss mån naturligt med tanke på svårigheten att entydigt ange en gräns mellan vad som är "eget" eller "unikt" material och vad som är motsatsen.

Kostnaderna för TS resursinsatser i samband med den här avsedda innehållsgranskningen debiterar bolaget de tidningsföretag som berörs av granskningen. Presstödsnämnden har sålunda inte några direkta utgifter för denna kontroll, utan den genomförs i praktiken som en affär helt mellan TS och berörda tidningar. Eftersom det rör sig om tidningar beroende av presstöd kan det möjligen ändå sägas vara allmänna medel som ytterst täcker kostnaderna för dessa arbetsinsatser.

Det finns ingen anledning att rikta kritik mot TS för det sätt på vilket bolaget valt att arbeta i detta sammanhang. Ett allmänt intryck är tvärtom att TS på ett ambitiöst sätt sökt lägga upp sådana rutiner, att en enligt presstödsnämndens bedömning godtagbar avrapportering skall kunna åstadkommas inom ramen för en rimlig total resursinsats.

Den tveksamhet som trots allt gör sig gällande ligger på ett annat plan. Den sammanhänger till stor del med utformningen av de regler och definitioner vilkas tillämpning nödvändiggör ett kontrollsystem med denna inriktning. Grannlaga ställningstaganden i olika tolkningsfrågor aktualiseras fortlöpande, och det är osäkert om förfarandet, trots sin relativa omständlighet, är tillräckligt heltäckande från statistisk synpunkt.

En viss osäkerhet ligger väl också däri att viktiga beslut i bidragsärenden måste grundas på uppgifter som den författningstillämpande myndigheten inte själv har möjlighet att kontrollera. Detta gäller visserligen också andra typer av uppgifter, t.ex. om upplaga och hushållstäckningsgrad. Men därvid rör det sig om otvetydigt mätbara storheter, definierade enligt i branschen kända och godtagna normer. Det ligger annorlunda till när det gäller att bestämma vilken andel av ett tidningsinnehåll som i en viss mening skall anses som gemensamt respektive eget. Då består uppgiften som framgått delvis i att med diskretionär bedömning från fall till fall avgöra hur författningen i praktiken skall tolkas.

11.3 En rationellare ordning möjlig

Frågan är, om tydligare författningsregler, ändrad administrativ praxis eller ökade resursinsatser skulle vara motiverade i syfte att garantera en alltigenom konsekvent tolkning av begreppen "gemensamt", "eget" m.fl. i fråga om tidningars redaktionella innehåll. Kommittén bedömer det så, att det knappast vore meningsfullt att genom kompletterande resursinsatser och mera detaljerade begreppsbestämningar etc. söka motsvara högt ställda formella krav. Det byråkratiska inslaget i systemet skulle ytterligare markeras och de administrativa kostnaderna öka. Och i den mån någon tidning tidigare lockats att genom konstlade editioneringsåtgärder öka sitt presstöd, skulle denna möjlighet likväl finnas kvar.

Det vore värdefullt om problemet i stället kunde angripas på ett helt annat sätt.

Till en början bör då diskuteras om det redaktionella innehållet i en tidning i detta sammanhang över huvud skall behöva klassificeras som "eget", "unik" eller "samma som i en annan tidning". Det torde inte finnas motiv för att t.ex. anse sådant material, som i mer eller mindre identisk form återfinns i flera tidningar, såsom från allmän synpunkt av en särskild kvalitet jämfört med det stoff vederbörande tidning är ensam om. Något automatiskt, omvänt samband mellan andelen av gemensamt material och den presspolitiskt eftersträfvade mångfalden går det knappast att hävda.

Man kan heller inte påstå att det från presspolitisk synpunkt skulle ligga ett värde i en rent yttre variation av en tidningstext genom t.ex. teknisk redigering, ändrat ordval här och där eller andra modifieringar i detaljer, varmed den formellt kan ges karaktär av att vara "unik" trots att den innehållsmässigt är alltigenom densamma som i någon annan tidning.

Den likhet i fråga om det redaktionella innehållet som föreligger mellan olika tidningar tar sig som bekant en mängd olika uttryck. Några av de viktigaste uppgifterna i en längre tidningstext kan exempelvis i en annan utgåva förekomma summariskt återgivna i notisform. Ibland är sakinnehållet ett och detsamma men formen mer eller mindre varierad. I andra fall kan textmaterialet vara i det närmaste lika medan rubrik och illustrationer skiljer sig åt.

Likheter hos materialet i olika tidningar kan vara en följd av att tidningarna på ett eller annat sätt samarbetat i den redaktionella processen men kan också bero på att de var för sig utan inbördes kontakt valt att publicera ett stoff som tillhandahållits från någon utomstående källa. Fler-talet tidningar är exempelvis för sin dagliga nyhetsrapportering beroende av att kunna utnyttja det material som erbjuds av TT och andra nyhetsbyråer. En del ofta återkommande material går det inte att presentera annat än i mycket standardiserad form. Detta gäller t.ex. tablåer över radio- och TV-programmen, fondbörsnoteringar och olika lagsporters matchresultat och serietabeller.

Hur man än definierar karaktärsbegrepp för delar av en tidnings innehåll av den typ som här diskuteras — "samma innehåll som i en annan tidning", "eget redaktionellt innehåll", "unikt material", "ett annat innehåll än det som finns i en annan tidning" — torde det vara vanskligt att beträffande varje enskilt textavsnitt och varje illustration säkert avgöra till vilken kategori materialet skall hänföras.

I vilken mån en stor andel "gemensamt" material i en tidning uppskattas av den enskilde läsaren varierar givetvis efter individuella förhållanden. Men en principiell skillnad kan antas föreligga beroende av om vederbörande läser flera eller bara en av de tidningar som har delvis samma innehåll.

Den som endast läser *en* tidning uppfattar det knappast som någon nackdel om innehållet — även till mycket stor del — skulle vara identiskt lika med innehållet i en annan tidning. För en sådan läsare kan detta tvärtom vara en fördel, om nämligen förhållandet sammanhänger med att tidningen genom en viss samordning kan erbjuda ett fylligare eller kvalitativt mer värdefullt stoff än den skulle kunna genom att endast publicera "eget" material. Den som å andra sidan tar del av två eller flera tidningar anser sig sannolikt få större utbyte av detta ju mera var och en av dem framträder som en egen produkt utan inslag av identiskt material.

Allt det som här anförts talar för att en rationellare ordning när det gäller bedömningen i presstödshänseende av tidningar eller utgåvor med delvis gemensamt innehåll är både angelägen och möjlig. Vi vill sammanfatta vårt förslag enligt följande.

11.4 Kommitténs förslag

Enligt allmän uppfattning är det en tidnings titel som konstituerar dess identitet, och det finns skäl att godta denna uppfattning även i presstöds-

sammanhang. Identiteten knyts därmed konsekvent till det namn vederbörande utgivare valt att redovisa inför allmänheten i tidningens vinjett och inför myndigheterna i t.ex. den anmälan som avser att klargöra det tryckfrihetsrättsliga ansvaret. Huruvida tidningens innehåll i större eller mindre utsträckning också kan återfinnas i någon annan publikation är i detta sammanhang av underordnad betydelse.

En annan sak är att produktions- och distributionsstrukturen på tidningsmarknaden är så varierad, att man för en rimlig anpassning av vissa bidragsformer kan behöva komplettera de grundläggande kvalifikations- och beräkningsnormerna med tilläggsbestämmelser för särskilda fall. Detta kan exempelvis gälla i fråga om reglerna för driftsstöd, där ett sådant administrativt och företagsekonomiskt samband, som föreligger mellan en huvudtidning och dess avläggare, i vissa fall kan behöva beaktas. Närmare därom i kapitel 12.

Som generell princip förordar kommittén alltså, att staten även i samband med presstödsärenden fullt ut godtar den identitet som en viss tidning tilldelats av sin utgivare genom hans val av publikationens namn. Ett namn motsvarar kort och gott *en* tidning. Om en tidningsledning anser någon del av sin upplaga så avvikande till innehållet att den marknadsmässigt kan lanseras under eget namn bör detta i konsekvens med nämnda princip primärt godtas även som utgångspunkt för beräkning av presstöd. Försedda med olika namn blir editionerna inför konsumententidningsköparen presenterade som tydligt åtskilda produkter, vilket bör kunna accepteras även från statens sida utan omständlig detaljkontroll av innehållet.

Författningsmässigt innebär vårt förslag att den kommande definitionen av det grundläggande tidningsbegreppet inte bör innefatta någon motsvarighet till de två tillägg som i nuvarande bilaga till presstödsförordningen (p. 1) finns införda med avseende på begreppet dagstidning och som återgivits i avsnitt 11.2.1.

Av detta följer också att någon motsvarighet till den nuvarande förordningens 23 §, återgiven i avsnitt 11.2.3, inte längre blir aktuell. Man bör enligt vår mening normalt kunna förutsätta att en tidningsägare väljer att dela upp sin utgivning under flera tidningstitlar endast om det med hänsyn till marknad och redaktionell utformning finns sakligt grundade motiv för detta. För säkerhets skull bör man dock i systemet bygga in en spärr mot sådana utpräglade skenkonstruktioner som i enstaka fall trots allt skulle kunna tillgripas i syfte att ge en viss effekt i presstödshänseende. Vi anser därför att följande ordning bör gälla.

Presstödsnämnden åläggs att vid sin prövning av stödärenden särskilt beakta om det i ett visst fall genomförts en uppsplittring på flera titlar av en tidning som förut utgivits under en enhetlig beteckning och där utgåvorna alltså har ett klart administrativt, produktionstekniskt och redaktionellt samband. Är detta fallet, och kan det inte påvisas andra motiv för den formella konstruktionen än möjligheten att bidragstilldelningen skul-

le kunna öka, skall en framställning inte beviljas i vidare mån än som skulle ha skett med det gemensamma tidningsnamnet bevarat.

Sannolikheten talar enligt kommitténs uppfattning för att det endast i ett mycket begränsat antal fall behöver bli aktuellt att tillämpa den föreslagna spärregeln. Redan dess existens torde på det hela taget räcka till för att motverka uppkomsten av utpräglade skenarrangemang. De föreslagna förändringarna kan sålunda inte på något sätt sägas stimulera tidningsutgivare att i fortsättningen av presstöds skäl vidta editioneringar och liknande arrangemang, vare sig med bibehållande av ett gemensamt tidningsnamn eller genom separation på olika titlar. Tvärtom torde den förordade uppläggningsen verka direkt avhållande på eventuella sådana planer, eftersom de ekonomiska incitamenten såvitt gäller presumtiv ökad presstödstilldelning faller bort.

En särskild regel bör emellertid finnas som gör det möjligt att för ett litet fåtal tidningar beräkna presstödet efter samma grunder som hittills trots den huvudprincip som här skisserats. Tidningarna Arbetet, Bergslagsposten och Folket har etablerat en efter marknadsstrukturen anpassad editionering med relativt långt driven differentiering av innehållet. Dessa marknadsförs och distribueras inom skilda geografiska områden — i två fall t.o.m. i olika län — men med användande av det inarbetade gemensamma namnet för samtliga editioner. Det finns inte anledning att genom den nu förordade renodlingen av tidningsbegreppet, vilken syftar till förenkling, påverka denna lilla grupp tidningar att genomföra namnbyten som de inte av marknadsskäl funnit naturliga.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund en bestämmelse med sådan utformning att den i praktiken tar sikte *uteslutande på de tre nyssnämnda tidningarna*. Stadgandet bör klargöra att en tidning, i särskilda fall och om vissa villkor är uppfyllda, skall kunna få presstöd beräknat efter en avgränsad del av sin upplaga, och detta oberoende av om den är berättigad till stöd för resterande del av upplagan eller ej. Detta bör gälla endast under följande tre förutsättningar. *För det första* skall den ifrågavarande delupplagan (editionen) innehållsmässigt i betydande grad skilja sig från övriga delar av upplagan. Den skall *för det andra* tillhandahållas på en marknad som är klart avgränsad från det geografiska område där tidningen i övrigt har sin huvudsakliga spridning. *För det tredje* skall editionen även enligt de tidigare — ännu gällande — reglerna ha fått presstöd beräknat separat, dvs. den skall med tillämpning av det äldre synsättet ha klassificerats som "en särskild dagstidning" trots att den i praktiken utgjort endast en av två eller flera delupplagor.

Den föreslagna särbestämmelsen är som framgått avfattad mycket restriktivt. Även om den i princip har generell giltighet är dess villkor så strikta att det i praktiken kan bli aktuellt att tillämpa den endast i fråga om de nyssnämnda tre tidningarna Arbetet, Bergslagsposten och Folket. Kriterierna är också utformade så, att editionerna även i fortsättningen förutsätts vara inbördes klart avvikande innehållsmässigt — skulle denna förutsättning upphöra blir bestämmelsen inte längre tillämplig.

Med kravet att editionen skall avvika innehållsmässigt i betydande grad från andra utgåvor av samma tidning markeras klart att enbart utbyte av enstaka artiklar eller andra smärre förändringar av innehållet inte skall vara tillräckligt för den föreslagna särbehandlingen. Kommitténs avsikt med bestämningen "i betydande grad" är att olikheten mellan editionerna i princip bör vara lika stor som enligt de tidigare bestämmelserna har krävts för att editionen skulle kunna få oavkortat produktionsbidrag. Den ifrågavarande editionens redaktionella innehåll bör sålunda till ungefärligen två tredjedelar avvika från innehållet i varje annan edition av samma tidning.

Kriteriet bör dock i fortsättningen inte knytas till ett exakt procenttal, och någon löpande innehållsgranskning nummer för nummer liknande den hittillsvarande behöver därför inte genomföras. Det får ankomma på vederbörande myndighet att inom ramen för sin allmänna tillsyn hålla sig så informerad om utvecklingen när det gäller de av undantagsbestämmelsen berörda, fåtaliga tidningarna, att tydliga förskjutningar i fråga om differentieringen av materialet uppmärksammas.

Genom det andra kravet understryks kopplingen mellan den innehållsmässiga differentieringen och *klart avgränsade geografiska delmarknader*. Enligt kommitténs uppfattning är det för övrigt just denna inriktning på att maximalt tillgodose läsarintresset inom en viss kommun eller region — och inte graden av skiljaktigt innehåll i och för sig — som ytterst motiverar att de här aktuella delupplagorna hittills har fått och även i fortsättningen bör få en viss särbehandling inom presstödsystemet.

Genom det tredje villkoret markeras bestämmelsens specifika karaktär såtillvida som dess tillämpning begränsas till redan förekommande, *bidragsberättigade* editioner. Därmed garanteras för tidningen Arbetets del individuell bedömning av de båda huvudeditionerna Arbetet Skåne och Arbetet Väst, men det ges ingen öppning för en ytterligare särbehandling i presstödshänseende när det gäller de fem lokaleditioner som Skåneupplagan i sin tur är uppdelad i.

Sammanfattningsvis gäller om våra förslag i detta kapitel följande.

Kommittén har här angett en principiell norm för hur tidningsutgåvor med delvis gemensamt innehåll bör bedömas i samband med frågor om presstöd. Huvudprincipen är enkel, eftersom den utgår från att en tidnings officiella namn skall beaktas och godtas, så som detta presenteras för allmänheten i tidningens vinjett och blivit registrerat hos vederbörande myndighet när denna meddelat utgivningsbevis.

Vårt förslag innebär på flera sätt en ökad rationalitet. Indelningsgrunden när det gäller utgåvor av typ avläggare och editioner blir logisk, i och med att definitioner som till stor del bygger på fiktiva element bortfaller. Förslaget medför besparingar på kort sikt genom att en omständlig och kostnadskrävande administrativ procedur kan slopas. Det kan i ett längre perspektiv antas stimulera till ett mer effektivt utnyttjande av de redaktionella resurserna: koncentrationen på att uppnå vissa matematiska rela-

tionstal när det gäller s.k. unikt material kan upphöra och större utrymme ges åt den journalistiska kreativiteten.

Vi har i detta kapitel också anvisat principen för hur man skall motverka sådana konstruktioner från tidningsföretags sida som är inriktade på att ge ökad tilldelning av presstöd men som i övrigt saknar en reell motivering. Vidare har vi konstaterat att i fråga om kvalifikationskraven för en av stödformerna — driftsstödet — hänsyn i viss utsträckning bör tas till fall av nära ekonomiskt och administrativt samband mellan en avläggare och dess huvudtidning. De preciseringar som därvid krävs avser emellertid inte definitionen av tidningsbegreppet som sådant och har heller inte karaktär av undantags- eller spärregler. De utgör en integrerad del av beräkningsgrunderna för driftsstöd och redovisas därför inom ramen för dessa bestämmelser, i kapitel 12.

12 Driftsstöd

12.1 Stödformens allmänna inriktning

Kommittén har övervägt vilken omfattning och utformning ett löpande driftsbidrag motsvarande det nuvarande produktionsbidraget bör ha inom ramen för ett reformerat presstödssystem. Även om ett mål för de statliga stödinsatserna på detta område bör vara att tidningsföretagen i växande utsträckning skall kunna finansiera sin verksamhet genom egna intäkter, är det ofrånkomligt att för vissa företags del en direkt subventionering av den löpande produktionen kommer att behövas också i fortsättningen.

En väsentlig del av de medel staten ställer till förfogande för att främja de presspolitiska målen bör sålunda även fortsättningsvis disponeras för ett *driftsstöd* till sådana allmänna nyhetstidningar vilkas ekonomiska långsiktighet är negativt påverkad av en jämförelsevis låg spridning bland hushållen på utgivningsorten och därmed följande lägre attraktivitet på den kommersiella annonsmarknaden. Det kommer i detta fall att röra sig om en stödform som till sin principiella karaktär är selektiv men vid vars praktiska tillämpning det likväl är önskvärt att i största möjliga utsträckning undvika inslag av diskretionär prövning och bedömning. Inom det selektiva systemets ram bör, liksom hittills, i allt väsentligt automatiskt verkande regler gälla.

Kommittén har redan i ett tidigare kapitel konstaterat att det inte finns skäl att förordna någon principiell förändring när det gäller frågan om vilket tidningskollektiv, totalt sett, som skall kunna få del av statligt presstöd. Användningen och definieringen av begreppet allmän nyhetstidning, som ingående utvecklats i kapitel 10, gör dock enligt kommitténs mening avgränsningen gentemot andra publikationsformer något tydligare än enligt den tidigare tillämpade terminologin.

I bestämmningen *allmän* ligger för det första att tidningen i princip skall vända sig till allmänheten och inte enbart till vissa socialt eller intressemässigt avgränsade grupper av befolkningen, för det andra att dess innehåll inte skall vara begränsat till särskilda intresseområden. Kommittén har förordat att en tidning för att räknas som allmän nyhetstidning skall uppfylla minst två av tre angivna kriterier, nämligen att (1) bedriva fortlöpande, aktuell och osegmenterad nyhetsrapportering, (2) fortlöpande delta i den politiska opinionsbildningen resp. (3) granska den verksamhet som utövas av de inflytelserika i samhället och därmed fungera som allmänhetens företrädare gentemot myndigheter, organisationer, företag m.fl. etablerade institutioner.

Med avseende på utgivningsfrekvensen bör enligt kommitténs mening krävas att tidningens utgivningsplan omfattar minst ett nummer för varje vecka under året. Detta krav, som direkt ansluter till reglerna för nuvarande presstöd, kan med den av kommittén förordade begreppsbe-

stämningen härledas ur de ovan återgivna kriterierna, som innebär att tidningens nyhetsrapportering, eller dess politiska opinionsbildning, skall vara av *fortlöpande* karaktär. Presstödsnämnden bör dock liksom hittills kunna medge att en veckovis utkommande tidning undantagsvis ställer in utgivningen någon vecka under året, t.ex. vid en längre helg.

Med den förordade begreppsbestämningen ingår i det berörda kollektivet tidningar med inbördes mycket skiftande storlek, marknadsambitioner och ekonomiska förutsättningar. Det är mot denna bakgrund inte möjligt att utforma villkor och beräkningsgrunder för driftsstödet som blir tillämpliga för samtliga kategorier, utan normerna måste i viss mån differentieras med hänsyn till de skiftande förutsättningarna i olika tidningsgrupper.

Kommitténs ambition är emellertid att när det gäller driftsstödet åstadkomma ett regelverk med så få separata beräkningsklasser och särbestämmelser som möjligt. Sådana inslag kan i viss mån anses ha försvårat överblicken över de nuvarande, för produktionsbidraget gällande kvalifikations- och beräkningsnormerna.

En indelningsgrund som är sakligt relevant och enkel att tillämpa bygger på tidningarnas olika *utgivningsfrekvens*. Det berörda kollektivet kan sålunda grupperas i *högfrekventa*, *medelfrekventa* och *lågfrekventa* nyhetstidningar. Till den första gruppen hänförs därvid de tidningar som utges med sex eller sju nummer per vecka, till mellangruppen de med en frekvens på tre, fyra eller fem nummer och till den sista gruppen en- och tvådagartidningar. Bland de lågfrekventa kan i vissa fall en åtskillnad behöva göras mellan tidningar med riksspridning och övriga, och bland de högfrekventa kan i vissa avseenden storstadstidningar behöva grupperas för sig. Hur dessa båda undergrupper närmare bör definieras återkommer vi till i anslutning till förslagen om hur stödnormerna i dessa fall bör utformas.

Av de ca 75 tidningar som år 1987 uppbar produktionsbidrag tillhör huvuddelen eller ca 45 st den lågfrekventa gruppen. Antalsmässigt har denna grupp andel av samtliga bidragsmottagande tidningar under en längre period successivt ökat. Andelen var exempelvis 44 % 1972, 51 % 1977, 53 % 1982 och 60 % 1987. Trots den antalsmässiga övervikten för dessa tidningar gick 1987 endast en mindre del, ca 45 milj.kr. eller 12 %, av statens totala kostnader för produktionsbidrag till denna grupp.

Kommittén fäster stor vikt vid det bidrag till mångfalden i nyhetsförmedling och opinionsbildning som dessa tidningar lämnar och anser det mot bakgrund av den nämnda utvecklingen rimligt att denna tidningskategori får tillgodoräkna sig en något större andel än f.n. av de medel staten ställer till förfogande för driftsstöd. Våra överväganden och förslag rörande de lågfrekventa tidningarna redovisas i avsnitt 12.3. Närmast behandlas driftsstödet till de högfrekventa och medelfrekventa nyhetstidningarna.

12.2 Hög- och medelfrekventa tidningar

12.2.1 Kvalifikationskriterier

De nu aktuella båda grupperna motsvarar tillsammans i allt väsentligt de kategorier som i nuvarande presstödsförordning sammanfattas under begreppet flerdagartidningar, dock med den skillnaden att en tidning som utges tre gånger i veckan hittills grupperats tillsammans med en- och tvådagartidningarna. Kommittén anser att de — mycket fåtaliga — tredagartidningar som utges i Sverige inte har samma karaktär av kompletmentidningar som en- och tvådagartidningarna utan bl.a. i fråga om den dagsaktuella nyhetsrapporteringen är mer jämförbara med fyra- eller femdagartidningarna. De har sålunda, till skillnad från en- och tvådagartidningarna, förutsättningar att fungera som den primära nyhetskällan för sina abonnenter och bör därför i stödhänseende inte behandlas analogt med de utpräglade lågfrekvenstidningarna utan i stället tillsammans med övriga medelfrekventa tidningar.

Driftsstöd till en hög- eller medelfrekvent nyhetstidning bör enligt kommitténs mening kunna utgå endast om tidningen har en abonnerad upplaga på minst 2 000 exemplar. Tidningens totala upplaga bör i huvudsak vara abonnerad för att driftsstöd skall kunna beviljas. Ett annat kvalifikationsvillkor bör liksom hittills avse tidningens abonnemangspris och gå ut på att detta inte är uppenbart lägre än vad som i allmänhet tillämpas av tidningar i motsvarande kategori. Motivet för det sistnämnda kravet kommenteras närmare i avsnitt 12.3.2 i samband med att vi där diskuterar frågan, om ett prisvillkor bör gälla även för de lågfrekventa tidningarna och hur detta i så fall bör utformas. I samma avsnitt förordas för de hög- och medelfrekventa tidningarnas del en tydligare utformning av det ifrågavarande villkoret.

I fråga om de hittills angivna, allmänna kriterierna ansluter sig kommitténs förslag, såvitt gäller hög- och medelfrekventa tidningar, till det som tidigare varit en generell norm.

Däremot anser kommittén det inte befogat att i fortsättningen ha kvar regeln om att tidningsföretagen inte samtidigt med driftsstöd får ge ut annonsblad av en viss omfattning. Denna bestämmelse innebär ju att en högtäckningstidning fritt kan ge ut annonsblad, medan en konkurrerande lågtäckningstidning inte kan vidta motåtgärder utan risk att mista produktionsbidraget. På liknande sätt hindras en lågtäckningstidning att med samma metod bemöta konkurrens från fristående annonsblad.

Eftersom presspolitiken ytterst syftar till att stödja dagstidningar med svag ekonomi, i förhållande till såväl konkurrerande starka dagstidningar som andra medier, kan en restriktion av ifrågavarande slag sålunda i vissa fall få en negativ inverkan. Det finns också exempel på att förvärv eller nystartande av annonsblad kan fungera som ekonomisk stödverksamhet för tidningsutgivningen. Om en dagstidning genom annonsbladsutgivning kan öka intäkterna och därmed få möjlighet att utveckla sina

redaktionella ambitioner finns det knappast skäl att motverka sådana försök, lika litet som presstödsreglerna bör hindra andra typer av kompletterande intäktskällor.

Kommittén grundar sin inställning i denna fråga på en inom dess sekretariat verkställd utförlig genomgång, som närmare redovisas i bilaga 2. I likhet med vad som sägs där fäster vi vikt vid att presstödsnämnden regelbundet observerar utvecklingen på annonsbladsmarknaden och påkallar statsmakternas uppmärksamhet, om det skulle framkomma skäl för åtgärder av något slag.

Kommittén har i detta sammanhang också övervägt om det finns tillräckliga skäl att undanta sådana tidningar, vilkas spaltutrymme till mer än en viss andel upptas av annonser, från rätt att uppbära driftsstöd. En sådan regel har hittills gällt för produktionsbidragen, och restriktionen har därvid bestämts så, att högst 50 % av utrymmet får upptas av annonser om rätt till bidrag skall föreligga. Vid bedömningen av om den ifrågasvarande bestämmelsen bör behållas, modifieras eller slopas bör hänsyn delvis tas till utformningen av de specifika kriterier som skall kvalificera för driftsstöd och som skall diskuteras i det följande. Vi återkommer därför till frågan, huruvida en regel om högsta annonsandel bör finnas kvar.

Med avseende på de mer specifika kvalifikationskraven vill kommittén framhålla följande.

Det grundläggande bedömningskriteriet i samband med statligt driftsstöd synes med fördel, enligt samma princip som under senare år gällt för produktionsbidrag, kunna knytas till vederbörande tidnings spridning bland hushållen på utgivningsorten. Det är som tidigare antytts omfattningen av denna spridning, eller med ett annat uttryck *täckningsgraden*, som i stor utsträckning avgör en tidnings ekonomiska bärkraft, till följd av det nära samband som råder mellan stor spridning och relativt höga annonsintäkter. För det stora flertalet hög- och medelfrekventa tidningar gäller f.n. att täckningsgraden får vara högst 40 % för att produktionsbidrag skall kunna utgå. Om tidningens upplaga understiger 10 000 exemplar är gränsvärdet dock 50 %. Vidare finns regler om s.k. särskilt produktionsbidrag för vissa tidningar vilkas täckningstal ligger inom ett intervall på tio procentenheter över resp. gränsvärde.

Enligt kommitténs uppfattning kan en nyhetstidning, som på sin utgivningsort når mer än 40 % av hushållen, alltså påräkna en så stark ställning på annonsmarknaden att dess intäkter från denna marknad normalt bör täcka produktionskostnaderna. Denna bedömning stärks bl.a. av de empiriska studier som kommittén låtit genomföra med hjälp av företagsekonomisk expertis. Täckningstalet 40 % är alltså väl avvägt som gränsvärde uppåt när det gäller kvalifikation för driftsstöd till de hög- och medelfrekventa nyhetstidningarna, och denna norm bör upprätthållas även i fortsättningen. Procentandelen bör liksom hittills beräknas som ett genomsnitt för de senaste tre åren, så att effekten av tillfälliga svängningar elimineras.

Kommittén har övervägt om det även i fortsättningen finns tillräckli-

ga motiv för en generösare regel vad avser täckningsgraden i fråga om tidningar med en upplaga under 10 000 exemplar. Regelsystemet kompliceras onekligen av att ett visst gränsvärde gäller ned till en fixerad upplagenivå men under denna ersätts av en helt annan, högre procentgräns. Kommitténs studier ger inte belägg för att en differentiering av kvalifikationskraven med olika täckningstal beroende av upplagan skulle vara motiverad. För ett avskaffande av den hittillsvarande regeln med denna innebörd talar alltså både principiella och systematiska motiv men även den omständigheten att denna undantagsbestämmelse, med den numera rådande marknads- och företagsstrukturen, i allt väsentligt förlorat sin praktiska betydelse.

Ett täckningstal på högst 40 % bör sålunda i fortsättningen vara förutsättning för att kunna komma i fråga för driftsstöd när det gäller hög- och medelfrekventa nyhetstidningar, oavsett om upplagan ligger över eller under 10 000 exemplar. Täckningsgraden skall som nämnts beräknas för tidningens *utgivningsort*. Av praktiska skäl bör man liksom hittills i princip likställa utgivningsorten med *den kommun där tidningens huvudredaktion finns*.

Den regel som ger den tillämpande myndigheten rätt att undantagsvis beräkna täckningstalet efter spridningen inom ett annat område än den kommun där huvudredaktionen ligger bör emellertid finnas kvar. I takt med ett ökande tekniskt och redaktionellt samarbete mellan olika tidningar torde presstödsnämndens utnyttjande av denna regel öka i betydelse. Kommittén har exempelvis i sina överväganden om förhållandet mellan en huvudtidning och dess avläggare haft anledning att diskutera de fall då en tidnings redaktionella resurser är geografiskt fördelade mellan olika orter. Det kan sålunda ibland vara svårt att entydigt avgöra var en avläggares huvudredaktion faktiskt är belägen. Den för frågan om driftsstöd viktiga beräkningen av hushållstäckningen synes därför när det gäller *avläggare* primärt böra gälla *den kommun där täckningsgraden procentuellt räknat är högst*.

Ett litet antal tidningar har under de senaste åren, enligt de tidigare nämnda särbestämmelserna, uppburit produktionsbidrag trots att deras täckningstal varit högre än gränsvärdena 40 resp. 50 %. Detta gäller de tidningar som enligt 11 § i presstödsförordningen efter år 1983 har uppburit ett årligt belopp av samma storlek som de erhöll nämnda år. Enligt uttalanden av statsmakterna skall frågan om det motiverade i en fortsatt särbehandling av dessa tidningar särskilt beaktas i det nu pågående utredningsarbetet.

Femte pressutredningen, vars betänkande (Ds U 1985:2) Effektivare presstöd överlämnats till dagstidningskommittén, genomförde en ingående analys av marknadsförutsättningarna för de ifrågavarande tidningarna och föreslog med hänvisning till analysen att reglerna om särskilt produktionsbidrag skulle slopas. Dagstidningskommittén delar i allt väsentligt denna bedömning och anser således att någon direkt motsvarighet till denna särbestämmelse inte bör ingå i det kommande regelsystemet.

Däremot står det klart att man även i fortsättningen i några utpräglade undantagsfall bör kunna medge ett begränsat driftsstöd till tidningar vars täckningstal överstiger det generella gränsvärdet. Detta gäller emellertid 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 kan anses extraordinär.

Typiskt sett rör det sig i dessa undantagsfall om utgivningsområden med sådana geografiska eller befolkningsmässiga förhållanden att den till en viss procentandel beräknade hushållstäckningen inte ger ett adekvat uttryck för vederbörande tidnings faktiska konkurrenssituation. Även ett relativt högt täckningstal motsvarar i dessa fall endast en tämligen liten upplaga mätt i absoluta tal.

Den hittills gällande förordningen ger genom två paragrafer, 14 och 19 §§, presstödsnämnden rätt att besluta om ett schablonmässigt bestämt produktionsbidrag till tidningar som befinner sig i denna situation. Bestämmelserna är i sin nuvarande form tillämpliga beträffande tidningar utgivna dels på Gotland, dels i Tornedalen. Kommittén anser, vilket skall utvecklas i det följande, att det materiella innehållet i dessa paragrafer bör kunna sammanföras till en enda särbestämmelse, som dessutom bör ges en något vidare giltighet än dess hittillsvarande motsvarigheter.

Beträffande Gotlandstidningarna hävdade femte pressutredningen att de ursprungliga förutsättningarna för särbehandlingen hade ändrats så mycket att den ifrågavarande bestämmelsen borde slopas. Dagstidningskommittén har emellertid inhämtat att en betydande rubbning av den ekonomiska situationen för dessa tidningar skulle kunna inträffa om det lopande statliga stödet upphörde för dem båda. Med tanke på de särskilda marknadsförutsättningarna inom den geografiskt avgränsade, glesbefolkade regionen ter det sig heller inte helt tilltalande med en ordning enligt vilken endast den ena av de befintliga tidningarna skulle bli berättigad till driftsstöd. Mot denna bakgrund får det anses rimligt att nyhetstidningar utgivna på Gotland tillförsäkras särskilda villkor när det gäller möjligheter att uppbära statligt driftsstöd.

Kommittén anser vidare att förutsättningarna för tidningsutgivning på Öland i långa stycken kan jämföras med motsvarande på Gotland och att därför samma förmånsställning bör kunna tillkomma tidningar utgivna där. En ytterligare parallell kan enligt vår uppfattning dras med marknadsstrukturen och övriga relevanta förhållanden i sydligaste Hallands län. Tidningar i Laholmsområdet bör sålunda, efter presstödsnämndens närmare bedömning, i princip också kunna komma i fråga för ett schablonmässigt bestämt, begränsat driftsstöd oavsett täckningsgrad.

Om undantagsregeln utvidgas på det sätt som nyss förordats torde det i praktiken innebära att två ytterligare tidningar, Ölandsbladet och Laholms Tidning, får möjlighet till visst stöd för sin fortsatta utgivning. I båda fallen rör det sig om tidningar som under senare år faktiskt uppburit presstöd antingen i form av upprepade utvecklingsbidrag eller enligt den tidigare nämnda särbestämmelse för produktionsbidrag som övergångs-

vis beslutades av 1984 års riksdag men som enligt vårt förslag skall upphöra.

Genom presstödsförordningens 19 § erhåller som nämnts den i Haparanda utkommande tidningen Haparandabladet ett visst produktionsbidrag trots förhållandevis hög hushållstäckning. Motiven härför är främst att tidningen till icke obetydlig del är skriven på finska och därmed fyller en funktion för den finskspråkiga minoriteten i Tornedalen samtidigt som den ingår i det svenskspråkiga tidningskollektivet. Av geografiska och demografiska skäl liknande dem som är aktuella för Gotlands del bör även i fortsättningen en tidning i Tornedalen, som till väsentlig men inte övervägande del är skriven på finska, kunna erhålla driftsstöd även om täckningstalet överstiger den generella kvalifikationsgränsen.

När det gäller Tornedalstidningar med högre täckningsgrad än gällande gränsvärde bör visserligen en viss minsta andel finsk text vara förutsättning för driftsstöd. Den nuvarande regeln som innebär att stödet ökar med ett visst belopp för varje procentenhet finsk text inom intervallet 20-30 % synes dock onödigt krånglig. Kommittén anser att kvalifikationskravet bör anses uppfyllt om den finska texten utgör en fjärdedel av innehållet och att några alternativa bidragsnivåer knutna till olika procenttal inte bör tillämpas.

En bestämmelse av utpräglad undantagskaraktär, motsvarande 14 resp. 19 § i presstödsförordningen, men modifierad på det sätt som skisserats, bör mot bakgrund av det här anförda inrymmas även i det kommande regelsystemet. Bestämmelsen bör, till skillnad från de nyssnämnda paragraferna, vara tillämplig för såväl hög- och medelfrekventa som lågfrekventa tidningar.

Stödets storlek bör i dessa fall bestämmas av vederbörande myndighet. De hittills tillämpade nivåerna synes ha varit väl avvägda och bör användas som utgångspunkt vid myndighetens prövning. Stödet till en delvis finskspråkig Tornedalstidning bör sålunda i stort motsvara vad som senast tilldelats Haparandabladet medan för övriga berörda tidningar stödet till Gotlandstidningarna bidragsåret 1988 bör tjäna som riktmärke.

Andra tidningar, som vänder sig till språkliga minoriteter och därför till mer betydande del är skrivna på annat språk än svenska, bör också, liksom hittills, kunna få driftsstöd om vissa villkor är uppfyllda. Formerna för detta kommenteras i avsnitt 12.4.

Med de här förordade, något åtstramade kvalifikationsnormerna upphör alltså för vissa tidningar en tidigare föreliggande rätt till statsbidrag för den löpande driften. Detta gäller flertalet av de tidningar som genom ett riksdagsbeslut 1984 fick rätt att övergångsvis — i avvaktan på kommande utredning — behålla sina då utgående produktionsbidrag på oförändrad nominell nivå.

Kommittén bedömer visserligen att de berörda tidningsföretagen genom sin marknadsställning, företagsstruktur och sina ekonomiska förutsättningar i övrigt är relativt väl rustade att kunna finansiera sin utgivning utan att år efter år uppbära statligt bidrag. Det är dock rimligt att man inte

genom en plötsligt verkställd regeländring omedelbart undandrar dessa tidningar hela den subventionering de tidigare åtnjutit. För att tillgodose intresset av en smidig avveckling av bidragstilldelningen bör dessa tidningar genom en särskild övergångsbestämmelse tillförsäkras rätt att under det första året efter det nya systemets införande uppbära ett belopp motsvarande två tredjedelar av det senast erhållna produktionsbidraget och under det andra året efter övergången en tredjedel därav. Driftsstödet kommer sålunda att för dessa tidningar upphöra helt först det tredje året efter övergången till nya kvalifikationsregler.

Kommittén skall härafter kommentera de två paragrafer i nuvarande presstödsförordning genom vilkas tillämpning fem utpräglade högtäckningstidningar f.n. uppbär produktionsbidrag trots sin stora spridning i resp. utgivningskommun. Eskilstuna-Kuriren, Falu-Kuriren och Gefle Dagblad har sedan 1971 regelbundet fått ett visst bidrag till följd av en bestämmelse (13 §) som infördes därför att det ursprungligen gällande huvudkriteriet, andratidningsbegreppet, ansågs motivera en särbehandling av förstaidningen när upplagedifferensen mellan två tidningar på en ort var relativt liten.

Bestämmelsen har sålunda sin motivmässiga förankring i det numera övergivna andratidningsbegreppet och har därför inte samma berättigande sedan i stället hushållstäckningen blivit grundläggande kvalifikationskriterium. Femte pressutredningen förordade mot denna bakgrund att bestämmelsen skulle slopas och dagstidningskommittén gör samma bedömning. Förslaget om en absolut gräns vid 40 % i hushållstäckning för rätt till driftsstöd gör att det redan av systemtekniska skäl skulle bli än mer inkonsekvent att behålla denna undantagsregel. Därtill kommer att samtliga de tre tidningar som dragit fördel av bestämmelsen utges av ekonomiskt stabila företag vilkas materiella behov av subventionering för den löpande driften måste anses obefintligt.

Vi återkommer härafter till frågan om man har anledning att avstänga tidningar från möjligheten att få driftsstöd om deras annonsvolym uppgår till mer än 50 % av det totala spaltutrymmet. En regel med denna innebörd har gällt i fråga om produktionsbidragen alltsedan de infördes 1971. Den enda motivering för denna begränsning som vid införandet angavs i propositionen var att regeln syftade till att "utesluta vissa s.k. annonsblad från stöd" (prop. 1971:27 s. 15). Några beräkningar eller överväganden som talade för att en volymandel för annonsmaterialet på just 50 % borde väljas som gränsvärde redovisades inte, och något ytterligare sådant underlag har inte heller senare åberopats.

I kapitel 10 har vi utförligt beskrivit vilka kriterier som bör vara uppfyllda för att en publikation skall kunna betraktas som allmän nyhetstidning och därmed över huvud som ingående i det kollektiv som kan komma i fråga för presstödjande åtgärder. Redan denna klart markerade avgränsning utgör ett tillräckligt hinder mot att annonsblad skulle kunna komma i fråga för driftsstöd. Även kvalifikationskraven beträffande minsta abonnerade upplaga och en prissättning på viss nivå får anses utgöra

en verksam restriktion mot detta. Det 1971 anförda motivet för en 50-procentsgräns vad gäller stödtidnings annonsandel är sålunda inte längre bärkraftigt.

Härtill kommer att kommittén i det föregående förordat att kvalifikationskravet för driftsstöd mer konsekvent än tidigare skall knytas till en högsta hushållstäckning på 40 %. Stödformens karaktär av bidrag till publikationer som odiskutabelt är lågtäckningstidningar understryks därmed ytterligare. Det ligger i sakens natur att dessa tidningars möjligheter att komma i närheten av en annonsandel på 50 % av totalutrymmet generellt sett är synnerligen små. Om det i något enstaka fall inträffar att en lågtäckningstidning genom aktiv marknadsföring i annonsverksamheten lyckas nå 50-procentsgränsen synes det knappast rimligt att ett utgående driftsstöd, genom en drastiskt verkande bestämmelse, därmed skall undandras företaget.

Kommittén har fått sin uppmärksamhet fäst vid att tidningen Svenska Dagbladet, som hittills uppburet produktionsbidrag, eventuellt kan komma att under 1988 nå en annonsvolym i närheten av 50-procentsgränsen. En tidning i denna situation har givetvis möjlighet att vidta redaktionella dispositioner i syfte att trots allt hålla proportionen gentemot annonsmaterialet på "rätt" sida om gränsen. Det är inte uteslutet att sådana dispositioner i sin tur utlöser liknande åtgärder hos konkurrerande redaktioner, och den ifrågavarande bestämmelsen om en högsta annonsandel på 50 % kan sålunda indirekt medverka till kostnadshöjningar i tidningsproduktionen inte endast för vederbörande stödmottagare utan även på marknaden i övrigt.

Mot bakgrund av det som här redovisats anser kommittén att någon regel om en viss högsta procentandel annonser inte behöver återfinnas i det kommande normsystemet vad gäller driftsstöd till hög- och medelfrekventa tidningar.

Princip för avveckling av tidigare uppburet driftsstöd

I det föregående har kommittén förordat en ordning som syftar till gradvis reduktion av stödbeloppen till sådana tidningar som vid övergången till nya bestämmelser inte längre uppfyller kvalifikationskriterierna för driftsstöd. Vi finner det motiverat att också för liknande fall, som kan uppkomma längre fram, tillämpa en motsvarande princip om successiv avtrappning. Regeln bör avse varje tidning som efter det att de nya kriterierna börjat gälla varit berättigad till oavkortat driftsstöd men som senare — genom ökad hushållstäckning eller av annan orsak — förlorat sin rätt till stöd.

En tidning i denna situation bör enligt vår mening inte få sitt stödbelopp helt indraget redan det första året utan kunna beviljas ett gradvis minskande belopp under en övergångstid. Normen bör vara att tidningen det första året får uppbära högst två tredjedelar av senast erhållna reguljära belopp och under det därpå följande året högst en tredjedel av sistnämnda belopp. Skulle förhållandena under övergångsperioden ändras,

så att tidningen enligt huvudregeln åter blir kvalificerad för oavkortat bidrag, skall givetvis avtrappningsregeln inte längre tillämpas.

En marginell ökning från ett år till ett annat av en tidnings täckningstal, vilken innebär att 40-procentsgränsen överskrids, kommer för övrigt inte att omedelbart diskvalificera tidningen från reguljärt driftsstöd, eftersom den utslagsgivande täckningsgraden enligt kommitténs förslag liksom hittills skall beräknas som ett genomsnitt för den senaste treårsperioden.

Avvägning av stödbelopp

De i detta avsnitt diskuterade reglerna för driftsstödet till hög- och medelfrekventa tidningar har gällt kvalifikationskraven, dvs. normerna för att en tidning skall vara berättigad att uppbära sådant stöd. Nästa fråga blir hur storleken av stödbeloppet till den enskilda tidningen skall beräknas. Detta skall diskuteras i det följande, varvid först en beskrivning ges av hittills tillämpade fördelningsgrunder.

12.2.2 Hittillsvarande fördelningsnyckel

Produktionsbidraget till flerdagartidningar har alltsedan det infördes år 1971 beräknats med utgångspunkt från den stödmottagande tidningens pappersförbrukning. Systemet är i korthet följande. Tidningens medelnetoupplaga under vardagar multipliceras med årsvikten per exemplar minskad med annonsandelen. För varje på detta sätt framräknat ton papper utgår ett i kronor bestämt belopp så länge inte ett visst totalvärde uppnås. Ovanför gränsvärdet erhåller tidningen inget ytterligare produktionsbidrag. Ett minsta bidragsbelopp finns också angivet, vilket innebär att en stödberättigad tidning tar emot detta minimibelopp även om den inte enligt viktberäkningen skulle nå upp dit.

Principerna för hur produktionsbidraget till en stödberättigad tidning skall beräknas beslöts av riksdagen på förslag av regeringen i prop. 1971:27. Systemet har därefter behållits oförändrat i sina grunddrag, även om det i flera enskildheter modifierats och kompletterats. I mitten av 1970-talet började man i viss utsträckning differentiera bidragsbeloppet per ton mellan olika tidningskategorier. Bidragsnivån, dvs. beloppet per ton papper samt maximi- och minimigränserna för totalbeloppet, har i olika omgångar höjts bl.a. som en anpassning efter den allmänna kostnadsutvecklingen.

För vissa tidningskategorier har vidare inrättats specialregler, som möjliggör tilldelning av produktionsbidrag med schablonbelopp vid sidan av huvudsystemet. Dessa särbestämmelser kommenteras dock inte närmare här eftersom frågan nu gäller den generellt tillämpade fördelningsnyckeln.

När produktionsbidraget infördes utgick man från att stödformen skulle riktas till sådana tidningar som på sin utgivningsort befann sig i marknadsmässigt underläge, närmare bestämt till s.k. *andratidningar*. Detta

begrepp definierades så att det avsåg varje dagstidning som på sin utgivningsort hade mindre upplaga än en annan tidning.

Begreppet andratidning har senare utgått ur regelsystemet, och motsvarande kriterium är numera som framgått knutet till tidningarnas hushållstäckning uttryckt i procent.

Tekniken för hur produktionsbidragets storlek till den enskilda tidningen skulle beräknas beskrevs och motiverades på följande sätt av föredragande departementschefen (prop. s. 15 f.):

När det gäller konstruktionen av produktionsbidraget förordar jag att pappersförbrukningen används som bas. Med pappersförbrukningen avser jag då tidningens upplaga multiplicerad med årsvikten per exemplar. Årsvikten bör i förekommande fall beräknas för vad jag i det föregående benämnt huvudtidning eller för huvudedition. Med hänsyn till de i många fall betydande skillnader som finns mellan olika tidningars annonsandel bör emellertid pappersförbrukningen reduceras med den del som går åt för annonsutrymme. Jag förordar sålunda att som fördelningsnyckel används pappersförbrukningen minskad med annonsandelen. Genom denna fördelningsnyckel fångas på ett enkelt sätt upp tidningens storlek både i fråga om upplaga och antal textsidor och tidningens utgivningsfrekvens. Vidare innebär denna fördelningsnyckel att man gör det möjligt att med ett fixt bidragsbelopp per vikenhet automatiskt uppnå en rimlig anpassning av bidraget till den enskilda tidningens storlek som ekonomiskt företag.

Vid den av mig gjorda avvägningen har jag kommit fram till att bidraget bör bestämmas till 3 000 kr. per ton, dock högst 3,5 milj.kr. för storstadstidning och 1 milj.kr. för annan tidning samt lägst 200 000 kr., allt räknat för kalenderår. Med storstadstidning menar jag dagstidning som har Stockholm, Göteborg eller Malmö som utgivningsort. Det sagda bör gälla tidning som utkommer två till sju gånger i veckan. För tidning som utkommer en gång i veckan bör bidraget utgå med ett fast belopp. Jag förordar att detta bestäms till 200 000 kr.

Genom successiva beslut av riksdagen har det ursprungligen till 3 000 kr. bestämda bidragsbeloppet per ton höjts så att det för år 1988 uppgår till 28 750 kr. för landsortstidningar och 29 400 kr. för storstadstidningar. Maximibidraget har t.o.m. år 1988 höjts från 3,5 milj.kr. till 47,37 milj.kr. för storstadstidningar och från 1 milj.kr. till 10,08 milj.kr. för landsortstidningar. Även minimibeloppen, som 1971 sattes till 0,2 milj.kr. för alla tidningskategorier, har höjts i olika omgångar och dessutom differentierats, så att de år 1988 för storstadstidningar uppgår till antingen 2,94 milj.kr., 4,86 milj.kr. eller 9,60 milj.kr. beroende på dels periodicitet, dels spridningsmönster och för landsortstidningar till antingen 1,29 milj.kr., 2,00 milj.kr. eller 2,55 milj.kr.

Den nu gällande presstödsförordningen preciserar i två paragrafer, 7 § och 10 §, den metod som skall användas för att avgöra bidragets storlek till en stödberättigad flerdagarsstidning. Dessa paragrafer har följande lydelse:

- 7 § Fullt produktionsbidrag till en flerdagartidning beräknas på grundval av förbrukningen av papper med en ytvikt av 45 gram per kvadratmeter, oavsett om den enskilda tidningen trycker på sådant papper eller inte.
- 10 § Produktionsbidragen beräknas på grundval av pappersförbrukningen och utgår med de belopp som anges i denna sammanställning.

Tidnings- typ	Periodicitet	Bidrag i kr. för ton förbrukat papper	Minimi- bidrag	Maximi- bidrag
Storstad	4 nr/vecka	29 100	2 940 000	47 370 000
Storstad	minst 5 nr/v	29 100	4 860 000	47 370 000
Landsort	4 nr/vecka	28 750	1 290 000	10 080 000
Landsort	minst 5 nr/v	28 750	2 000 000	10 080 000

Är en bidragsberättigad tidning att anse som rikstidning är produktionsbidraget lägst 9 600 000 kronor om tidningen utkommer med minst fem nummer i veckan och 2 550 000 kronor om tidningen utkommer med fyra nummer i veckan.

Som framgår av de i det föregående återgivna citaten används uttrycket att produktionsbidraget beräknas *på grundval av* pappersförbrukningen såväl i det allra tidigaste förarbetet (prop. 1971:27) som i den senaste lydelsen av presstödsförordningen. Det kan tilläggas att formuleringen återfunnits i samtliga under perioden 1971-1988 gällande versioner av förordningen liksom i ett antal offentliga utredningar, propositioner och utskottsbetänkanden från denna period.

Presentationen av beräkningsmetoden med detta ordval kan lätt ge ett intryck av att det till ett visst kronotal bestämda bidragsbeloppet per ton förbrukat papper har avvägts så, att det ungefärligen skulle motsvara tidningsföretagets kostnad för inköp av motsvarande papperskvantitet, eller en del av denna kostnad. En sådan föreställning kan antas ha legat bakom det förhållandet att de ifrågavarande krontalsbeloppen i dagligt tal kommit att gå under beteckningen *tonbidrag*. Vissa enskildheter i den nu gällande stödförordningen leder för övrigt tanken direkt i den nyssnämnda riktningen. Det gäller dels påpekandet i 7 § om att beräkningen skall grundas på förbrukningen av 45-gramspapper oavsett om tidningen använder just den kvaliteten, dels formuleringen av den aktuella kolumnrubriken i den tabellariska sammanställningen i 10 §, "Bidrag i kr. för ton förbrukat papper", dels också det förhållandet att de angivna bidragsbeloppen (29 100 kr. och 28 750 kr. per ton) är noggrant preciserade till ett bestämt tiotal kronor.

I själva verket finns emellertid inte något sådant samband, eftersom tidningarnas inköpspris för ett ton papper under hela den ifrågavarande perioden legat *avsevärt under* det belopp som utgått som "bidrag i kr. för

ton förbrukat papper", dvs. det som vanligen, något oegentligt, benämns tonbidrag.

Anknytningen till det enskilda tidningsföretagets pappersförbrukning när det gäller att avväga storleken av dess produktionsbidrag skall alltså ses som en rent beräkningsteknisk konstruktion utan samband med den faktiska kostnaden för papper i vederbörande företags budget. Vid ett noggrant studium av det delvis citerade departementschefsanförandet i prop. 1971:27 kan detta möjligen utläsas indirekt genom att där talas om pappersförbrukningen som "fördelningsnyckel" varigenom man "gör det möjligt att med ett fixt bidragsbelopp per viktenhet automatiskt uppnå en rimlig anpassning av bidraget till den enskilda tidningens storlek som ekonomiskt företag".

Att produktionsbidraget 1971 bestämdes just till beloppet 3 000 kr. per ton motiverades sålunda inte av någon egentlig kostnadsanalys utan endast med hänvisning till "den av mig (departementschefen) gjorda avvägningen". Av det i föregående stycke återgivna uttalandet framgår att det närmast var tidningsföretagets ekonomi totalt sett som man avsåg att låta bli avgörande för produktionsbidragets storlek, fastän med hjälp av den valda tekniken.

Det kan icke desto mindre ha sitt intresse att jämföra det tonbaserade bidragsbeloppet med det vid olika tillfällen under perioden gällande priset för ett ton tidningspapper. En sådan jämförelse illustreras grafiskt i diagram 12.1. Därav framgår att spannet mellan papperspriset och bidraget per ton papper vidgats allt mer under hela perioden, så att numera inget som helst värdemässigt samband råder mellan de båda beloppsnivåerna.

Tabell 12.1 Tidningsföretagens inköspriser för tryckpapper 1971-1988

År	Kr./ton	År	Kr./ton
1971	722	1980	1 941
1972	737	1981	2 300
1973	763	1982	2 594
1974	905	1983	2 794
1975	1 355	1984	3 000
1976	1 450	1985	3 250
1977	1 570	1986	3 430
1978	1 688	1987	3 530
1979	1 780	1988	3 690

Priserna avser den under resp. år vanligaste papperskvaliteten, dvs. 52-gramspapper 1971-1974, 48,8-gramspapper 1975-1980 och 45-gramspapper fr.o.m. 1981. I de fall papperspriset ändrats under pågående kalenderår redovisas här den högsta noteringen under året.

Till de angivna priserna kommer transportkostnaden, som varierar mellan tidningsföretagen med hänsyn till transportsträckans längd. I början av 1988 beräknades denna kostnad uppgå till i genomsnitt ca 75 kr. per ton.

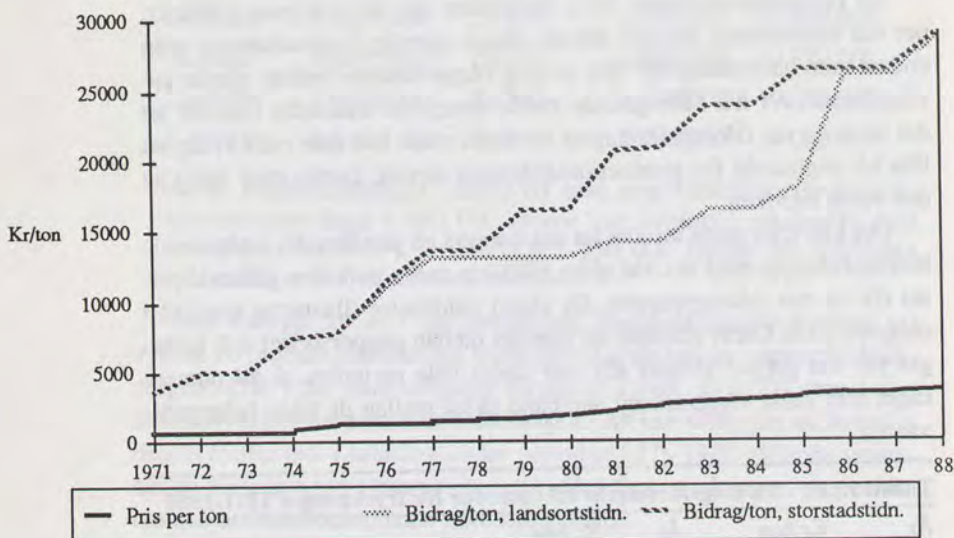
Källa: Svenska tidningsutgivareföreningen.

Det första året, 1971, betingade ett ton papper med den då allmänt använda gramvikten (52 g) ett pris av 722 kr., vilket innebär att bidragsbeloppet 3 000 kr. innefattade en överkompensation, avsedd att täcka andra kostnader inom företaget, på 2 278 kr. per ton eller 316 %. För år

1988 gäller priset 3 690 kr. per ton för den numera vanligaste papperskvaliteten (45 g) medan "tonbidraget" som förut nämnts uppgår till 29 100 kr. för storstadstidningar och 28 750 kr. för landsortstidningar, vilket medför en överkompensation i förhållande till papperspriset på 689 % resp. 679 %.

Hur papperspriserna utvecklats år för år framgår mera i detalj av tabell 12.1.

Diagram 12.1 Utvecklingen 1971-1988 av dels tidningsföretagens inköpspris per ton papper, dels det till tidningarna utbetalade bidraget per ton förbrukat papper



Fr.o.m. 1976 har beloppet per ton varierat något mellan olika tidningskategorier. I diagrammet markerar för denna period den *övre* linjen den *högsta* bidragsnivån (som avser storstadstidningar) och den *mellersta* linjen den *lägsta* nivån (landsortstidningar, beträffande vissa år endast sådana med fyradagarsutgivning).

Uppgifterna om papperspriset avser den kvalitet som varit mest använd under resp. år, med ytvikten 52 g. t.o.m. 1974, 49 g. 1975-1980 och därefter 45 g.

Den övre gränsen för produktionsbidrag till en och samma tidning bestämdes 1971 som framgick till 3,5 milj.kr. för storstadstidningar vilket innebar att högst 1 167 ton i pappersförbrukning gav underlag för bidrag. Maximigränsen för landsortstidningar sattes till 1 milj.kr. vilket gör att dessa tidningar fick viktbaserat produktionsbidrag upp till en förbrukning av högst 333 ton papper. Med utgångspunkt från de år 1988 gällande maximigränserna kan konstateras att pappersförbrukningen då gav underlag för produktionsbidrag upp till en vikt av 1 628 ton såvitt gäller storstadstidningar och 351 ton i fråga om landsortstidningar.

Den nedre gränsen för produktionsbidrag, som 1971 bestämdes till 0,2 milj.kr., innebar att även tidningar vilkas pappersförbrukning under-

steg 67 ton erhöill ett bidrag som en förbrukning av sistnämnda storlek skulle ha resulterat i vid bidragssatsen 3 000 kr. Det senaste årets minimigräns varierar, som framgått av det återgivna utdraget ur nu gällande presstödsförordning, mellan sex olika kategorier av tidningar. Översatt med hänsyn till motsvarande bidragssatser låg minimigränsen 1988 vid exempelvis 330 tons pappersförbrukning i fråga om rikstidningar utgivna i storstad med minst fem nummer i veckan och vid 70 tons förbrukning i fråga om landsortstidningar med samma utgivningsfrekvens.

12.2.3 En ny beräkningsmetod

Den allmänna uppläggningsen

En grundtanke bakom det hittills tillämpade systemet för bestämmande av bidragsbeloppets storlek för den enskilda tidningen har varit att i största möjliga utsträckning lita till generellt verkande regler, trotsatt stödformen till sin allmänna karaktär är selektiv. Kommittén anser att denna princip är viktig och bör behållas även i fortsättningen. Det kan däremot diskuteras om den hittills använda beräkningstekniken är ändamålsenlig eller bör ersättas med en annan metod. Som motiv för att pröva en annan teknik kan bl.a. återopas den omständigheten att kopplingen till ett företags pappersförbrukning inte ens från början tillkom för att ge ett mått på dess papperskostnader och att bidragsnivåns ökning under senare år urholkat varje samband mellan stödbelopp och faktiska kostnader.

Ett annat skäl för att övergå till någon annan metod är att den hittills tillämpade fördelningsnyckeln, som alltså utgår från pappersförbrukningen men efter frånräknande av annonsutrymmet, kräver en tämligen omständlig beräkningsprocedur. Det rör sig inte bara om att noggrant redovisa och kontrollera det faktiskt använda tryckpapperets vikt, mäta annonsandelen och räkna bort denna. För alla tidningar som inte trycks på 45-gramspapper skall därefter en omräkning göras så att den bidragsgrundande vikt faktorn anpassas efter fiktionen att just denna gramvikt använts.

Ett i många sammanhang återopat förhållande är vidare att metoden troligen leder till en onödigt frikostig papperskonsumtion med tanke på att subventionen — innan maximigränsen nås — ökar i takt med denna konsumtion och långt mer än motsvarande inköpskostnader.

Det kan i sammanhanget också noteras att man i Norge år 1984 övergick från ett system liknande det svenska till att beräkna produktionsbidraget på basis av antalet försålda exemplar av respektive tidning. Som motiv för ändringen angavs att den tidigare ordningen kunde fresta till en oönskad ökning av antalet sidor per exemplar och att omläggningen skulle stimulera till bättre ekonomi i pappersförbrukningen, vara enklare att administrera med mindre risker för fel samt medföra behov av färre detaljuppgifter från vederbörande tidningsföretag.

Mot denna bakgrund bedömer kommittén att starka skäl talar för en övergång även i Sverige till en beräkningsmetod som bygger på tidnings-

upplagan och antalet nummer per vecka men som däremot bortser från hur mycket det i produktionen ingående papperet väger. Utöver de principiella motiven för en sådan övergång tillkommer alltså den fördelen att systemet blir betydligt enklare att administrera.

Beräkningstekniken föreslås bli följande. Som grund för beloppsbestämningen utgår man från den aktuella tidningens *veckovoly*m. Denna uträknas genom multiplikation av tidningens upplaga¹⁾ med antalet utgivna nummer per vecka (för t.ex. en sexdagars tidning alltså upplagan gånger sex). Veckovolymen, uttryckt i tusental exemplar, blir den ena faktorn för bestämning av driftsstödet, och denna faktor multipliceras med en generell gällande *bidragssats*, vars storlek i kronor bestäms av statsmakterna i samma ordning som hittills tillämpats beträffande de s.k. tonbidragen. Tidningens driftsstöd blir lika med det belopp som erhålls genom den nämnda multiplikationen, såvitt inte en på förhand bestämd maximinivå överskrids. På samma sätt som i hittillsvarande system skall ingen tidning kunna uppbära högre driftsstöd än det av statsmakterna fastställda maximibeloppet.

När den nya beräkningsmetoden införs bör bidragssatser och maximigränser avvägas så, att utfallet för den genomsnittliga stödmottagaren i stora drag kommer att motsvara vad vederbörande skulle ha fått enligt det tidigare beräkningssättet. Med denna utgångspunkt blir det möjligt att undvika mera kännbara, plötsliga förändringar för den enskilda tidningen vid övergången till en annan fördelningsnyckel för driftsstödet. Relationen mellan tidningarna inbördes blir i stora drag oförändrad, även om smärre förskjutningar givetvis på kort sikt inträder i den mån mängden redaktionellt material är väsentligt avvikande i någon tidning jämfört med en annan.

Om man som förordats behåller uppläggningsmetoden med ett högsta totalbelopp för driftsstöd till en och samma tidning blir det för övrigt endast nedanför detta gränsvärde som någon avvikelse i utfallet mellan de båda beräkningsmetoderna i princip kan uppkomma. För tidningar som med hittillsvarande regler fått maximibidrag inträder sålunda inte någon systemberoende ändring vid övergången till den nya beräkningsmetoden. En annan sak är att beloppsgränsen för maximibidrag givetvis kan ändras, men en eventuell sådan ändring kan ju beslutas oberoende av vilken grundläggande fördelningsnyckel som tillämpas.

I skiktet nedanför maximibeloppet skulle tidningar, vilkas redaktionella innehåll upptar ett jämförelsevis litet antal sidor per nummer, kunna anses få en viss fördel av den nya beräkningstekniken, medan de som har en textmängd över genomsnittet kunde anses bli i någon mån mindre väl tillgodosedda. Det är dock möjligt att mildra mera påtagliga effekter av denna art genom övergångsregler som innebär att en systemberoende minskning av bidragsbeloppet till en tidning inte genomförs i ett steg utan etappvis under t.ex. en treårsperiod.

Det bör också poängteras att man vid en statisk analys som den nyss skisserade inte alls beaktar sådana mer långsiktiga effekter som kan vän-

¹ Härmed avses TS dagspressupplaga under första halvåret av det kalenderår beräkningen gäller samt vägt genomsnitt av söndags- och vardagsupplagorna när dessa varierar inbördes.

tas bli en följd av övergången till en ny beräkningsmetod. Även tidningsföretag, som inledningsvis skulle kunna sägas få en viss nackdel av en ändrad fördelningsnyckel, torde sålunda i ett mer dynamiskt perspektiv komma att uppnå fördelar genom förändringen.

Det är exempelvis rimligt att anta att övergången kommer att ge incitament till kostnadsbesparande åtgärder särskilt på materialsidan och allmänt sett medverka till en rationellare struktur. Om inriktningen mot ett mer ekonomiskt utnyttjande av tidningsutrymmet premieras, främjar detta sannolikt också de kreativa inslagen i det journalistiska arbetet, vilket på sikt kan leda till att kvaliteten hos stödmottagande tidningar allmänt sett höjs. Indirekt kan sådana långsiktiga gynnsamma effekter för övrigt uppkomma inte endast inom det stödberättigade tidningskollektivet utan genom spridningseffekter även visa sig i den övriga pressen.

Man bör också kunna räkna med att den ändrade beräkningsmetoden ger många stödtidningar ett incitament att genom intensifierad abonnemangsförsäljning öka sin upplaga, vilket i sin tur kan stärka den presspolitiskt eftersträfvade mångfalden.

Den här föreslagna konstruktionen av driftsstödet ansluter sig för övrigt väl till den utbyggnad och reformering av vissa andra stödformer som kommittén i ett senare kapitel kommer att föreslå. Vid en bedömning av effekterna för de berörda tidningsföretagen bör man sålunda ha i minnet att driftsstödet endast utgör en del av statens totala insatser för de allmänna nyhetstidningarna. Om det alltså för enstaka företag vid ett statistiskt betraktelsesätt kan förefalla som om de föreslagna nya beräkningsgrunderna vore mindre fördelaktiga än de hittills tillämpade, är det viktigt att samtidigt beakta de kraftigt förbättrade möjligheter till investeringsstöd, bidrag till samverkansprojekt av olika slag, finansiering av utbildningsinsatser m.m. som kommittén föreslår i kapitel 13.

Förslag till bidragsnivåer

Kommittén har gjort omfattande beräkningar av vilket utfall för berörda tidningar som en övergång till den föreslagna beräkningsmetoden skulle ge vid olika tänkbara nivåer i fråga om dels bidragssatsen, dels maximibeloppet. Som alternativa bidragssatser har därvid använts beloppen 60 000, 80 000, 100 000, 120 000, 130 000, 140 000, 150 000, 160 000, 170 000 resp. 180 000 kr. Som alternativa maximibelopp har på motsvarande sätt kalkylerats med 8 milj., 10 milj., 11 milj. resp. 12 milj.kr. för flertalet berörda tidningskategorier samt 30 milj., 35 milj., 40 milj., 45 milj. resp. 50 milj.kr. för den lilla gruppen av högfrekventa tidningar som utges i någon av storstäderna Stockholm, Göteborg eller Malmö.

Efter en analys av beräkningsresultatet har kommittén stannat för att föreslå följande huvudregel:

1. För *högfrekventa storstadstidningar* (dvs. med 6- eller 7-dagarsutgivning) bestäms bidragssatsen fr.o.m. kalenderåret 1989 till 170 000 kr. och maximibeloppet till 45 milj.kr.

2. För andra högfrekventa och samtliga medelfrekventa tidningar bestäms bidragssatsen till 140 000 kr. och maximibeloppet till 10 milj.kr.

Med de här föreslagna beräkningsreglerna och beloppsnivåerna behöver enligt kommitténs bedömning något särskilt minimibelopp inte fastställas. Utfallet i kronor räknat blir väl avvägt även utan en regel om minimibelopp. Upplägningen innebär dessutom för de mindre tidningar som hittills erhållit minimibidrag att en ökad upplaga kommer att ge direkt utslag i form av ökat driftsstöd, medan detta inte är fallet med hittillsvarande regler. Det föreslagna systemet kommer sålunda för dessa tidningars del sannolikt att ge incitament till aktivare marknadsföring, något som kan stärka dessa tidningars ställning såväl kvantitativt som kvalitativt.

Övergångsregel

Vi har sökt beräkna vilket konkret utfall de här föreslagna beräkningsnormerna för driftsstödet skulle ha gett om de tillämpats i fråga om de hög- och medelfrekventa tidningar som bidragsåret 1988 uppbär produktionsbidrag. Med få undantag skulle driftsstödet ha kommit att ligga på i stort sett samma nivå som produktionsbidraget till resp. tidning för utgivningsåret 1988. Förekommande smärre avvikelser skulle i flertalet fall ha inneburit något lägre belopp än 1988, men alla avvikelser utom några få kan betraktas som marginella.

Det är emellertid rimligt att beträffande ett fåtal tidningar låta de ändrade beräkningsnormerna slå igenom successivt för att undvika att den minskning av bidragsbeloppet som för deras del blir en följd av den nya metoden inträder alltför plötsligt. Kommittén föreslår därför att bestämmelserna kompletteras med en övergångsregel av följande innebörd.

Tidningar vilkas driftsstöd till följd av den ändrade beräkningsmetoden skulle bli mer än 5 % lägre än produktionsbidraget året före omläggningen garanteras att under det första året med det nya systemet få sitt stödbelopp minskat endast med nämnda procentsats. Under de två följande åren genomförs resterande del av reduktionen med i princip hälften av återstående belopp under vardera året. Regeln innebär således att de förändrade villkoren för en berörd tidning inträder successivt under en treårsperiod.

Enligt kommitténs beräkningar kommer denna övergångsregel att vara tillämplig beträffande tre tidningar, nämligen Arbetet med avseende på dess edition Väst, Dagen och Norrskensflamman.

12.2.4 Kostnader för denna del av driftsstödet

Enligt en preliminär beräkning kommer statens kostnader för produktionsbidrag till hög- och medelfrekventa tidningar att för utgivningsåret 1988 uppgå till 351,5 milj.kr. Med de ändrade regler som här föreslagits för driftsstödet kan kostnaden väntas minska med 15,5 milj.kr. till 336,0 milj.kr. det första året efter omläggningen och — till följd av föreslagna

avtrappningsregler — med ytterligare 20,4 milj.kr. under de två följande åren, allt under förutsättning av oförändrade förhållanden i övrigt. Sammanlagt innebär detta en kostnadssänkning under en treårsperiod med 35,9 milj.kr. eller 10,2 % såvitt gäller driftsstödet till hög- och medelfrekventa tidningar. En totalkalkyl avseende hela driftsstödet bör dock givetvis även innefatta de belopp som disponeras för de lågfrekventa nyhetstidningarna. Dessa behandlas i avsnitt 14.3, och de sammanfattande kostnadsberäkningarna redovisas därefter i avsnitt 14.6.

12.3 Lågfrekventa tidningar

12.3.1 Tidningstypens betydelse. Avgränsningar

En viktig funktion i den demokratiska samhällsdebatten fullgörs även av tidningar som till följd av sin låga utgivningsfrekvens inte kan tillgodose kraven på dagsaktuell nyhetsservice utan snarast kan betecknas som komplementtidningar. Detta motiverar att de statliga presstödsinsatserna i fortsättningen liksom hittills skall kunna omfatta tidningar som inte utges dagligen utan t.ex. endast med något enstaka nummer per vecka.

De *lågfrekventa nyhetstidningar* som här avses utges alltså med ett eller två nummer per vecka men motsvarar likväl de kriterier som enligt avsnitt 10.2 gäller för begreppet allmän nyhetstidning. Ett minimikrav för att hänföras dit är, som angetts i tidigare avsnitt, att tidningens utgivningsplan omfattar minst ett nummer för varje vecka. Presstödsnämnden bör dock ha möjlighet att liksom hittills ge dispens från utgivningskravet beträffande någon enstaka vecka under året, t.ex. i samband med större helger.

Det finns samtidigt ett behov av att klart markera gränslinjen mellan de här avsedda publikationerna och sådana andra veckotidningar som genom sin redaktionella inriktning inte nu är och inte heller i fortsättningen bör vara kvalificerade för statligt presstöd. Med de av kommittén förordade begreppsbestämningarna torde dock stå klart att exempelvis publikationer med ett ämnesmässigt avgränsat innehåll eller medlemstidningar utgivna av intresseorganisationer ligger utanför den kategori som här berörs. Lika uppenbart är att gruppen inte omfattar vare sig renodlade annonsblad eller andra publikationer för vilka förmedlingen av kommersiella budskap framstår som verksamhetens viktigaste drivkraft och huvudsakliga ändamål.

Å andra sidan bör konstateras att det inte heller med den av kommittén tillämpade kategoribestämningen rör sig om en till sin allmänna struktur enhetlig grupp. Inom densamma finns exempelvis såväl utpräglade ortstidningar, inriktade på att nyhetsbevaka närområdet och att vara debattforum för lokala frågor men utan egen politisk profilering, som riks-spridda publikationer hos vilka anknytningen till en politisk meningsriktning är klart markerad och den egna opinionsbildningen ges betydande utrymme.

Kommittén vill emellertid åter poängtera den vikt man från allmän demokratisk utgångspunkt bör fästa vid de bidrag som dessa tidningar lämnar, vare sig detta främst gäller den lokalt orienterade bevakningen och nyhetsförmedlingen eller debatten om mera övergripande samhällsfrågor. Att staten genom ekonomiskt stöd underlättar verksamheten för denna kategori ter sig därför lika angeläget som att sådant stöd lämnas till de egentliga dagstidningarna.

Inte minst är detta motiverat med tanke på att det under de senaste decennierna så gott som uteslutande är inom denna grupp som någon nyetablering ägt rum. Möjligheten för framväxande nya opinionsriktningar att göra sig hörda i den allmänna debatten kan sålunda i viss mån anses vara beroende av att startandet av lågfrekventa nyhetstidningar främjas genom statliga åtgärder och att sådana tidningars löpande produktion ges ett direkt stöd. Sett från övergripande branschperspektiv torde en generös inställning gentemot denna tidningskategori innebära, att eventuella tendenser till orationell konservering av en äldre företagsstruktur i någon mån motverkas.

12.3.2 Kvalifikationskrav för driftsstöd

En- och tvådagartidningarna ingår enligt det f.n. tillämpade regelsystemet i samma grupp som tidningar med utgivning tre dagar i veckan. Som framgår av det föregående anser kommittén det mer rationellt att i ett reformerat system behandla en- och tvådagartidningarna separat. När det gäller tredagartidningarna har det konstaterats att de inte i samma utsträckning har karaktären av komplementtidningar utan i många avseenden är mer jämförbara med andra flerdagartidningar, t.ex. i fråga om den dagsaktuella nyhetsrapporteringen. De har sålunda, till skillnad från en- och tvådagartidningarna, förutsättningar att fungera som den primära nyhetskällan för sina abonnenter. Detta gör det motiverat att i stödhänseende behandla dem i en annan kategori.

För att en lågfrekvent nyhetstidning skall kunna få driftsstöd bör den enligt kommitténs uppfattning ha en abonnerad upplaga på minst 2 000 exemplar. Sådillvida ansluter sig den föreslagna ordningen till vad som f.n. gäller enligt 5 § presstödsförordningen. Det nuvarande kravet enligt samma paragraf att tidningsföretaget inte samtidigt får ge ut annonsblad i en viss omfattning bör emellertid kunna slopas även för de lågfrekventa tidningarna. Motiven härför är desamma som i fråga om övriga tidningskategorier och har utvecklats i avsnitt 12.2.1.

Presstödsförordningens 5 § innehåller vidare ett kvalifikationsvillkor som avser en stödmottagande tidnings prissättning. Tidningen måste "ha ett abonnemangspris som inte uppenbart avviker från vad tidningar har i den kategori som tidningen tillhör". Samma krav gäller även för flerdagartidningar. När en bestämmelse med denna innebörd först infördes kommenterades syftet inte på annat sätt än genom följande uttalande av departementschefen i prop. 1972:59, s. 4:

Självfallet gäller som allmän förutsättning att abonnemangspriset inte står i uppenbart missförhållande till det pris som kan anses gångse för tidningar av motsvarande slag.

Bakom det citerade uttalandet torde bl.a. ha legat den tanken att en tidning inte bör kunna använda ett statligt presstödet till att sänka sitt abonnemangspris i sådan omfattning att andra, icke stödberättigade tidningar får sin konkurrensposition påtagligt rubbad. Dagspresskommittén förordade i sitt betänkande (SOU 1980:32) Stödet till dagspressen att en bidragsmottagande tidnings abonnemangspris borde jämföras med "ett genomsnitt för alla tidningar med samma utgivningsfrekvens och spridnings- och konkurrensförhållanden". I sitt yttrande över betänkandet anförde presstödsnämnden att abonnemangspriset för en stödtidning "borde svara mot den rörliga särkostnaden för det abonnerade exemplaret". "Annars accepterar man att ökade upplagor leder till ökade förluster, som kan åberopas för ytterligare stödåtgärder." Synpunkten återgavs med visst instämmande av departementschefen i prop. 1980/81:37 men ledde inte till att den ifrågakvarande författningsbestämmelsen preciserades i antydd riktning.

Kravet i sin nu gällande avfattning går alltså ut på att stödtidningars pris inte uppenbart får avvika från "vad tidningar har i den kategori som tidningen tillhör". Denna princip skulle enligt kommitténs mening också kunna motiveras med utgångspunkt i abonnenternas situation och deras möjlighet att manifesteras sitt intresse för den stödmottagande tidningens fortbestånd. Det får anses rimligt att detta kommer till synes genom att man betalar ett abonnemangspris som minst motsvarar vad abonnenterna på en jämförbar tidning utan statligt driftsstöd får betala. Om priset ligger på en sådan nivå att det inte enbart kan anses symboliskt, får därmed också bidragsgivaren staten ett belägg för att den stödmottagande tidningen tillgodoser ett informationsbehov som av läsarna upplevs som angeläget. Detta bekräftar i sin tur att tilldelningen av bidrag till vederbörande tidning ligger i linje med de övergripande presspolitiska målen.

Kravet att en stödtidnings abonnemangspris inte får uppenbart avvika från priset på jämförbara tidningar har sålunda utan tvivel avsett att säkerställa att priset inte skulle sättas *lägre*. Med den ordalydelse villkoret getts i presstödsförordningen innefattar regeln emellertid också förbud mot ett *högre* pris. I den mån en motsvarande bestämmelse skall återfinnas även i det kommande regelsystemet är därför en omformulering, som klargör att det rör sig om en minimigräns, under alla förhållanden påkallad. Materiellt sett gör kommittén följande bedömning.

När det gäller de hög- och medelfrekventa tidningarna har det i praktiken knappast varit svårt att anställa sådana jämförelser som tillämpningen av den aktuella bestämmelsen förutsätter. Vid avgränsningen av nyckelbegreppet "den kategori som tidningen tillhör" har vederbörande myndighet funnit det rimligt att ta hänsyn inte bara till utgivningsfrekvensen utan även till sådana olikheter i prissättningspolicy som av tradition råder mellan olika geografiska områden. Eftersom de stödmottagan-

de tidningarna inom flerdagarskollektivet utgör en minoritet har det heller inte erbjudit svårigheter att beträffande prissättningen finna ett eller flera lämpliga jämförelseobjekt bland de icke stödmottagande tidningarna.

Mot bakgrund härav anser kommittén att en motsvarande bestämmelse — dock omformulerad på det sätt som nyss skisserats — bör gälla för de hög- och medelfrekventa tidningarna även i fortsättningen och tillämpas efter i huvudsak samma grunder som hittills. Därmed torde man för dessa tidningars del väl tillgodose vart och ett av de delvis olika syften som i det föregående åberopats när det gäller förekomsten av ett prisvillkor i presstödsreglerna.

Situationen är i viss mån annorlunda när det gäller tidningar som utges med endast ett eller två nummer per vecka. Med gällande begreppsbestämning finns f.n. ett drygt 50-tal publikationer i landet med denna utgivningsfrekvens, och kommitténs förslag innebär inte att omfattningen av detta kollektiv förändras. Inom gruppen var det år 1987 bara åtta tidningar som inte uppbar produktionsbidrag, och av dessa var huvuddelen, fem st., tvådagartidningar. Av de ca 45 endagstidningarna i landet var det således bara tre som inte mottog produktionsbidrag.

Den antalsmässigt dominerande gruppen, endagstidningarna, är som redan antytts inte särskilt enhetlig till sin struktur. Där återfinns t.ex. såväl utpräglade lokaltidningar som tidningar inriktade på spridning inom ett helt län och sådana som strävar efter riksspridning. Förekommande abonnemangspriser varierar högst väsentligt inte bara mellan de olika delgrupperna utan även inom var och en av dessa. Prisspridningen framgår av diagram 12.2.

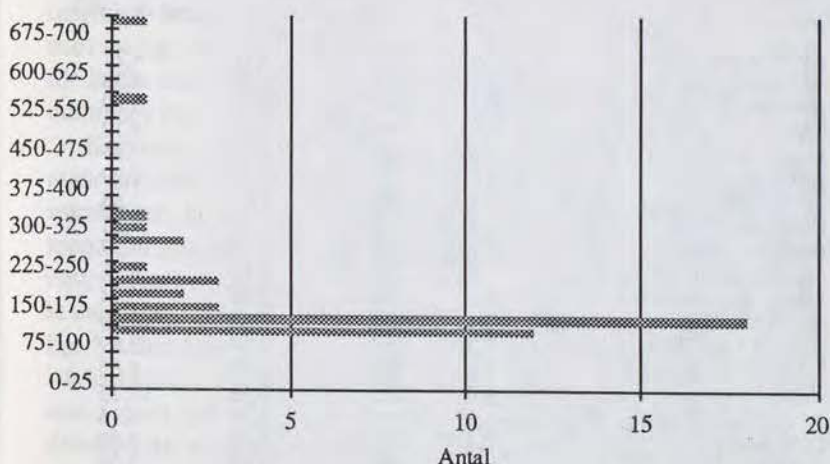
Det är sålunda inte lätt att i fråga om de lågfrekventa tidningarna urskilja något lämpligt jämförelsepris, som skulle kunna anses typiskt för "vad tidningar har i den kategori som tidningen tillhör". Det kan för det andra ifrågasättas om över huvud taget *hänsynen till jämförbara konkurrenter* skall anses vara relevant i sammanhanget. En lågfrekvent tidning har ju i flertalet fall karaktären av komplementtidning i förhållande till någon flerdagartidning, och i den mån den befinner sig i konkurrens på abonnentmarknaden gäller denna position knappast i relation till någon annan lågfrekvent tidning.

Kommittén fäster däremot även för de lågfrekventa tidningarnas del vikt vid ett annat av de åberopade motiven för att ett kvalifikationskrav avseende prissättningen skall anges i stödbestämmelserna. Ett abonnemangspris på en viss nivå ger som nämnts tidningen och dess läsare möjlighet att visa att tidningen fyller ett sådant behov att ett statligt bidrag ligger i linje med presstödet syfte. Ett villkor som anger en minimigräns för abonnemangspriset bör därför gälla även för de lågfrekventa stödmottagande tidningarna.

Nästa fråga blir, hur man skall bestämma den norm som det ifrågasättande prissättningskravet skall utgå från. Som redan påpekats är det för de lågfrekventa tidningarnas del inte realistiskt att förutsätta existensen

Diagram 12.2 Endagstidningarnas priser för helårsabonnemang 1988

Fördelning mellan prisklasser i 25-kronorsintervall



Diagrammet visar översiktligt prissättningen på de tidningar som av Tidningsstatistik AB 1987 redovisades i gruppen dagspress och som då utkom med ett nummer i veckan. Av de sammanlagt 45 tidningarna uppbar 42 st. produktionsbidrag 1987.

Priserna, som avser abonnemang för helt år 1988, har grupperats i 25-kronorsintervall. Spridningen är som synes stor, men tyngdpunkten ligger klart inom intervallen 125-149 kr. (18 st.) och 100-124 kr. (12 st.).

Medelvärdet för samtliga berörda tidningar är 175,98 kr. och medianpriset 135 kr.

av något slags gängse pris, som skulle vara typiskt för detta heterogena kollektiv. Någon annan utgångspunkt för normeringen bör alltså komma i fråga.

Kommittén har i detta sammanhang noterat, att man i Norge nyligen ansett det befogat att i presstödsreglerna införa en spärr mot att stödmotagande tidningar kraftigt sänker sitt abonnemangspris i syfte att öka upplagan och därmed det statliga produktionsbidraget. Regeln går ut på att tidningar som prissätter sin produkt under en viss nivå får bidragsbeloppet sänkt. Närmare bestämt innebär föreskriften att produktionsbidraget per exemplar räknat inte får vara större än 50 % av tidningens abonnemangspris per exemplar.

Den koppling mellan abonnemangspris och bidragsbelopp som innefattas i den norska bestämmelsen synes i princip rimlig. Kommittén anser det likväl inte lämpligt att en motsvarande automatiskt verkande regel skulle tillämpas för de svenska lågfrekventa tidningarna. Skälet är främst att upplagorna varierar kraftigt mellan de olika tidningarna, vilket medför att driftsstödet per exemplar också kommer att skilja sig avsevärt när man som i fråga om de lågfrekventa tidningarna låter stödet utgå i form av ett enhetligt schablonbelopp. Som framgår av tabellen 12.2 var för övrigt stödet per exemplar redan med 1987 års bidragsnivå klart högre

Tabell 12.2 Lågfrekventa tidningars abonnemangspriser för årgång och per ex. samt produktionsbidraget 1987 utslaget per ex. (kr.)

Tidning	Nr/vecka	Upplaga 1987 (1000 ex)	Ab. pris 1987	Pris/ex vid års- abon.	Prod. bidrag per ex. 1987
Alternativet	1	4,9	280	5,71	4,21
Arbetaren	1	4,7	325	6,63	4,39
Arbetartidn. Ny Dag	1	10,6	290	5,92	3,89
Blekinge-Posten	1	5,0	125	2,55	4,12
Broderskap	1	10,6	160	3,26	3,89
Dalabygden	1	9,0	125	2,55	2,29
Estniska Dagbladet	2	2,8	485	4,95	3,68
Finnveden	1	6,5	145	2,90	3,11
Folkviljan Norrbott.	1	2,2	125	2,55	9,37
Gästriklands Tidning	1	3,1	125	2,55	6,65
Haparandabladet	2	3,6	315	3,21	0,94
Internationalen	1	2,4	130	2,65	8,59
Kalmar Läns Tidning	1	5,3	110	2,24	3,89
Karlstads-Tidningen	1	3,1	102	2,08	6,65
Kronobergaren	1	8,4	155	3,16	11,13
Kungsbacka Tidning	2	4,8	265	2,70	1,76
Liberacion	1	2,4	200	4,08	8,59
Läns-Posten	1	9,0	130	2,65	2,29
Länstidn. Ögötland	1	4,7	110	2,24	4,39
Morgon-Posten	1	2,2	195	3,90	*
M-L Proletären	1	6,4	300	6,12	3,22
Nacka-Saltsjöb Tidn	1	6,5	157	3,14	1,42
Nord-Sverige	1	4,0	107	2,18	5,15
Norrbottningen	1	3,2	145	2,96	6,44
NU	1	10,3	210	4,29	4,00
Ruotsin Suomalainen	1	4,9	225	4,59	4,21
Kristdemokraten	1	10,4	145	2,96	3,96
(f d Samhällsgemenskap)					
Sjuhäradsb. Tidning	1	5,1	130	2,65	4,04
Skaraborgs-Bygden	1	6,1	118	2,41	3,38
Smålandsb. Tidning	1	5,6	100	2,04	3,68
Sverige-Nytt	1	3,1	715	4,59	2,45
Sörmlandsbygden	1	3,8	110	2,24	5,42
Tempus	1	7,2	565	11,30	9,32
Uddevalle-Posten	1	3,6	120	2,45	5,73
Upplands Nyheter	1	3,7	125	2,55	5,57
Uppsala-Demokraten	1	3,3	115	2,35	6,25
Värmlands-Bygden	1	6,8	115	2,35	3,03
Västerbottningen	1	5,8	135	2,76	3,55
Västerbygden	1	4,1	120	2,45	5,03
Västgöta-Demokraten	1	8,1	145	2,96	10,91
Västmanl Folkblad	1	5,1	180	3,67	4,04
Västmanl Nyheter	1	6,3	215	4,39	3,27
Växjöbladet	1	6,3	135	2,76	3,27
Älvsborgs Nyheter	1	2,2	130	2,65	9,37
Älvsborgs-Posten	1	2,7	120	2,45	7,63

* Nystartad, endast etableringsstöd 1987

för flertalet lågfrekventa tidningar än det pris per exemplar som betalas av abonnenterna.

Det synes mot denna bakgrund mer ändamålsenligt att man för den nu aktuella tidningskategorin utifrån en skälighetsbedömning anger en viss nivå uttryckt i kronor, under vilken abonnemangspriset för helår inte får ligga om driftsstöd skall kunna beviljas. Minimibeloppet borde i så

fall omprövas årligen, så att det vid behov kan anpassas efter kostnadsutvecklingen.

Med hänsyn till de nyss återopade motiven för ett prissättningsvillkor och med beaktande av rådande penningvärde bedömer kommittén det som rimligt att en abonnent på en stödberättigad tidning erlägger ett pris för helår som inte understiger 150 kr. om tidningen utkommer med ett nummer i veckan och ungefär det dubbla vid tvådagarsutgivning.

Kommittén har övervägt tanken att med de nämnda riktvärdena som utgångspunkt formulera det ifrågavarande prisvillkoret så, att nivåbestämningen blev anknuten till en viss procentandel av gällande basbelopp. Därigenom skulle automatiskt en fortlöpande justering efter penningvärdesförändringen komma till stånd. Av bl.a. principiella skäl skulle emellertid en så mekaniskt verkande regel kunna anses mindre lämplig. Vi föreslår i stället en bestämmelse med den innebörden att pressstödsnämnden årligen skall besluta om vilket lägsta abonnemangspris som i detta fall skall utgöra villkor för driftsstöd. Kommitténs egen bedömning av vilka nivåer som innevarande år bör anses skäligen har redovisats ovan och synes kunna tas till utgångspunkt för myndighetens första beslut i frågan.

Kommittén har vidare diskuterat om det nuvarande kravet i 16 § presstödsförordningen att upplagan till övervägande del måste vara abonnerad behöver vara kvar när det gäller de lågfrekventa nyhetstidningarna. Det finns för dessa tidningars del knappast något behov av att med en sådan regel markera en gräns mellan abonnemangs- och lösnummerförsäljning. Eftersom denna distinktion var det ursprungliga motivet för att bestämmelsen infördes — vid en tid då flerdagartidningarna dominerade stödkollektivet — skulle kravet för de lågfrekventa tidningarnas del kunna slopas och regelverket därmed förenklas.

Å andra sidan kan man med kännedom om moderna marknadsföringsmetoder tänka sig undantagsfall, där en utgivare kunde finna det lämpligt att kontinuerligt sprida ett stort antal friexemplar men samtidigt hålla antalet betalande abonnenter på relativt låg nivå. Mot denna bakgrund och då kravet på övervikt inom upplagan för abonnerade exemplar i praktiken inte synes ha medfört nackdelar för befintliga stödtidningar anser kommittén vid en samlad bedömning, att regeln trots allt bör kvarstå.

När det gäller kvantiteten redaktionellt innehåll stipuleras i nu gällande förordning (16 §) att detta måste uppgå till minst 1 300 spaltmeter för hel årgång. Med tanke på att bestämmelsen f.n. avser även tidningar med tre nummer per vecka kan denna förutsättning på visst sätt synas rimlig. Den innebär å andra sidan ett betydligt hårdare krav relativt sett på de tidningar som ges ut med endast ett nummer per vecka, och kommittén anser att kravet i vart fall inte i oförändrad form behöver upprätthållas när det gäller de lågfrekventa tidningarna.

Det kan nämligen ifrågasättas om det för dessa tidningar över huvud taget behöver finnas en generell föreskrift som innebär att det redaktio-

nella innehållet ofrånkomligen måste överskrida en viss minimigräns för att stöd skall kunna beviljas. Det vore tilltalande med en sådan uppläggning att den anslagsbeviljande myndigheten — så länge grundförutsättningen om minst 2 000 abonnerade exemplar och övriga villkor är uppfyllda — kunde besluta om driftsstöd utan att vara helt bunden till ett fixerat minsta antal spaltmeter. Kommittén är samtidigt medveten om att en sådan ordning måhända skulle medföra att myndigheten ställdes inför ett antal diskretionära bedömningar — bl.a. rörande avgränsningen gentemot annonsblad med vissa redaktionella ambitioner — som i vissa fall kunde bli tidskrävande. Ordningen skulle därmed kunna motverka i stället för främja strävandena efter större smidighet och förenkling.

Mot denna bakgrund finner kommittén det trots allt ändamålsenligt att en minimigräns anges beträffande det redaktionella innehållets omfång. Denna gräns bör dock i fråga om de lågfrekventa nyhetstidningarna inte sättas högre än vid 1 000 spaltmeter per årgång.

I presstödsförordningens 16 § stadgas även att fådagartidningarna för att få produktionsbidrag inte får ha en högre andel betalt annonsutrymme under året än 40 % av tidningens hela omfång under samma period. Denna regel motsvaras av en liknande föreskrift beträffande tidningar med utgivning av 4-7 nummer per vecka, men för den senare kategorin anges maximandelen för annonser till 50 %.

Det synes motiverat att en spärr även i fortsättningen finns mot att de lågfrekventa tidningarna till mycket stor del fylls med annonser samtidigt som den redaktionella texten får en relativt sett liten andel av det totala utrymmet. Kommittén är sålunda inte beredd att, som i fråga om de övriga tidningskategorierna, föreslå att den hittillsvarande bestämmelsen härom slopas för de lågfrekventa tidningarna. En viss uppmjukning torde dock kunna godtas utan påtagliga nackdelar, och kommittén föreslår därför att maximigränsen för annonsernas andel av totalutrymmet för denna tidningskategori bestäms till 50 %, dvs. samma proportion som hittills gällt beträffande flerdagartidningar.

I fråga om de mer specifika kvalifikationsnormerna gör kommittén följande bedömning.

F.n. gäller som ett grundläggande krav att en tidning i den nu aktuella kategorin inte får ha högre täckningstal, dvs. procentuell spridning bland hushållen på utgivningsorten, än 20 % om den skall kunna få produktionsbidrag. Motsvarande bestämmelse för flerdagartidningar medger ett betydligt högre täckningstal utan att möjligheten till produktionsbidrag upphör. Motivet för att anknyta kvalifikationsvillkoret till ett bestämt täckningstal är emellertid i båda fallen detsamma: när hushållstäckningen överstiger en viss nivå får en tidning erfarenhetsmässigt så goda rörelseintäkter från annonsförsäljningen att något statligt driftsbidrag inte är påkallat.

När det gäller tidningar med spridning över en större region kan det av flera skäl diskuteras, om kopplingen till graden av hushållstäckning inom en enda kommun är uttryck för en alltigenom välgrundad princip.

Inte minst gäller detta de lågfrekventa nyhetstidningar som är inriktade på spridning över hela landet. Kommittén skulle därför från principiella utgångspunkter gärna se att maximinivån i fråga om täckningsgrad på utgivningsorten kunde ersättas med något annat kriterium. A andra sidan synes nackdelarna med den nuvarande ordningen i praktiken inte ha visat sig alltför stora.

Mot denna bakgrund förordar kommittén att man även i ett förenklat regelsystem inkluderar en förutsättning för driftsstöd till lågfrekventa tidningar som bygger på ett visst täckningstal i utgivningskommunen. Den nu gällande gränsen, 20 % hushållstäckning, synes dock innebära en onödigt snäv begränsning. För de hög- och medelfrekventa tidningarna upphör ju möjligheten till bidrag enligt kommitténs förslag först vid 40 % hushållstäckning. Även om marknadsförutsättningarna skiljer sig mellan de båda tidningskategorierna synes det knappast motiverat med en så stor inbördes skillnad, när det gäller det ifrågavarande gränsvärdet, som 20 procentenheter.

Kommittén anser sålunda att föreskriften om högsta hushållstäckning för de lågfrekventa tidningarnas del bör ändras, så att möjligheten till driftsstöd upphör först om täckningsgraden överstiger 25 %. Med den nu rådande företags- och marknadsstrukturen torde en sådan ändring inte innebära att antalet stödberättigade tidningar i det korta perspektivet kommer att öka. Det är nämligen bara mycket få tidningar i denna kategori som f.n. har en hushållstäckning mellan 20 och 25 %, och dessa har på senare tid haft produktionsbidrag, antingen på grund av en särskild undantagsbestämmelse eller därför att täckningsgraden under närmast föregående år legat under 20 %.

En generösare regel än f.n. i fråga om det aktuella gränsvärdet kan däremot enligt kommitténs bedömning i någon mån medverka till att etablering av nya endagstidningar underlättas. Detta torde särskilt gälla den typ av tidningar som är inriktade på en utpräglat lokal nyhetsförmedling och opinionsbildning och vars spridning är starkt begränsad till ett mindre geografiskt område, t.ex. en enda kommun. Beträffande sådana publikationer kan även ett relativt högt täckningstal i många fall representera endast en liten utgivningsvolym mätt i absoluta tal. I synnerhet gäller detta givetvis i mera glest befolkade delar av landet, där förhållandena på såväl läsar- som annonsmarknaden påtagligt avviker från genomsnittet.

Även om också i dessa fall annonsintäkter kan väntas ge ett betydelsefullt bidrag till kostnadstäckningen när en tidning når ut till vart femte hushåll i området, innebär en gles befolknings- och företagsstruktur att den ekonomiska basen för en presumtiv tidningsutgivare trots allt blir svag. En uppjustering av kvalifikationsgränsen för driftsstöd till täckningsgraden 25 % kan visserligen inte väntas få betydelse när det gäller utpräglade glesbygdskommuner men torde dock i vissa andra områden kunna påverka etableringsmöjligheterna positivt.

Som föreslagits i avsnitt 12.2.1 bör presstödsnämnden enligt en un-

dantagsregel ha rätt att medge tidningar i vissa utpräglade glesbygdsområden ett begränsat driftsstöd även om täckningstalet är högre än det gällande gränsvärdet. Möjligheten avser i princip såväl hög- och medelfrekventa som lågfrekventa tidningar. Beträffande bakgrund och närmare utformning hänvisas till det nyssnämnda avsnittet. I praktiken torde regeln såvitt gäller lågfrekventa tidningar komma att beröra endast Haparandabladet.

De lågfrekventa tidningar som under senare år haft produktionsbidrag på 1983 års nominella nivå enligt en särskild regel, som enligt riksdagsbeslut skulle omprövas vid en kommande utredning, bör i uppkommande fall tillförsäkras samma successiva avveckling av stödbeloppet som i avsnitt 12.2.1 föreslagits för de högfrekventa tidningarna. Eftersom kommittén förordar att täckningsgraden i fortsättningen skall få uppgå till 25 % utan att rätten till driftsstöd upphör, är det emellertid knappast troligt att denna avtrappningsregel över huvud taget behöver tillämpas. Genom att kvalifikationsgränsen höjs till 25 i stället för 20 % kommer det lilla fåtal tidningar som berörs sannolikt att i fortsättningen vara berättigade till driftsstöd enligt huvudsystemet.

Princip för avveckling av tidigare uppburet driftsstöd

Med tanke på att tröskeeffekter kan medföra mindre önskvärda konsekvenser bör föreskriften om en viss högsta hushållstäckning kompletteras med en regel om successiv avveckling av driftsstödet när en tidning som haft sådant stöd uppnår en täckningsgrad över 25 %.

En regel om varierande bidragsbelopp när täckningsgraden låg inom intervallet 20-30 % fanns tidigare men slopades genom riksdagsbeslut 1984 i avvaktan på nya utredningsförslag. Samtidigt bestämdes visserligen att tidningar som vid detta tillfälle utnyttjade avtrappningsregeln tills vidare skulle få behålla sina årliga produktionsbidrag på oförändrad nominell nivå.

Kommittén anser det mot denna bakgrund mindre lämpligt att nu föreslå återinförandet av en varierande bidragsskala knuten till successivt högre täckningstal inom ett visst intervall. I stället bör föreskrivas att en tidning som tidigare uppburet driftsstöd skall kunna få sådant stöd övergångsvis, även om täckningsgraden kommit att överstiga 25 %. Uppläggningsen bör vara densamma som enligt den tidigare föreslagna regeln för de hög- och medelfrekventa tidningarna, dvs. innebära successiv avtrappning under en treårsperiod. Det första året kan därmed beviljas ett övergångsbelopp som motsvarar två tredjedelar av senast erhållna reguljära belopp och året därefter en tredjedel av sistnämnda belopp.

En kompletteringsbestämmelse med denna innebörd är betydligt enklare att tillämpa än en regel om skiftande belopp beroende av olika täckningstal och tillgodoser också kravet att påtagliga ekonomiska förändringar inte skall inträffa plötsligt för ett enskilt tidningsföretag. En garde-ring mot att en tidning skall drabbas av ett plötsligt och oväntat bortfall av driftsstöd ligger också däri att det utslagsgivande täckningstalet inte

beräknas enbart för det senaste året utan som genomsnitt för de tre senaste åren.

12.3.3 Stödbelopp

Storleken av det nuvarande produktionsbidraget avgörs för fådagarstidningarnas del inte, som när det gäller flerdagarstidningarna, av den enskilda tidningens pappersförbrukning. I stället utgår ett schablonbelopp, lika stort för alla tidningar inom vardera av tre undergrupper inom det aktuella kollektivet. Det viktigaste kriteriet vid indelningen i undergrupper har att göra med tidningens geografiska spridningsmönster. Ett betydligt högre årligt stödbelopp utgår sålunda till sådana tidningar som enligt en viss definition kan klassificeras som rikstidningar än till övriga. Inom den förstnämnda gruppen ges dessutom ett ca 8 % högre belopp till de tidningar som kommer ut med två nummer i veckan än till dem med ett nummer i veckan.

Kommittén anser det rimligt att man även i fortsättningen för de lågfrekventa nyhetstidningarnas del tillämpar ett system med schablonmässigt framräknade stödbelopp. Principen att tidningar med riksspridning skall kunna få en betydligt större subvention än de övriga synes också välmotiverad med tanke bl.a. på de större kostnader som i allmänhet är förknippade med utgivning av de riksspridda publikationerna. Vad som kan diskuteras i detta hänseende är dels hur kvalifikationskraven med avseende på spridningsmönster och upplaga skall vara utformade för att en tidning skall betraktas som rikstidning, dels hur stödbeloppen storleksmässigt skall förhålla sig till varandra och om det går att mildra de utpräglade tröskeleffekter som de hittills tillämpade kriterierna visat sig ge upphov till.

För att kunna betraktas som rikstidning krävs enligt nuvarande regler att tidningen avsätter huvuddelen av sin upplaga i minst hälften av blockregionerna utanför utgivningsregionen och i olika delar av landet samt att tidningen har en abonnerad upplaga på minst 10 000 exemplar. Uppfylls dessa kriterier, jämte de övriga krav som gäller för produktionsbidrag, får tidningen fr.o.m. 1988 ett årligt bidrag om 2,22 milj.kr. (2,40 milj.kr. om den kommer ut två gånger i veckan). Bidraget till de fådagarstidningar som inte når upp till riksspridningskriterierna men i övrigt motsvarar kraven för stöd uppgår till halva beloppet, dvs. 1,11 milj.kr.

De angivna schablonbeloppen höjdes till de nyssnämnda nivåerna genom riksdagsbeslut våren 1988 sedan de dessförinnan varit nominellt oförändrade i tre år. Kommittén har emellertid noterat att flera tidningar i denna grupp trots den senaste bidragshöjningen emotser stora svårigheter att säkra sin fortsatta existens. Samtidigt är det från presspolitisk synpunkt angeläget, med hänsyn till de lågfrekventa tidningarnas betydelse för mångfalden, att dessa tidningar inte bara kan leva vidare utan även får tillfälle att utvecklas.

Möjligheterna till kostnadssänkande rationalisering av driften är för många av dessa tidningar redan långt utnyttjade, varför ytterligare åtgär-

der av detta slag bara kan väntas ge marginella effekter. När det gäller intäktssidan anser kommittén att en anpassning uppåt av nu tillämpade abonnemangspriser borde vara en lämplig åtgärd för ett antal tidningar i denna grupp. Vi har i det föregående pekat på det rimliga i att abonnemangspriset för stödmottagande tidningar hålls på en viss nivå. Men dels gäller denna möjlighet att förbättra intäkterna inte alla tidningar, dels kan en abonnemangsprishöjning även i bästa fall bara ge en relativt liten intäktsökning.

Mot den här antydda bakgrunden bedömer kommittén att för de lågfrekventa tidningarnas del en viss ytterligare höjning av bidragsnivåerna är motiverad. Driftsstödet till en rikstidning bör förslagsvis uppgå till 2,8 milj.kr. vid endagsutgivning och 3,1 milj.kr. vid tvådagarsutgivning samt bidraget för en tidning med lokal eller regional spridning till förslagsvis 1,4 milj.kr.

Vid kommitténs kontakter med företrädare för de riksspridda fådagars-tidningarna har framkommit att det nuvarande kvalifikationskravet beträffande minst 10 000 exemplar i abonnerad upplaga upplevs som alltför stelt. En oproportionerligt stor arbetsinsats läggs enligt uppgift ofta ned på att undvika att abonnentantalet skall sjunka under gränsvärdet 10 000. Även om detta värde underskrids med bara något eller några hundratal är ju reglerna f.n. så utformade att tidningens produktionsbidrag omedelbart minskas kraftigt när gränsen passerar.

Kommittén har förståelse för den åberopade uppfattningen och anser det från flera synpunkter mindre rationellt med bidragsregler där tröskel-effekterna blir så omfattande som i detta fall. Olägenheterna bör i betydande grad kunna elimineras genom att bidragsbeloppet successivt avtrappas i flera intervaller i stället för att vid den angivna upplagegränsen direkt halveras.

Om upplagekravet för det högsta bidragsbeloppet även fortsättningsvis anges till 10 000 abonnerade exemplar borde en efter dessa tankegångar anpassad skala konstrueras så, att beloppet minskas med 0,3 milj.kr. för varje tusental exemplar varmed den nyssnämnda upplagegränsen underskrids, dock inte längre ned än till minimiantalet 7 000 exemplar. Skalan för en endagsutgiven riksspridd tidning kommer enligt vårt förslag därmed att omfatta följande belopp:

2,8 milj.kr.	vid minst 10 000 abonnerade exemplar
2,5	" " 9 000 " "
2,2	" " 8 000 " "
1,9	" " 7 000 " "

För en riksspridd tidning med två nummer per vecka föreslås på motsvarande sätt att bidragsbeloppet trappas av i intervaller från som mest 3,1 milj.kr. ned till 2,2 milj.kr.

Vad gäller det andra kriteriet för att en tidning skall anses ha riksspridning, dvs. att huvuddelen av upplagan skall avsättas i minst hälften av blockregionerna utanför utgivningsorten och i olika delar av landet, har kommittén inte funnit skäl att föreslå någon ändring.

Sammanfattningsvis kan om de här redovisade förslagen sägas, att de torde medföra icke oväsentliga förbättringar för de lågfrekventa nyhetstidningar som är i behov av statligt ekonomiskt stöd. De utgående schablonbeloppen föreslås höjda, och på flera punkter förordas sådana justeringar av kvalifikationsgränser som verkar i samma riktning för kollektivet som helhet. En av de rekommenderade regeländringarna kan väntas gynnsamt påverka möjligheterna att nyetablera tidningar även i mindre tätbefolkade områden. Härutöver innebär förslagen, genom slopandet av ett antal detaljkrav, att den praktiska tillämpningen kan väntas bli enklare såväl för vederbörande myndighet som för de berörda tidningsföretagen.

12.3.4 Kostnader för denna del av driftsstödet

Enligt en preliminär beräkning kommer statens kostnader för produktionsbidrag till lågfrekventa tidningar att för utgivningsåret 1988 uppgå till 57,4 milj.kr. I detta belopp ingår 7,5 milj.kr. för stöd av övergångskarakter till några tidningar som förut haft tätare utgivningsfrekvens. Med de ändrade regler som här föreslagits för driftsstödet till de lågfrekventa tidningarna kan kostnaden året efter omläggningen väntas öka till 66,4 milj.kr. om man i kalkylen förutsätter oförändrade förhållanden i fråga om utgivningsstruktur och spridningsmönster.

I ovan angivna summor ingår även kostnaden för stöd till de två tidningskategorier för vilka särskilda regler — av samma innebörd som hittills — föreslås i avsnitt 12.4.

En sammanfattande kostnadsberäkning som även inbegriper driftsstödet till hög- och medelfrekventa tidningar redovisas i avsnitt 12.6.

12.4 Driftsstöd av särskilt slag

I likhet med vad som f.n. är fallet bör för två särskilda tidningskategorier driftsstöd kunna utgå även om vederbörande tidning inte uppfyller samtliga kriterier som i övrigt gäller för att en publikation skall kunna komma i fråga för statligt presstöd.

1. En tidning som huvudsakligen är skriven på annat språk än svenska och som vänder sig till en språklig minoritetsgrupp i landet skall kunna uppbära driftsstöd, om den till övervägande del innehåller nyheter, annan information och debatt, som rör förhållanden i Sverige eller är av allmänt intresse och om tidningen har sin huvudredaktion här i landet. Kvalifikations- och beräkningsnormer bör härvid i övrigt vara desamma som för allmänna nyhetstidningar.
2. En tidning som i huvudsak distribueras till svenska medborgare utomlands skall kunna uppbära driftsstöd, om den behöver detta för att kunna fortsätta sin utgivning. En förutsättning bör härvid vara att övriga kvalifikationskrav som gäller för driftsstöd till allmän nyhetstidning är uppfyllda. Stödbeloppet bör i detta fall bestämmas av vederbörande myndighet efter i stort samma principer som tillämpats hittills.

12.5 Reduktion av stödbelopp i särskilda fall

För vissa undantagsfall synes det rimligt att den författningstillämpande myndigheten ges befogenhet att reducera eller helt dra in ett stödbelopp som enligt huvudnormerna annars skulle ha beslutats. Detta bör givetvis ske endast efter noggrann prövning och grundas på särskilda omständigheter. Vi tänker här dels på sådana fall där man på företagsekonomiska grunder entydigt måste dra slutsatsen att ett avsteg från huvudnormerna är skäligt, dels på de tillfällen då ett tidningsföretag har valt att pantförskriva ett väntat men ännu inte beslutat driftsstöd. Det bör understrykas att det i samtliga fall rör sig om utpräglade undantagsföreteelser. Kommitténs överväganden och förslag i dessa hänseenden går närmare bestämt ut på följande.

12.5.1 Företag med särskilt goda resultat

Vi förutsätter att vederbörande myndighet ges i uppdrag att löpande följa tidningsföretagens ekonomi och att därvid särskilt observera rörelseresultatets utveckling. Det förefaller ostridigt att ett företags ekonomiska rörelseresultat i enstaka fall kan utvecklas så gynnsamt att en fortsatt tilldelning av statligt driftsstöd måste betraktas som helt överflödigt trots att det fortfarande rör sig om en lågtäckningstidning. Följande två fall bör föranleda att huvudreglerna frångås.

1. *En tidnings rörelseresultat, sedan det belopp som uppburits i driftsstöd frånräknats, är positivt och uppgår till mer än hälften av stödbeloppet.*

Kommittén föreslår beträffande detta fall, att tidningens driftsstöd för året efter det ovannämnda räkenskapsåret minskas med en tredjedel av vad tidningen annars skulle ha rätt till för ifrågavarande år. Gäller motsvarande förhållande mellan rörelseresultat och stödbelopp även nästkommande år, bör driftsstödet då reduceras med två tredjedelar. Det tredje året bör vid motsvarande förhållande stödet helt dras in.

Upphör proportionen mellan resultat och stödbelopp att förhålla sig så som här angetts bör i princip driftsstöd åter kunna beräknas enligt huvudregeln. Som en spärr mot extraordinära dispositioner bör dock gälla att rätten till driftsstöd i dessa fall också blir beroende av vederbörande tidningsföretags soliditet. Är soliditeten högre än 20 % av företagets balansomslutning, bör inte driftsstöd enligt huvudregeln beviljas redan det första året efter det då proportionen mellan rörelseresultat och stödbelopp åter ändrats på angivet sätt utan först under andra året och endast under förutsättning att relationen alltjämt består.

2. *Ett tidningsföretag, vilket samtidigt som det utger en lågtäckningstidning är introducerat på aktiebörsen, beslutar om vinstutdelning till aktieägarna.*

Kommittén föreslår för detta fall att en av vederbörande företag utgiven tidning mister sin rätt att uppbära driftsstöd med omedelbar verkan. Huvudregeln för beräkning av driftsstöd tillämpas åter, om någon ak-

tieutdelning ett senare år inte kommer till stånd, såvida inte den situation då föreligger som beskrivs under 1. ovan.

Med tidningsföretag bör i detta sammanhang jämsställas en tidningsutgivande concern.

12.5.2 Vissa konstellationer avläggare-huvudtidning

I avsnitten 10.2.3 och 11.4 har vi kommenterat det förhållandet att i vissa fall två tidningar har ett så nära samarbete redaktionellt och produktionsmässigt att den ena är att betrakta som *avläggare* och den andra som *huvudtidning*. När ett sådant administrativt och organisatoriskt samband föreligger bör hänsyn härtill kunna tas på så sätt att frågan om driftsstöd för avläggarens del görs beroende inte endast av den tidningens täckningstal etc. utan i viss mån även av huvudtidningens förhållanden.

Kommittén har övervägt tanken på en regel med den innebörden att en avläggare skulle ha rätt till driftsstöd endast under förutsättning att även vederbörande huvudtidning är kvalificerad för sådant stöd. En så långtgående restriktion skulle dock i vissa fall medföra onödigt drastiska effekter. Det skulle också i enstaka fall kunna råda osäkerhet om huruvida ett samarbete mellan två tidningar verkligen innebär att den ena har ställning som avläggare till den andra.

Vi anser det därför mer lämpligt att knyta den nu aktuella restriktionen till fall då det föreligger ett odiskutabelt förhållande huvudtidning-avläggare, vilket karaktäriseras av gemensamt ägarskap, samordnad produktion och till stor del gemensamt innehåll, och *då huvudtidningen har en avsevärt större upplaga än avläggaren*. Med det sistnämnda storlekskriteriet avser kommittén de fall då huvudtidningens upplaga är mer än fyra gånger så stor som avläggarens.

Om en avläggares upplaga sålunda är mindre än en fjärdedel av huvudtidningens bör enligt vår mening driftsstöd till avläggaren beviljas endast för det fall att även huvudtidningen är berättigad att uppbära sådant stöd.

12.5.3 Pantförskrivning av väntat driftsstöd

Bakgrund

Regeringen beslöt den 18 februari 1988 att till kommittén överlämna en framställning av presstödsnämnden om en författningsändring som skulle klargöra att ett av nämnden beviljat presstöd alltid skall utbetalas till vederbörande tidningsföretag, oavsett om företaget till exempelvis en långivande bank pantförskrivit sin kommande fordran på nämnden. Enligt nämndens skrivelse är det klart otillfredsställande att betala ut produktionsbidrag och även andra former av presstöd till annan än det bidragsberättigade företaget. Om en tidning vill ta in kommande produktionsbidrag i kalkylema för återbetalning av ett lån bör detta, enligt presstödsnämnden, vara en fråga enbart mellan företaget och långivaren.

Av skrivelsen framgår att pantsättning av det slag som här avses har

förekommit i några fall varvid presstödsnämnden förorsakats ett icke obetydligt administrativt merarbete. Nämnden ser en risk för mer omfattande olägenheter om förfarandet skulle bli vanligt förekommande. Den framhåller dock inte endast att nya resurskrävande kontroll- och uppföljningsrutiner kan behöva läggas upp vid nämnden för att tillgodose sådana praktiska och formella krav som aktualiseras om pantförskrivning skulle förekomma ofta. Nämnden ifrågasätter även om en pantsättning av framtida produktionsbidrag är försvarlig från presspolitisk och företagsekonomisk synpunkt. Förfarandet innebär enligt nämnden att vederbörande tidningsföretags ekonomi urholkas, samtidigt som bidraget används för att täcka äldre skulder i stället för att möjliggöra framtida produktion.

Kommitténs överväganden och förslag

Kommittén ansluter sig till den tveksamhet som presstödsnämnden i sin skrivelse anført i fråga om det lämpliga i att tidningsföretag pantsätter en presumtiv fordran på bidrag från nämnden. Även om detta hittills förekommit bara i enstaka fall kan det finnas skäl att söka motverka en fortsatt tillämpning av förfarandet. Man bör inte underskatta de olägenheter av administrativ art som den bidragsbeviljande myndigheten kan drabbas av om systemet skulle bli vanligt. Än viktigare är dock att det från allmänt presspolitisk synpunkt förefaller mindre lämpligt att ett tidningsföretag i förväg avhänder sig rätten att uppbära ett för verksamheten behövtillskott, som senare kan komma att beviljas men beträffande vilket vederbörande myndighet ännu inte fattat något beslut. Denna principiellt grundade invändning är giltig vare sig metoden med pantförskrivning skulle komma att praktiseras mera frekvent eller, som hittills, endast undantagsvis.

Det torde för övrigt vara endast under särskilda förutsättningar som en formlig pantsättning av ett väntat bidrag blir aktuell i affärsförhållandet mellan ett tidningsföretag och en annan part, t.ex. en bank. Normalt torde en kreditgivare knappast ställa ett sådant krav, utan en låneöverenskommelse kan ingås på grundval av borgenärens allmänna kännedom om och förtroende för den lånesökande, eventuellt mot säkerheter av annat slag. Om däremot en formlig pantförskrivning av ett kommande presstöd uppställs som villkor för att lånet skall beviljas, kan detta enligt kommitténs mening ses som tecken på att kreditgivarens tilltro till tidningsföretaget i viss mån sviktar. Tidningens ekonomiska ställning bedöms måhända som så svag att dess fortlevnad är osäker även i ett kort perspektiv. I ett sådant läge kan det knappast vara rimligt att ett eventuellt utgående framtida stödbelopp, avsett att underlätta fortsatt utgivning, i förväg disponeras på sådant sätt att dess egentliga funktion inte kan uppfyllas.

Mot denna bakgrund har kommittén undersökt förutsättningarna för att genom en förändring av gällande civilrättsliga regler åstadkomma ett generellt förbud mot pantförskrivning av sådana bidrag och andra förmåner som beviljas inom ramen för presstödet. Ett ingrepp i det civilrättsliga regelsystemet med detta syfte är visserligen teoretiskt tänkbart men

kan för det första endast vidtas genom lag. Presstödet i sin tur är inte reglerat genom lagstiftning utan genom en författning av lägre valör. Redan detta torde göra det mindre lämpligt att söka en lösning på problemet genom ett civilrättsligt förankrat undantag. Även andra skäl talar för att detta knappast skulle vara lämpligt.

I stället synes de här åberopade nackdelarna böra motverkas genom vissa tillägg till föreskrifterna om vad den bidragsbeviljande myndigheten skall iaktta när den behandlar framställningar om presstöd och beräknar storleken av sådant stöd. Det finns inget hinder mot att sådana villkor införs i föreskrifterna om presstöd att vederbörande myndighet före behandlingen av en tidnings ansökan om stöd måste beakta om det föreligger underrättelse om pantförskrivning och åläggs att i så fall antingen minska stödbeloppet eller helt avslå framställningen.

Med hänsyn till de vägande principiella invändningar som enligt vad som här redovisats kan anföras mot att ett framtida, ännu inte beviljat driftsstöd eller annat bidrag sätts i pant, skulle det strängt taget vara mest konsekvent att i presstödsförfordningen föreskriva, att rätten till stöd vid en sådan pantförskrivning helt enkelt upphör. Kommittén anser dock att en sådan regel måhända skulle kunna betraktas som väl drastisk. I stället vill kommittén förorda en föreskrift med den innebörden att rätten till presstöd visserligen består även vid pantsättning men att stödbeloppet då inte får bestämmas till högre belopp än hälften av vad som annars skulle ha kunnat beviljas.

En regel med detta innehåll kan redan genom sin existens antas verka kraftigt återhållande när det gäller intresset hos ett tidningsföretag att tillgripa pantförskrivning av ett förväntat statligt bidrag. Även för en tilltänkt kreditgivare torde strävan efter ett sådant arrangemang avta i styrka och incitamentet i stället öka till en uppgörelse direkt med den lånesökande, som ju då i sinom tid normalt kan påräkna ett betydligt större stödbelopp än vid pantsättning.

Om vederbörande myndighet trots den här föreslagna restriktionen ändå i något sällsynt fall skulle underrättas om att pantsättning av ett kommande bidrag ägt rum, torde detta böra ses som en tydlig varningssignal om att tidningens fortsatta existens även i ett mycket kort perspektiv kan vara hotad. Detta bör föranleda myndigheten till en särskilt noggrann undersökning av de närmare förhållandena, innan beslut i pressstödsärendet fattas.

Det kan vidare i ett sådant fall vara lämpligt att tillämpa det undantagsförfarande som innebär att en viss del av ett beviljat bidrag hålls inne av myndigheten till slutet av året och utbetalas först då, om förutsättningarna alltså består. En möjlighet att i särskilda fall göra så finns f.n. stadgad i presstödsförfordningens 54 §, och kommittén anser att en motsvarande bestämmelse bör återfinnas även i det framtida regelsystemet.

12.6 Sammanfattande kostnadsberäkning

I tidigare avsnitt har redovisats vilket kostnadsutfall på totalnivå som de föreslagna normerna för driftsstödet kan beräknas ge för dels hög- och medelfrekventa tidningar (avsnitt 12.2.4), dels lågfrekventa tidningar (avsnitt 12.3.4). Beräkningarna utgår i båda fallen från att det stödberättigade tidningskollektivets struktur, utgivnings- och upplageförhållanden etc. inte förändras mellan året närmast före och närmast efter omläggningen. I *bilaga 3* redovisas utfallet tidning för tidning, men det bör understrykas att de där angivna beloppen skall ses som räkneexempel, grundade på vissa teoretiska förutsättningar.

Utgångspunkt för jämförelsen av utfallet enligt hittillsvarande och föreslagna regler är förhållandena utgivningsåret 1988, och det har antagits att de ändrade reglerna kan tillämpas fr.o.m. 1989. En smärre korrigering av ingångsvärdet för 1988 har gjorts när det gäller beloppet till de lågfrekventa tidningarna i syfte att för jämförbarhetens skull eliminera effekten av att några tidningar i denna grupp tidigare ingått i flerdagarskollektivet och till följd därav under en övergångsperiod uppburit ett högre stödbelopp än enligt reglerna för fådagars-tidningar. Dessa övergångsbelopp uppgår till sammanlagt 7,5 milj.kr. och beaktas alltså inte i den följande summeringen, vars syfte är att renodlat visa systemberoende skillnader mellan de tidigare och de föreslagna beräkningsnormerna.

Med angivna utgångspunkter kan statens kostnader för produktionsbidrag för år 1988 anges till 401,4 milj.kr. (varav 351,5 milj.kr. för hög- och medelfrekventa och 49,9 milj.kr. för lågfrekventa tidningar) samt motsvarande kostnader för driftsstöd påföljande år till 402,4 milj.kr. (varav 336,0 milj.kr. för högoch medelfrekventa och 66,4 milj. kr. för lågfrekventa tidningar). Vid beräkningen av kostnaden för 1989 har hänsyn tagits till att föreslagna övergångsbestämmelser det första året efter omläggningen ger vissa tidningar ett högre stödbelopp än enligt huvudreglerna. Enligt förslaget sker i dessa fall en avtrappning av beloppen under en treårsperiod. Statens kostnader minskar därmed under det andra och tredje året med sammanlagt 20,4 milj.kr. och beräknas sålunda för år 1991 — under samma förutsättningar som tidigare — komma att uppgå till 382,0 milj.kr.

Sedan den treåriga övergångsperioden löpt ut kan därmed den totala kostnadsnivån för driftsstödet beräknas vara 19,4 milj.kr. lägre än motsvarande kostnadsnivå för produktionsbidrag år 1988. I förhållande till utgångsläget 1988 innebär detta en kostnadssänkning med 4,8 %.

13 Utvecklingsstöd

13.1 Teknisk förnyelse och samproduktion

13.1.1 Bakgrund

Ända sedan grunderna för presstödssystemet i nuvarande utformning lades fast i mitten på 1970-talet har frågor om ny teknik och teknisk samproduktion varit ett centralt element i diskussionen. Redan tredje pressutredningen, som lade fram sitt betänkande 1975, framhöll att kostnadsläget i branschen borde kunna förbättras om tidningsföretagen rationaliserade verksamheten i såväl förpressledet som tryckeriledet.

Till följd av tredje pressutredningens överväganden och förslag inrättades 1976 ett särskilt samverkansbidrag, som fortfarande finns kvar i sak oförändrat. Bidraget lämnas för samverkan i teknisk produktion (sättning och tryckning) eller i annonsförsäljning. Minst en av de sökande tidningarna måste ha produktions- eller utvecklingsbidrag, och sökande tidningar får inte ha samma ägare eller tillhöra samma koncern.

Bidrag kan också lämnas för större samverkansprojekt på branschnivå. Minst en tredjedel av de deltagande tidningarna måste ha produktions- eller utvecklingsbidrag. För närvarande lämnas bidrag för teknisk samverkan och annonssamverkan under högst fem år och med lika stort belopp för varje deltagande tidning. Bidraget lämnas med ett gradvis sjunkande belopp per år, så att bidraget för år 5 är nere i en fjärdedel av bidraget för år 1.

Bidrag för branschsamverkan utgår endast för projekt vars totalkostnad uppgår till minst 300 000 kr. Bidraget bestäms till en tredjedel av totalkostnaden.

År 1976 förstärktes också anslaget till lån ur pressens lånefond. Sådant lån skall enligt gällande regler företrädesvis ges för projekt som syftar till kostnadsbesparingar genom samverkan. På orter där teknisk samverkan bedöms möjlig får lån inte beviljas för projekt som inte avser sådan samverkan, annat än om samverkan först allvarligt prövats med negativt resultat.

Ett tidningsföretag kan få lån på förmånliga villkor för investering eller annan åtgärd för att stärka sin konkurrensförmåga på längre sikt. Lån får även beviljas företag som ägs av två eller flera tidningsföretag och som producerar dagstidningar i samverkan. Lån får inte beviljas för sådana projekt som bedöms kunna finansieras på den allmänna kreditmarknaden på normala marknadsmässiga villkor och på ett för företaget betryggande sätt.

Det rådande stödssystemet har således i drygt tio år innefattat möjligheter till stöd för tekniska rationaliseringar och förnyelseåtgärder, i första hand genom samverkan. Under tioårsperioden har riksdagen och regeringen vid upprepade tillfällen understrukit att teknisk samverkan fram-

står som ett naturligt sätt att nedbringa kostnaderna för tidningsföretagen. Samtidigt har staten med stigande eftertryck framhållit det nödvändiga i att tidningsbranschen själv vidtar kraftfulla åtgärder för att vända den negativa kostnadsutvecklingen genom att ta vara på möjligheter till teknisk rationalisering och pröva samverkan i olika led.

Sedan budgetåret 1981/82 har samverkansbidrag och lån ur pressens lånefond för samprojekt utnyttjats i endast begränsad omfattning. Inte under något av dessa budgetår har förbrukningen överstigit hälften av vad som anvisats för ändamålet. Den totala medelsförbrukningen under samverkansbidraget har under åttioalet uppgått till ca 7 milj.kr., dvs. lika mycket som riksdagen anvisat för varje budgetår under perioden.

13.1.2 Femte pressutredningen

1983 tillsattes femte pressutredningen med uppdrag att bl.a. undersöka presstödet ändamålsenlighet för att främja samverkan. Motivet var att kostnadsutvecklingen i branschen nu gått så långt att det ansågs befogat att frågan om stödformer för samverkan undersöktes i särskild ordning.

Femte pressutredningen lämnade sina förslag 1985. I betänkandet konstateras beträffande ny teknik i förpressledet att den tekniska utvecklingens rationaliseringspotential är svår att bedöma, och därmed rationaliseringseffekten. Utredningen påpekar att införande av ny teknik kräver långsiktiga förberedelser och tar tid att genomföra. Först när omläggningen är helt genomförd kan effekterna avläsas. Ny teknik kräver omorganisation av verksamheten, vilket har ett värde i sig. Säkerheten i framställningsprocessen ökas och produkten tillförs nya kvaliteter.

Som skäl för den relativt långsamma tekniska omställningen i förpressledet av tidningsproduktionen anför utredningen att fortsatta framgångar på marknaden har varit viktigare för tidningsföretagen än teknisk rationalisering som sådan. Tidningens kvalitet och redaktionella utformning bedöms ofta vara viktigare än ökad effektivitet i framställningen.

Beträffande teknisk samproduktion i tryckeriledet framhåller utredningen att det inte går att åstadkomma lägre produktionskostnader med helt oförändrade pressläggningstider. Den av två eller flera tidningar som i en gemensam anläggning trycks senare får en betydande marknadsfördel. Eftersom teknisk samverkan ligger närmast till hands på konkurrensorter är detta särskilt viktigt.

Trots att teknisk samverkan kan medföra ett förbättrat kostnadsläge för deltagande företag har samverkan enligt utredningen inte realiserats i någon nämnvärd omfattning. Tidningsföretagen har prioriterat de marknadsmässiga effekterna, dvs. fördelen med fria pressläggningstider. Den svagare parten har inte velat försvaga sin konkurrensställning ytterligare, och den starkare parten har inte velat äventyra sitt försteg på marknaden.

Ett annat hinder är enligt utredningen att presumtiva samverkansparter har olika ekonomiska förutsättningar. De med sämre resurser befinner sig i ett förhandlingsunderläge. Ett annat viktigt hinder mot samverkan är att investeringsbehoven ofta är i otakt.

Femte pressutredningen anför sammanfattningsvis att staten har underskattat högtäckningstidningarnas ekonomiska bärkraft och lågtäckningstidningarnas intresse av bästa möjliga pressläggningstider. De förra behöver inte dela sina investeringskostnader med någon annan och de senare har satt sina uppgifter på marknaden främst. Den statliga samverkanspolitiken är därför orealistisk.

Utredningen drar slutsatsen att staten inte med ytterligare stödinsatser kan åstadkomma samverkan i tekniken. Att forcera fram samverkan vore att äventyra konkurrensen och mångfalden inom dagspressen. Samverkansbidraget bör avvecklas.

De rationaliseringsmöjligheter som finns enligt utredningen ligger i företagens egeninvesteringar i ny teknik med sikte på en successiv effektivisering av framställningen. Det gäller både små och stora tidningar. Till detta skall läggas de möjligheter som finns till intern rationalisering företagsvis eller inom de många koncerner och kedjor som finns inom dagspressen, där en eventuell rationaliseringsvinst stannar inom gruppen.

13.1.3 Internationella förhållanden

Dagstidningskommittén har undersökt förekomsten och inriktningen av teknisk förnyelse och samproduktion i både Sverige och utlandet. Kommittén har gjort studieresor till Finland, Storbritannien och Förenta Staterna och i övrigt inhämtat uppgifter om förhållanden i flera andra länder.

I fråga om införande av ny teknik i förpressledet gäller att dagstidningsbranschen i de tre nämnda länderna har kommit långt, även om det finns stora olikheter mellan olika tidningskategorier, olika ägargrupperingar samt också regionalt. Allmänt gäller att de kostnadsmässiga effekterna varit positiva. I Storbritannien och Förenta Staterna kan detta delvis hänföras till en koncentrerad, genomgripande omläggning under kort tid, vilket minskar övergångskostnaderna och ger en starkare kontrasteffekt mellan gammalt och nytt.

När det gäller teknisk samproduktion är vissa förhållanden av särskilt intresse. Generellt förekommer samverkan inom kedjor och koncerner i ungefär de former som femte pressutredningen förordat, och av motsvarande skäl. Av större betydelse i sammanhanget är dock samverkan som etablerats mellan konkurrerande företag och sådana som har i stort sett samma målgrupper och trycktider.

Finland

I Finland har den tekniska utvecklingen kommit långt. Flera företag har under senare år moderniserat sin förpressproduktion genom övergång till direktinskrivning och olika datasystem för processtyrning. I takt med utvecklingen har intresset väckts för en samordning av fortsatta rationaliseringar. Detta har uttryckts bl.a. genom att ett antal större tidningar gått samman i ett gemensamt utvecklingsprojekt, det s.k. SISU-projektet, under ledning av professorn i grafisk teknik Nils Enlund, som är verksam i både Finland och Sverige.

Bakgrunden är att en antal tidningar i Finland upplevt den tekniska övergången från maskinsättning och blyteknik samt högtryck till datorbaserad sidproduktion och offsettryck som svår och påkostande. Brist på förberedelser och planlösningar medförde att processen allmänt sett blev dyr och krånglig och alltför mycket präglad av trial and error.

Tidningsföretagen var övertygade om att nittiotalets omställning till helelektronisk sidframställning, med därav följande krav på ändrad organisation och produktstyrning, skulle bli ännu svårare än tryckeriomläggningen. Det s.k. SISU-projektet startades som ett gemensamt förarbete till teknisk modernisering i förpressledet. Målet var att skapa en samordnad kunskapsbas, minska riskerna för enskilda felsatsningar samt undvika onödiga omvägar i förnyelseprocessen.

Inom projektet har de olika leden i förpressframställningen renodlats och analyserats med avseende på de tekniska behoven. Utgångspunkten har varit att alla förpressavdelningar, all information och sidframställningens alla funktioner kommer att kunna integreras totalt. Detta kräver i sin tur ett klart redaktionellt ansvar och förbättrad styrning och uppföljning. Frågan om en lämpligt utformad och avpassad organisation ställs i fokus.

Projektet har bedrivits utifrån icke-tekniska utgångspunkter. Förutsättningarna har varit företagets önskemål och ambitioner rörande resp. tidnings utformning och redaktionella uppläggning. Tekniken har behandlats som ett arbetsredskap för att uppnå den redaktionella målsättningen.

SISU-projektet är ett anslående exempel på hur tidningsföretag, oavsett konkurrens- och ägarförhållanden, med gemensamma satsningar och gemensam framförhållning kan verka för en genomtänkt och kostnadseffektiv produktionsrationalisering, samtidigt som det gemensamma projektet lämnar utrymme för varje deltagande tidnings enskilda villkor och önskemål. En grundtanke är att frågor om teknisk produktion kan lösas gemensamt, utan att detta behöver inkräkta på redaktionella ambitioner eller konkurrens på läsarmarknaden.

Storbritannien

Under åttiotalet har dagspressbranschen i Storbritannien genomgått vad som kallats en teknisk revolution. För tio år sedan var flertalet tidningsföretag kraftigt nedgångna och tekniskt föråldrade. Endast med hjälp av återkommande, omfattande kapitaltillskott från starka finansiärer kunde en rad ansedda tidningar överleva.

Förutsättningar för förändringar skapades dels genom en ny central lagstiftning som bl.a. stärkte ägarens beslutsrätt, dels genom ett forcerat produktionsgenombrott av i första hand de två i Storbritannien dominerande ägarna Murdoch och Maxwell, som båda har stora tidningar med riksspridda upplagor som i mitten av sjuttiotalet var särskilt drabbade av branschens generella problem.

Båda dessa grupper har inom några få år uppfört stora tidningsfabriker för en moderniserad, gemensam tryckning och distribution inom resp.

grupp, och har infört direktinskrivning på skärm och annan datoriserad teknik i förpressledet. Den omedelbara effekten är högre effektivitet i produktionen och en drastisk reduktion av de fasta kostnaderna. Tidningarna kan gå med vinst och för första gången på decennier attrahera kapital.

Den avgörande förutsättningen för ekonomisk framgång var dels att läsarmarknaden var stark och i stort sett oförändrad och dels att åtgärder-na inriktades på kostnadsreduktioner. En relativt stabil intäktssida gjorde det möjligt att motivera radikala förändringar och beräkna resultatbalanser.

Utvecklingen skapade en helt ny kostnadsbild för tidningsproduktion och startade en snabb kedjereaktion genom hela branschen. Den nya tekniken i termer av lägre investeringsbehov och utgivningskostnader väckte också intresset för nyetableringar.

Förebilden här var inledningsvis den riksspridda *Today*, som med hög kvalitet (färgstryck m.m.), begränsad bemanning, datastyrd legotryckning på en rad olika orter m.m. bildade skola för det produktionstekniska nytänkandet. Modellen övertogs och finslipades av *The Independent*, en helt ny stor morgontidning, som till rimliga kostnader lyckats nå en upplaga på för närvarande inemot 400 000 exemplar.

Den nya tekniken och den nya verksamhetssynen har gjort det praktiskt och förtagsekonomiskt intressant att förlägga tryckningen utanför redaktionen på distributionsmässigt lämpliga orter. En större rörlighet på trycksidan har bl.a. lett till ökad efterfrågan på redan befintlig tryckkapacitet.

Ett exempel är Portsmouth/Havant, där ett väletablerat tidningshus sedan länge givit ut en egen kvällstidning — *The News* och ett antal till företaget anknutna lokaltidningar. *The News* trycker nu även bl.a. *Independents* och *Guardians* upplagor i södra England. Upphandling av dessa och andra tryckningsuppdrag har lett till att företagets pressar nu går nitton av dygnets tjugofyra timmar. *The News* har kraftigt höjt avkastningen på investerat kapital och *Independent* och *Guardian* har fått en prisvärd tryckning. Motsvarande produktionsmodeller utvecklas på andra orter.

Den kanske viktigaste aspekten på utvecklingen är att den bygger på en större rörlighet och valfrihet ifråga om produktionens olika led och delmoment. Möjligheterna att starta eller upprätthålla tidningsutgivning i form av olika kombinationsmodeller inom branschen som helhet har lett till större elasticitet i verksamheten, bättre kapacitetsutnyttjande, högre avkastning på investerat kapital samt genomgående ett bättre kostnadsläge.

Den centrala faktorn i processen har varit en friare syn på utgivningsstrukturen. I den brittiska utvecklingen har utgivarintresset koncentrerats på den redaktionella produkten. Den tekniska produktionen och distributionen ses i allt större utsträckning som entreprenörstjänster med en egen marknad. Praktiska och relationsmässiga problem underordnas ekonomis-

ka hänsyn. Det kan t.ex. noteras att både Independent och Guardian trycker hos The News, trots att de konkurrerar på samma marknad och i princip har samma pressläggningstider.

I ett bredare perspektiv kan det sägas att utvecklingen i Storbritannien ytterst sett mindre handlar om en teknisk revolution i branschen än om en kostnadsrevolution. Ny teknik, ny organisation och en ny verksamhets-syn samverkar till att skapa förutsättningar för en helt annan kostnads-struktur inom tidningsutgivningen och därmed till en förbättrad lönsam-het inom branschen.

Allt detta sker vid sidan av en oförändrat intensiv konkurrens på lä-sarmarknaden.

Förenta Staterna

Konkurrens mellan likstora dagstidningar på ungefär samma villkor som i Sverige finns i endast 26 av Förenta Staternas ca 1 500 städer. I ytterli-gare 21 städer finns det två konkurrerande dagstidningar endast till följd av att statligt godkända samverkansavtal, s.k. Joint Operating Agree-ments, har förhindrat nedläggning av en av tidningarna.

Dessa samverkansavtal utgör undantag från den generellt restriktiva antitrustlagstiftningen och ger samverkande tidningar möjligheter att vara lönsamma på gemensam basis. Ordningen har varit föremål för kritik och bl.a. beskrivits som lukrativa stormonopol och ett hot mot den fria kon-kurrensen. Förespråkarna har å andra sidan hävdat att systemet räddar mångfalden i opinionsbildningen och tjänar läsarintresset.

Systemet tillåter konkurrerande tidningar på samma marknad att gå samman beträffande administration, produktion, distribution och annons-försäljning, medan däremot all redaktionell verksamhet skall hållas isär. Det är också möjligt att avtalsmässigt bestämma fördelningen av intäkter, men fördelningen gäller i så fall som en del av huvudavtalet och får inte ändras. I de fall ett samverkansavtal frångåtts av någon part har det i allmänhet gällt missnöje med en inledningsvis avtalad fördelning av in-täkterna.

Det finns stora skillnader i det tjugotalet samverkansavtal som för närvarande existerar. Det gäller såväl giltighetstiden som fördelning av intäkter och uppdelning av olika praktiska moment. I vissa fall inrättas separata organ för de gemensamma momenten, i andra förläggs dessa till en av tidningarna. I ett antal fall där avtalen förnyats har samtidigt fördel-ningen av intäkterna omförhandlats till följd av förändringar på läsar-marknaden. Ibland har avtalen inneburit att den ena tidningen blir mor-gontidning och den andra kvällstidning. Ordningen är elastisk och anpas-sas efter de olika villkor som kan gälla på olika marknader.

Poängen med systemet är att två tidningar gemensamt kan nedbringa sina kostnader genom förenklingar, sammanslagningar och höjt kapaci-tetsutnyttjande i produktionen. Produktionsapparaten behöver inte byg-gas upp med hänsyn till olika konkurrensfunktioner, utan kan anpassas till de verkliga, operativa behoven.

Skälet till att Förenta Staternas kongress efter åtskillig tvekan godkände samverkansavtalen var den framväxande insikten att effektivitet på marknaden för varor och tjänster inte alltid är förenligt med tillräcklig mångfald på marknaden för åsikter och idéer. Frågan kopplades alltså till åsikts- och informationsfriheten och dagspressens betydelse för den demokratiska processen. Den fria konkurrensen vägdes mot allmänhetens intresse av mångfald i informationen.

De flesta samverkansavtal sägs ha fungerat väl i praktiken. Långtgående samarbete anses inte ha medfört ett statiskt konkurrensförhållande på läsarmarknaden. En rad studier har lett till slutsatsen att samverkande tidningar vanligen agerar mer som konkurrerande tidningar än som en enda monopoltidning. Samverkande tidningar har fortsatt att energiskt konkurrera med upplagan, och i ett antal fall har förskjutningar skett som föranlett omförhandling av gällande avtal eller ett upphörande av samarbetet.

Amerikanska forskare och andra bedömare drar slutsatsen att det ytterst är läsarna — och därmed tidningarnas redaktionella kvalitet — som avgör tidningarnas framtid, och att produktionsformerna är av underordnad betydelse så länge inte dessa är knutna till finansiella förhållanden som i sig avgör tidningarnas förmåga att överleva. Även om statliga samverkansavtal i Förenta Staterna på principiella grunder uppfattas som ett tveksamt inslag i en samhällsordning som hyllar fri konkurrens anses värdet av mångfald i nyhetsrapportering och opinionsbildning vara värt priset av ett avsteg från annars grundläggande konstitutionella principer.

13.1.4 Svenska förhållanden

I Sverige har den tekniska förnyelsen av förpressproduktionen gått stegvis. Möjligheterna att med s.k. ny teknik rationalisera och effektivisera tidsningsframställningen var kända ganska tidigt. Av olika skäl har förnyelseprocessen blivit tämligen utdragen inom branschen som helhet och kommit olika långt i olika företag.

En bidragande orsak kan sägas ha varit att en helhetssyn på systemomläggningen inte kunnat utarbetas innan olika moment moderniserats, eftersom moderniseringen länge gick parallellt med den teknologiska utvecklingen. Många företag har fått pröva sig fram utifrån egna villkor och förnyelsen har ofta haft karaktären av pionjärbete. Det har inte förekommit någon egentlig samordning av inhämtade erfarenheter eller samlad diskussion av tänkbara modeller. Rationaliseringsansträngningarna har ofta fått förenas med systemutveckling hos producenter och leverantörer av teknisk utrustning, främst då dataindustrin.

Kommittén har genom särskild expertis låtit genomföra undersökningar av dagstidningsföretagens ekonomi, med utgångspunkt i empiriska studier av åtta flerdagartidningar. Studien pekar på betydande rationaliseringsmöjligheter genom införande av ny teknik, särskilt datorisering i form av direktinskrivning, lagring och användning av typografiska standardkomponenter och integrering av skilda produktionsmoment. Ge-

nom den snabba tekniska utvecklingen sjunker priserna på ny utrustning i takt dels med prisutvecklingen inom datorområdet i övrigt, dels med standardiseringen av användbara system. Det innebär bl.a. att den nya tekniken blir tillgänglig även för mindre och medelstora tidningar. I studien framhålls att rationaliseringar i förpressproduktionen inte alltid medför kostnadssänkningar för företagen, eftersom ett uppkommet ekonomiskt utrymme kan tas i anspråk för t.ex. nya redaktionella satsningar.

Studien visar också på möjliga rationaliseringar inom administrationen. I flera fall sägs tidningar ha svagt utvecklade system för ekonomisk styrning och betydande utrymme för förbättringar. Det gäller t.ex. områden som budgetering och budgetuppföljning/rapportering som instrument för delegering och kontroll av ansvar samt användning av kalkyler som beslutsunderlag.

Vidare påpekas i studien att det finns goda möjligheter att effektivisera systemen för produktionsstyrning. Problem med t.ex. stopptider och buffertbemanning för att utjämna belastningsvariationer kan lösas genom förbättrade planeringsunderlag för produktionen. Annonsvolymen och därmed antalet sidor i en tidning varierar t.ex. cykliskt med olika veckodagar, delar av månaderna och med hänsyn till hur helger och semesterperioder infaller etc. Kartläggningar av dessa variationer med styrning av stopptider, resurser och produktion på basis av informationen utgör en stor rationaliseringspotential.

De möjligheter till förbättringar som tas upp i studien sammanfaller i dessa delar väl med de idéer och systemmodeller som förespråkas i Nordisk Avisteknisk Samarbetsnämnds s.k. ET-rapport (Helintegrerad elektronisk tidningsframställning, 1985) och med den inriktning på tänkbara förbättringar som utvecklats inom t.ex. SISU-projektet i Finland. De återspeglar också vad som i många stycken redan genomförs internationellt.

Till de praktiska och strukturella svårigheter som ofta hör ihop med ny systemutveckling och pionjärbete har även kommit problem av facklig karaktär. Oklarheter om utvecklingens inriktning och arbetsmässiga effekter på längre sikt har medfört att fackliga organisationer ofta förhållit sig avvaktande till införande av ny teknik. Det har i första hand gällt direktinskrivning och även ombrytning av redaktionellt material på skärm, vilket inneburit förändrade relationer mellan journalister och grafiker.

Under de senaste åren har dock flera praktiska och principiella frågor kunnat klarläggas. Arbetstagare och arbetsgivare inom branschen har genom främst förnyade teknik- och samarbetsavtal t.ex. öppnat möjligheter för långtgående teknisk rationalisering i förpressledet.

I 1986 års teknik- och samarbetsavtal mellan Tidningarnas arbetsgivarförening och Grafiska fackförbundet fastställs t.ex. inledningsvis att företagen måste stå helt öppna för att tillägna sig nya tekniska förfaranden i parternas gemensamma intresse att verka för att skapa arbetstillfällen och trygghet åt de anställda samt att stärka företagets ställning. Parterna är medvetna om att personalförändringar kan bli aktuella, och frågor om erforderlig utbildning och omskolning framhåvs.

Avtalet är till stor del inriktat på frågan om lämplig arbetsorganisation för grafisk produktion med ny teknik. I avtalet avgränsas olika arbetsuppgifter och fördelas inom ett tänkt, moderniserat produktionssystem. Ett underliggande motiv är att den förnyelse ifråga om teknisk utrustning som hittills genomförts inte alltid anses ha fått genomslag i organisationen, som i vissa fall i betydande utsträckning förblivit densamma som under blyteknikstiden trots att de tekniska förutsättningarna radikalt förändrats. Följden har i sådana fall blivit ökade materialkostnader samtidigt som formerna för administration och produktion kommit i otakt. Berörda parter anges ha ett gemensamt intresse av att arbetsformer och arbetsfördelning kommer i fas med de tekniska förutsättningarna för en konkurrenskraftig och lönsam produktion.

Utvecklingen inom datatekniken under senare år har gjort det möjligt att diskutera i termer av elektroniska helhetssystem för förpressledet i tidningsframställningen, från inskrivning av text fram till tryckningsmomentet. Nordisk Avisteknisk Samarbetsnämnd har t.ex. i den nämnda s.k. ET-rapporten utvecklat de praktiska förutsättningarna och presenterat olika modeller för den tekniska systemuppbyggnaden för sådan produktion. Liknande helhetssystem har diskuterats inom det nämnda SISU-projektet i Finland.

Med bakgrund i bl.a. sådant modelltänkande har nya system för en dagstidnings hela förpressproduktion, inkl. moment såsom annonsbokning/produktionsstyrning, budget och ekonomi, nyligen presenterats. Inom området desktop publishing har system lanserats kommersiellt som kan användas i dagstidningsproduktionen. Den dataindustriella utvecklingen har i allt snabbare takt anpassats till dagstidningsbranschens specifika behov.

Denna utveckling har redan fått praktiska konsekvenser. I Stockholm ges t.ex. sedan en tid en stadsdelstidning ut där hela förpressproduktionen bygger på ett system med hopkopplade persondatorer med i stort sett standardprogramvara. Fem journalister svarar för hela det redaktionella arbetet och, tillsammans med två grafiker, för hela framställningen av nyhetssidor fram till tryckning. Modellen har blivit en teknisk framgång. De ansvariga för verksamheten anser inte att det finns några praktiska hinder för att använda den valda tekniken även för produktion av större dagstidningar.

Sammanfattningsvis gäller beträffande förpressproduktionen att systemtänkandet under senare år nått långt. I dag finns modeller för helintegrerad elektronisk sidframställning som i stort sett är färdiga att omsättas i praktiken. Även den dataindustriella utvecklingen kan nu sägas vara i fas med olika tidningsföretags olika önskemål. Den arbetsmässiga regleringen anvisar möjligheter till en långtgående förnyelse.

När det gäller rationalisering genom samproduktion i tryckeriledet har utvecklingen inte kommit så långt som riksdagen, regeringen och olika utredningar under en följd av år angivit som önskvärt. På ett antal orter förekommer samtryck av det slag som är lättare att realisera, dvs.

mellan morgon- och kvällstidningar. I de flesta fall har sådan samtryckning etablerats utan statliga bidrag. Ett undantag utgör den projekterade gemensamma tryckerianläggningen för Aftonbladet och Svenska Dagbladet, där riksdagen godtagit att presstödsnämnden under en treårsperiod medger lån ur pressens lånefond till ett totalt belopp av 175 milj.kr. Båda företagen har dessutom fått samverkansbidrag. Anläggningen beräknas tas i bruk sommaren 1990.

I fråga om samtryckning mellan tidningar med likartade utgivningsvillkor har sådant samarbete åstadkommits med statlig hjälp. I Skara trycker sex västgötatidningar gemensamt inom Skaraborgs Press AB, som till stor del finansierats med förmånliga statliga lån. Alla tidningar är morgontidningar, men med i viss mån olika delmarknader. Frågan om trycktider har lösts genom avtal och utgör enligt uppgift inget störande hinder.

I Visby trycker sedan något år de två konkurrerande tidningarna på samma pressar, som liksom i Skara ägs av ett särskilt upprättat bolag. Trots den ganska intensiva konkurrensen på Gotland fungerar samarbetet väl och uppfattas av deltagande tidningar som ekonomiskt och praktiskt fördelaktigt. Liksom i Skara betraktas inte trycktiderna som något avgörande problem sedan frågan bestämts genom avtal. I praktiken vet inte företagen från dag till dag vilken tidning som trycks först, utan arbetet styrs helt av överenskomna inlämningstider. Enligt uppgift har en bestämd inlämningstid också haft positiva effekter på det redaktionella arbetet.

Intresset för tryksamverkan förefaller nu vara växande. På olika håll i landet förekommer planer på att pröva praktiska och ekonomiska förutsättningar för samtryck. Motivet är i förekommande fall ett känt behov av att minska de fasta kostnaderna, rationalisera produktionen och anpassa investeringarna till vad som i själva verket behövs för att framställa produkten.

13.2 Kommitténs överväganden

Även om mycket i den internationella utvecklingen inte kan tillämpas på eller jämföras med svenska förhållanden finns det vissa beröringspunkter. Liksom i t.ex. Storbritannien har dagspressen i Sverige en stark ställning i mediesamhället. Läsarmarknaden är stabil. Även tidningar i Sverige med sedan länge kännbara ekonomiska problem har — med några undantag — kunnat peka på ganska stabila upplagor. Också små tidningar kan ofta visa på ett troget läsarunderlag.

Liksom i utlandet är dagspressens problem i Sverige ofta ett kostnadsproblem. Sedan presstödet infördes har motivet för det — och kraven från berörda tidningsgrupper — formulerats så att det gäller att balansera av höga och stigande kostnader för verksamheten med högre intäkter. Detta har t.o.m. lett till krav på indexerade produktionsbidrag i takt med kostnadsutvecklingen.

De åtgärder som lett till framgång för dagspressen utomlands har genomgående varit inriktade på att *reducera kostnaderna* i förhållande till intäkterna. Detta har till stor del skett genom teknisk förnyelse och utbyggd samverkan i olika former. I Sverige har däremot inriktningen varit att *höja intäkterna* i förhållande till kostnaderna. Produktionsbidraget har betraktats som kompensation för uteblivna annonsintäkter och har höjts i takt med kostnadsutvecklingen.

Som nämnts i det föregående har möjligheterna till teknisk samverkan inom dagspressen tills vidare tilldragit sig ett begränsat intresse i Sverige. I realiteten har flertalet flerdagartidningar byggt upp en egen komplett teknisk produktion. Med de krav på pressar m.m. som måste ställas av t.ex. en flerdagartidning innebär det att många företag har investerat i överkapacitet. Tidningar med svag ekonomi har fått göra investeringar som egentligen i många fall är både för dyra och för omfattande för behovet.

Såväl fjärde som femte pressutredningen har anfört praktiska hinder för en utvecklad teknisk samverkan. Det gäller främst problem med pressläggningstider och svårigheter med olika investeringsfaser.

Kommittén anser inte att frågan om pressläggningstiderna är ett oöverstigligt hinder. I de fall samverkan etablerats, t.ex. i Skara och Visby, har dessa frågor kunnat lösas tillfredsställande genom avtal. I Visby vet t.ex. inte de deltagande tidningarna från dag till dag vilken som trycks först. Samverkan har i dessa fall varit framgångsrik, och har inte medfört påtagliga nackdelar för det redaktionella arbetet. Kommitténs undersökningar av olika företag visar att den allmänna inställningen är att frågan om stopptider skulle kunna lösas. Det har för övrigt i stor utsträckning skett under liknande förutsättningar i t.ex. Förenta Staterna och Storbritannien.

Kostnadsutvecklingen i branschen är för närvarande sådan att det för många tidningar, som måste klara allt större investeringar, i en framtid kan bli frågan om att välja mellan en något tidigare pressläggning och att överhuvudtaget kunna komma ut som självständig tidning. Kommittén har erfårit att vissa idag vinstgivande tidningar, som redan dominerar på sina resp. marknader, bedömer att vinsterna måste ökas avsevärt för att nödvändiga nyinvesteringar i främst tryckpressar skall kunna klaras av utan extraordinär finansiering. I ett sådan perspektiv framstår en något framflyttad pressläggning eller en något minskad frihet att välja trycktid som ett mindre problem.

Samma sak kan i princip anses gälla ifråga om investeringsfaserna. Om valet står mellan å ena sidan en mycket kostsam egeninvestering vid en viss tidpunkt och å den andra en ekonomiskt fördelaktigare nyinvestering genom samverkan vid en annan tidpunkt, torde tidpunkten kunna ses som underordnad de styrande ekonomiska förutsättningarna i de båda alternativen.

Fjärde och femte pressutredningarna har också anfört att den allmänna attityden i branschen till teknisk samverkan sedan länge varit avvisan-

de. En förklaring kan i någon mån vara att teknisk samverkan ofta uppfattas som ett relationsproblem snarare än som en rent ekonomisk fråga. Detta illustreras av kommitténs egna undersökningar genom särskild ekonomisk expertis av förhållandena på vissa konkurrensorter. I ett fall noteras i rapporteringen beträffande produktionsteknisk samverkan att båda tidningarna på en konkurrensort inser det närmast absurda i förhållandet att två tryckpressar, belägna på ca 50 meters avstånd, utnyttjas endast ett par timmar varje natt.

Företag som skulle vara ekonomiskt betjänta av att lägga ut sin tryckning till annat företag drar sig ofta för att göra det med argumentet att man inte vill bli beroende, förlora sin handlingsfrihet eller pris- och konkurrensmässigt hamna i underläge gentemot det företag som kan ta tryckningen.

Företag som skulle tjäna på att sälja teknisk överkapacitet drar sig å sin sida för att ge ett annat företag ekonomiska och därmed konkurrensmässiga fördelar av den egna stora tryckeriinvesteringen och samtidigt befria konkurrenten från den tunga investering man själv har genomfört.

Den ena parten slår vakt om sin självständighet och den andra parten slår vakt om en konkurrensfördel. I en förutsättningslös analys förlorar båda på sin inställning. Den enskilda tidningsrörelsen belastas med teknisk överkapacitet och kostnader som inte i strikt ekonomiska termer är nödvändiga för verksamheten.

Kommitténs undersökningar visar att åtskilligt kan uppnås genom teknisk förnyelse och samproduktion. Både svenska och internationella exempel ger vid handen att teknisk samverkan kan medföra ett väsentligt förbättrat kostnadsläge för samarbetande tidningar, utan att för den skull den redaktionella självständigheten eller konkurrensen på läsarmarknaden behöver äventyras. Tvärtom kan en minskad kostnadspress sägas skapa förutsättningar för förbättrad redaktionell kvalitet och ett ökat redaktionellt oberoende.

Rent allmänt gäller att det är den redaktionella utformningen av en tidning som är viktig, inte primärt i vilka former den produceras. Tidningens kvalitet och redaktionella halt avgör dess betydelse för allmänheten och läsarna. De presspolitiska motiven för statens stöd till dagspressen tar sikte på nyhetsförmedling och opinionsbildning. Såväl i ett företagsekonomiskt som presspolitiskt perspektiv är den tekniska produktionen snarast att se som en i och för sig nödvändig men trots allt kompletterande verksamhet.

För en utgivare som vill göra en bra och prisvärd redaktionell produkt torde det vara naturligt att sträva efter så praktiskt och ekonomiskt fördelaktiga produktionstekniska lösningar som möjligt. Valet av organisation, placering m.m. av den tekniska produktionen borde med ett sådant synsätt styras av priset, spridningsrationaliteten osv. för den redaktionella produkten.

En parallell kan f.ö. i detta avseende dras med distributionen, som genom samdistributionen har avförts som konkurrensmedel utan att detta

påverkat den redaktionella kvaliteten eller konkurrensen om läsarna. På liknande sätt torde det kunna hävdas att branschen har ett gemensamt intresse av en effektiv och prisvärd teknisk produktion.

Målmedvetna försök att nå rationella produktionstekniska lösningar skulle kunna få två huvudeffekter. För det första kan det medföra ekonomiska lättnader för dagspressen, bl.a. genom bättre totalt kapacitetsutnyttjande, samt fler produktionsalternativ för tidningarna. Vidare skulle det kunna skapa utrymme för nyetableringar genom sänkt, totalt kostnadsläge och större möjligheter att gå in på marknaden.

Presspolitiken i form av stöd till dagspressen i olika led värnar om konkurrens och mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning. Det samhällspolitiskt viktiga i tidningsutgivningen är den redaktionella produkten. En tidningsutgivare som får presstödet bör i praktiken se det som ett bidrag till förverkligande av sina redaktionella ambitioner.

Mot denna bakgrund är det rimligt att presstödet utformas så att det kan främja en utveckling mot större rörlighet och valfrihet i den tekniska produktionen i syfte att skapa bättre ekonomiska förutsättningar för tidningsutgivning. Målet bör vara att stärka och underlätta utgivningsvillkoren för svagare dagstidningar och sådana som är beroende av årligt driftsstöd samt skapa utrymme för vissa nyetableringar. Målet i ett vidare perspektiv är att minska det rådande kostnadstrycket och förbättra förutsättningarna för lönsamhet inom branschen i stort.

13.3 Kommitténs förslag

Kommitténs undersökningar, inkl. internationella jämförelser, har visat att det är fullt möjligt att framställa dagstidningar med oförändrat hög kvalitet i enklare tekniska former än vad som nu ofta förekommer, t.ex. genom introduktion och fullt utnyttjande av datoriserade framställningssystem och olika modeller för samtryck. Vid fullt genomslag kan sådana åtgärder föra med sig lägre overhead-kostnader, minskade personal- och lokalbehov m.m. och i övrigt skapa bättre korrespondens mellan produktionsapparaten och den marknadsförda produkten.

Liksom hitills bör därför det årliga driftsstödet kombineras med möjligheter till bidrag för mer långsiktiga åtgärder, främst rationaliseringar och omstruktureringar. Det styrande antagandet är att åtskilliga tidningar borde tekniskt och organisatoriskt — och därmed ekonomiskt — bättre kunna anpassas efter utgivningens omfattning och inriktning, så att de kan minska sitt relativa behov av externt stöd och kanske t.o.m. visa lönsamhet, även om de inte är dominerande på sina resp. marknader.

Kommittén föreslår att ett särskilt *utvecklingsstöd* inrättas inom pressstödet vid sidan av driftsstödet. Driftsstödet bör ge stabilitet åt den löpande verksamheten och ekonomin medan utvecklingsstödet bör stimulera till och underlätta större, nödvändiga investeringar. Samma grundtanke återfinns i det nuvarande stödsystemet, men där har utvecklingsdelen endast i vissa särskilda fall fått den åsyftade effekten.

Utvecklingsstödet bör utformas så att det verkligen skapar incitament för rationaliseringar, både systemmässigt och ekonomiskt. Stödet bör därför inriktas på åtgärder som ger positiva långsiktiga effekter och det bör vara ekonomiskt attraktivt för tidningsföretagen. På båda dessa punkter kan det nuvarande stödsystemet sägas vara otillräckligt.

Utvecklingsstödet bör avse rationaliseringar och investeringar i å ena sidan *förpressledet* och å den andra *tryckeriledet*. I det förra fallet riktas det till enskilda företag och i det senare till samverkansprojekt.

Utvecklingsstödet bör inriktas på dagstidningar som har svag ekonomi och därmed svårt att finansiera nödvändiga investeringar. I fråga om samverkansprojekt bör dock stödet kunna ges även till ekonomiskt starka tidningar. Samverkan mellan enbart tidningar med god ekonomi bör i princip inte ses som stödberättigade projekt.

13.3.1 Förpressinvesteringar

Allmänna nyhetstidningar som önskar rationalisera sin förpressproduktion bör kunna ansöka om utvecklingsstöd.

Ansökan inlämnas till presstödsnämnden. Den bör innefatta en fullständig beskrivning av den planerade förpressinvesteringen inkl. kostnadskalkyler för projektets olika delmoment. Kalkylerna bör vara heltäckande och omfatta kostnader för planering, konsultinsatser, vissa avvecklingskostnader m.m., så att bidragstilldelningen kan anpassas till projektet i dess helhet.

Ansökan med bifogad projektplan skall påvisa att investeringen medför ekonomiska fördelar för företaget. Det får förutsättas att de ekonomiska fördelarna faller ut först på sikt, och att företaget därför behöver statligt stöd initialt på liknande sätt som för närvarande gäller i fråga om lån ur pressens lånefond för angelägna investeringar.

Presstödsnämnden prövar inlämnade ansökningar. Om projektet bedöms vara presspolitiskt och företagsekonomiskt befogat, dvs. bidra till fortlevnad och förbättrat kostnadsläge för en tidning i konkurrensmässigt underläge, beviljar nämnden utbetalning av utvecklingsstöd för ändamålet.

Under 1986 investerade svenska dagstidningar anslutna till TU ca 56 milj.kr. i teknisk utrustning för förpressproduktion (redaktion, annonsavdelning, sätter och repro). Normalt kostar ett helt systembyte för en medelfrekvent nyhetstidning med ca 30 000 exemplar i upplaga mellan ca 5 och ca 10 milj.kr. För en lågfrekvent tidning kan kostnaden för motsvarande åtgärd beräknas till ca 0,5 milj.kr.

Kostnader av denna storleksordning för en genomgripande förnyelse av förpressproduktionen är i presstödsperspektivet ganska begränsade. Med de förordade nivåerna på det årliga driftsstödet kan de totala kostnaderna för ett systembyte i förpressledet för t.ex. en medelfrekvent nyhetstidning bli lägre än det belopp samma tidning kan erhålla i löpande, årligt driftsstöd.

Kommittén föreslår därför att utvecklingsstödet i denna del bör utgå

som ett rent bidrag. Bidraget bör uppgå till högst 75% av de vid ansökningstillfället beräknade totala kostnaderna för projektet, dock högst 7,5 milj.kr. per projekt.

Stödberättigade projekt bör inte uteslutande avse totala systembyten. Även åtgärdsprogram för kompletteringar till gjorda investeringar eller samordning av redan moderniserade delsystem bör kunna få stöd. Allmänt bör dock ansökningar om projektbidrag, oavsett omfattningen av de konkreta åtgärderna, sikta på största möjliga integrering av de olika momenten i förpressproduktionen.

Kommittén anser att de satsningar på systembyten i förpressledet som redan gjorts av vissa företag inte alltid tyder på att planeringen varit klart målinriktad eller målsättningen klart definierad. I vissa fall har delsystem introducerats på olika plan som senare inte utan vidare kunnat samordnas. I andra fall har en omstrukturerings på ett delområde genomförts utan att systemkonsekvenserna på andra delområden beaktats eller påverkat omläggningen. Ibland har den fulla rationaliseringseffekten inte tagits ut, t.ex. genom brist på förberedelser och personalutbildning.

För att underlätta och effektivisera projekteringen av systembyten i förpressledet bör utvecklingsstödet i denna del innefatta krav på särskilda konsultinsatser. Ansökande företag bör inom ramen för sin projektbeskrivning även ha med en konsultdel, som främst kan tjäna som en avstämning mot kända modeller och redan genomförda investeringar hos andra jämförbara företag.

Företagen bör i sin planering och utformning av ändamålsenliga systembyten i förpressproduktionen kunna påräkna visst biträde av t.ex. Nordisk Avisteknisk Samarbetsnämnd och institutionen för grafisk teknik vid Kungliga tekniska högskolan, antingen direkt eller genom förmedling till lämplig konsult, ifråga om tänkbara och lämpliga modeller. Som nämnts i det föregående har utvecklingen på området gått så snabbt att det idag är möjligt — t.ex. genom kontakt med nämnda organ — att pröva redan framtagna systemidéer. Särskild uppmärksamhet bör i sammanhanget ägnas organisatoriska frågor och administrationen av den nya verksamhetsformen.

Efter ett antal år bör betydande erfarenheter kunna ha samlats hos presstödsnämnden. Nämnden bör således i ett senare skede kunna assistera ansökande företag i fråga om konsultdelen och även i övrigt bidra med rådgivning i sakfrågan.

Bidragsgivningen bör även innefatta krav på efterkalkyler, där en tidning redovisar eventuellt uppkomna skillnader mot kalkylen. Denna del är främst ägnad att bygga upp kunskaperna och erfarenheterna hos presstödsnämnden, men bör även undantagsvis kunna användas för efterprövning av tilläggsbidrag om projektet trots noggrann planering visar sig bli kostsammare än beräknat. Tilläggsbidrag bör inte lämnas till företag som redan fått stöd om maximalt 7,5 milj.kr., och i övrigt inte lämnas med högre belopp än att totalt beviljade medel för ändamålet uppgår till högst 75% av de totala kostnaderna eller högst 7,5 milj.kr.

Huvudregeln bör vara att en tidning med årligt driftsstöd är berättigad att söka utvecklingsstöd för förpressinvesteringar. Stöd bör även kunna lämnas till en tidning som inte har driftsstöd, men vars marknads- och konkurrenssituation gör det presspolitiskt motiverat med en särskild insats. Det kan t.ex. gälla små och medelstora tidningar som opererar på lokalt begränsade marknader och är trängda av större region- eller över-spridda tidningar.

Om en tidning utan driftsstöd söker utvecklingsstöd för rationaliseringar i förpressledet bör ansökan relateras till en full redovisning av företagets ekonomiska ställning. Om ansökande tidning på denna grund bedöms ha otillräckliga egna resurser för att genomföra en på sikt ekonomiskt fördelaktig investering i förpressledet bör presstödsnämnden kunna besluta om bidrag på gängse villkor.

Utvecklingsstödet i denna del borde enligt kommittén kunna bidra till den produktionstekniskt och ekonomiskt motiverade förnyelseprocessen i dagspressens förpressproduktion och samtidigt, genom den föreslagna utformningen, bidra till ökade kunskaper och större samordning av utvecklingen på området.

13.3. 2 Samverkan: gemensamma investeringar

Investeringar i gemensamma tryckerianläggningar har varit den modell det nuvarande samverkansbidraget och lånemöjligheterna i pressens lånefond tar sikte på. Samtryckningen i Skara och Visby och i Stockholm mellan Aftonbladet och Svenska Dagbladet har delfinansierats över pressstödet. Jämfört med totalramen har statens del i finansieringen av nämnda projekt varit begränsad.

Pressens lånefond har under större delen av åttiotalet haft en årlig medelsanvisning på 25 milj.kr., och samverkansbidraget har legat mellan 10 och för närvarande 5 milj.kr. per år. Rent teoretiskt avses dessa nivåer täcka behoven inom den stödberättigade dagspressen under ett år.

En investering i nya pressar kan idag för en medelfrekvent nyhetstidning uppgå till väsentligt högre belopp. Om ett par tidningar söker statligt stöd för ändamålet under samma år räcker disponibla medel endast till en marginell del av finansieringen för var och en.

Kommitténs undersökningar visar att den erforderliga stimulansen för produktionssamverkan till betydande del kan vara en nivåfråga och att nuvarande nivåer är för låga för att ge de avsedda effekterna. För att stimulera till samtryck i form av gemensamma nysatsningar bör stödet enligt kommittén göras mer ekonomiskt vägande och systemtekniskt enkla.

Det allmänna låneläget är för närvarande gynnsamt. Tidningsföretagen borde ha goda möjligheter att låna för större investeringar på den allmänna kreditmarknaden. Ett hinder som åberopats är att kapitalkostnaderna för sådan upplåning är för dryga, särskilt med hänsyn till att nya tryckerianläggningar måste uppföras och trimmas in samtidigt som man fortsätter att utnyttja de befintliga pressarna. I fallet Aftonbladet och

Svenska Dagbladet har det bl.a. hävdats att det just var perioden av dubbelkörning som skulle bli ekonomiskt betungande och i viss mån avgörande för frågan om nyinvesteringen.

Kommittén anser att tidningsföretag bör kunna få utvecklingsstöd för gemensamma tryckeriinvesteringar i form av räntesubventioner för lån som förutsätts tas på den allmänna kreditmarknaden. Med en sådan modell kan de nämnda tröskelsvårigheterna undanröjas, genom att staten kan gå in och ta på sig kapitalkostnaderna eller en del av dem under en viss tidsperiod. Uppläggningsen föreslås bli följande.

Företag som planerar en gemensam tryckeriinvestering får ansöka om utvecklingsstöd för ändamålet hos presstödsnämnden. Till ansökan fogas en projektplan med fullständiga ekonomiska kalkyler, inkl. en redogörelse för tänkta kreditvillkor i den planerade upplåningen på marknaden, etc. Av projektplanen bör framgå att den gemensamma satsningen medför märkbara ekonomiska fördelar för deltagande tidningar när investeringen har genomförts och att statligt stöd behövs för att uppnå de ekonomiska målen.

Presstödsnämnden behandlar ansökningarna och bedömer huruvida anmälda projekt är presspolitiskt och företagsekonomiskt motiverade, dvs. kan bidra till mångfalden inom dagspressen genom att medföra tryggad fortlevnad eller förbättrat kostnadsläge för i första hand deltagande företag med svag ekonomi.

Därutöver prövar nämnden de tänkta lånevillkoren för projektet. Nämnden har sedan många år bland sina ledamöter personer med särskild ekonomisk sakkunskap och bankerfarenhet, vilka främst deltagit i beslut angående lån ur pressens lånefond för större investeringar. I sådana frågor äger nämnden enligt gällande regler rätt att bestämma om bl.a. lånetid, huvudsakliga ränte- och amorteringsvillkor, säkerheter, frågor om försäkring av in-tecknad egendom och dröjsmålsränta, m.m. samt även att på vissa angivna grunder säga upp lån till betalning. Det finns därför inom nämnden både kompetens för och erfarenheter av rent bankmässiga bedömningar.

Presstödsnämndens behandling av ett samtryckningsprojekt är i detta led av granskande och rådgivande karaktär och bör utmynna i en preliminär förhandsbedömning angående möjligheterna att utvecklingsstöd för ändamålet skall kunna beviljas.

Efter presstödsnämndens inledande behandling av samtryckningsprojektet bör berörda företag söka lånefinansiering på den allmänna kreditmarknaden. Om en bank el. dyl. beslutar att helt eller delvis finansiera projektet under förutsättning att staten står för vissa räntekostnader återgår ärendet till presstödsnämnden för slutlig prövning och beslut om utvecklingsstöd.

Stödet får avse den totala räntekostnaden under lånetidens fem första år för företag som söker utvecklingsstöd för gemensam tryckeriinvestering. Om samverkande tidningar, eller någon enskild tidning som är part i ett samverkansprojekt, med hänvisning till en full redovisning av resp.

tidnings ekonomiska ställning, kan påvisa att en räntesubvention under en tid av fem år inte utgör tillräcklig ekonomisk trygghet för medverkan i projektet, bör presstödsnämnden kunna pröva huruvida subventionen bör förlängas något eller några år, dock högst tre utöver vad som medgivits vid huvudprövningen.

Härutöver bör presstödsnämnden kunna besluta om en statlig lånegaranti för del av det tagna lånet. En sådan garanti kan underlätta för banker och kreditinstitut att gå in i ett investeringsprojekt och kan för övrigt ha en subventionseffekt genom att långivaren med en sådan garanti kan överväga en lägre räntesats på det tagna lånet.

Formerna för stöd till näringslivet genom statliga kreditgarantier har nyligen behandlats av statsmakterna i anslutning till propositionen om reviderad finansplan 1988, den s.k. kompletteringspropositionen (prop. 1987/88:150). Regeringen föreslog här en långtgående samordning av reglerna för sådana garantier till olika branscher, och riksdagen anslöt sig till detta förslag.

Enligt beslutet bör rent generellt statliga lånegarantier tjäna som ett komplement till de finansieringsmöjligheter som den allmänna kreditmarknaden kan erbjuda och i princip endast lämnas om ett finansieringsbehov inte kan tillgodoses av sökanden själv eller av någon bank eller annat kreditinstitut. Garanti bör i allmänhet lämnas endast om verksamheten bedöms vara eller kunna bli lönsam från företagsekonomisk synpunkt. Garanti för lån får normalt omfatta högst 75 % av krediten jämte ränta till och med kreditens förfallodag. Garantigivningen bör avgiftsbäggas för täckning av statens kostnader för administration och för förluster på beviljade garantier. Långivaren bör vara avgiftsskyldig.

Kommittén anser att riksdagsbeslutet om statliga lånegarantier till näringslivet sammanfaller väl med de av kommittén förordade ambitionerna med utvecklingsstödet, bl.a. i fråga om kreditmarknadens roll och de ekonomiska målen. Kommittén föreslår därför att utformningen och tillämpningen av den statliga lånegarantin inom utvecklingsstödet bör regleras i enlighet med detta beslut. Presstödsnämnden bör således administrera garantidelen enligt förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet.

Kommittén gör bedömningen att ett utvecklingsstöd i form av räntesubventioner och lånegaranti sammantaget innebär ett substantiellt statligt stöd för stora investeringar i gemensamma tryckerianläggningar. Vidare bedömer kommittén att garantidelen inte i nämnvärd utsträckning bör påverka de föreslagna resursramarna för utvecklingsstöd.

Huvudregeln för beviljande av utvecklingsstöd till gemensamma tryckeriinvesteringar bör vara att minst en av de deltagande tidningarna i projektet har årligt driftsstöd. Om en tidning med driftsstöd planerar samtryckning med en eller flera högtäckningstidningar utan driftsstöd bör den stöddagande tidningen dessutom ges ut på likartade villkor — t.ex. ha jämförbara redaktionella ambitioner eller ungefär samma periodicitet eller upplaga — som sina samverkansparter för att den gemensam-

ma investeringen skall anses stödberättigad. Motivet är att ekonomiskt starka tidningar som planerar samtryckning inte bör kunna lägga över investeringskostnader på staten genom att t.ex. knyta en enstaka lågfrekvent tidning med driftsstöd till projektet.

Om däremot ett samverkansprojekt t.ex. omfattar en högtäckningstidning utan årligt driftsstöd och flera lågfrekventa tidningar med driftsstöd, och utgivningsvillkoren således är olika, bör samverkansprojektet likväl anses stödberättigat. Motivet är att den samlade samverkansfördelen för stödtagande tidningar från presspolitiska utgångspunkter i ett sådant fall kan sägas uppväga den obalans huvudregeln avser förhindra.

Om såväl en tidning med årligt driftsstöd som en eller flera tidningar utan årligt driftsstöd i ett anmält samverkansprojekt har samma ägare, eller direkt eller indirekt kontrolleras av samma affärsintressen, bör projektet inte anses vara stödberättigat. Denna bedömning bör avse t.ex. kedjor och koncerner eller andra associationer med uppenbara affärsmässiga bindningar. Motivet är att ägare av tidningar och/eller andra företag, där flera enheter är lönsamma, bör kunna klara angelägna investeringar inom sin totala verksamhet utan statlig hjälp.

Utvecklingsstödet för gemensamma tryckeriinvesteringar är avsett att främja samverkan. De riktlinjer som nu angivits bör därför inte hårdas eller tillämpas mekaniskt. Varje samverkansprojekt bör prövas på egna meriter. Om ett projekt vid en samlad bedömning framstår som presspolitiskt värdefullt och företagsekonomiskt befogat bör stöd kunna lämnas även om projektet inte utan vidare sammanfaller med de tänkbara modeller som nu skisserats.

I den mån en gemensam tryckeriinvestering mellan två eller flera tidningar presenteras i namn av annan juridisk person än de företag som avser att samtrycka, bör utvecklingsstöd kunna lämnas till sådant företag om samproduktionen i övrigt motsvarar stödets syfte.

Enligt gällande regler för lån ur pressens lånefond skall lån företrädesvis ges för projekt som syftar till kostnadsbesparingar genom samverkan mellan tidningsföretag. Lån för investeringar på orter, där teknisk samverkan mellan tidningsföretag bedöms möjlig, får inte beviljas till projekt som inte avser sådan samverkan, såvida inte berörda tidningsföretag allvarligt har prövat förutsättningarna för samverkan men inte kunnat enas om formerna för denna.

Presstödsnämnden har hittills tolkat dessa regler så, att ett samverkansprojekt bör omfatta så många tidningsföretag som möjligt som har praktiska, främst då geografiska, förutsättningar att delta. Med denna infallsvinkel har nämnden i samband med vissa ansökningar om lån för investeringar begärt samverkansutredningar av sökande företag. Bl.a. ålades Aftonbladet och Svenska Dagbladet att pröva förutsättningarna för ett gemensamt tryckeri innefattande även Dagens Nyheter och Expressen, innan nämnden beslutade bevilja lån för det ursprungligen anmälda projektet.

Erfarenheterna i detta avseende belyser en fråga av principiellt intres-

se, nämligen huruvida det går att med statligt stöd åstadkomma en teknisk samverkan som är så rationell och långtgående som möjligt. Frågan kan bli praktiskt svår om tidningar som förbereder samtryckning av olika skäl håller undan något eller några företag som aktivt önskar komma med i projektet.

Kommittén har övervägt om det finns skäl för en regel med innebörden att statligt stöd för gemensamma tryckeriinvesteringar bör lämnas för ett visst projekt först sedan tänkbara, bredare modeller har prövats. Kommittén kan dock för sin del konstatera att de försök som gjorts att bredda samverkansbasen i samband med stödprövningen hittills inte givit positiva resultat. I praktiken torde anmälda samverkansprojekt få förutsättas återspegla vad som är ekonomiskt och praktiskt gynnsamt i det enskilda fallet. Någon särskild regel bör därför inte formuleras. Kommittén förutsätter dock att presstödsnämnden i sin presspolitiska prövning av anmälda projekt beaktar de nu nämnda aspekterna, och i samband med ett preliminärt förhandsbesked om utvecklingsstöd tar särskild hänsyn till om något annat företag anmält ett aktivt intresse av att delta i projektet.

Kommittén föreslår således att presstödsnämndens långivning upphör. Förslaget innebär att staten inte längre uppträder som direkt motpart till tidningsföretag som önskar lånefinansiera större investeringar.

13.3.3 Samverkan: legotryck

Samverkan i tryckeriledet kan också genomföras på så sätt att en tidning köper sina tryckttjänster hos en annan tidning, s.k. legotryckning. Som nämnts i det föregående kan en sådan modell innebära märkbara ekonomiska fördelar för båda parter därigenom att den säljande tidningen höjer avkastningen på investerat kapital och den köpande tidningen slipper driva ett eget tryckeri.

Denna modell har på senare år utvecklats mycket snabbt internationellt och har medfört avsevärda kostnadslättnader för berörda företag och ett effektivare totalt kapacitetsutnyttjande på tryckerisidan. I princip finns förutsättningar för en sådan utveckling även i Sverige. Vissa tidningsföretag, främst sådana utan statligt stöd, har mer än tidigare börjat köpa tekniska tjänster utifrån, eller — ifråga om koncerner och kedjor — samordna delar av den tekniska produktionen med motsvarande effekt.

Kommittén anser det befogat med ett statligt stöd för att stimulera till rationaliseringar och kostnadsbesparande åtgärder genom ökad legotryckning. För att motverka ibland åberopade tveksamheter angående förändrade konkurrensvillkor och ensidigt beroende, måste ett sådant stöd enligt kommittén innehålla vissa fördelar för den säljande parten och vara ekonomiskt betryggande för den köpande parten för att kunna få en positiv effekt.

Samdistributionsrabatten kan härvid tjäna som lämplig förebild. Systemet innebär i praktiken att svagare tidningar får gå med i starkare tidningars distributionsapparat. Lågtäckningstidningarna slipper bygga upp egna distributionssystem och högtäckningstidningarna får rabatt av staten

för att släppa in andra tidningar i den egna distributionen. Det centrala är att svagare tidningar kommer in i starkare tidningars system, med vissa ekonomiska fördelar för båda, och att systemet i sin helhet bedrivs rationellt och kostnadseffektivt.

Kommittén anser att ett särskilt *samtryckningsbidrag* bör lämnas inom ramen för utvecklingsstödet för samtryckning i form av legoproduktion av dagstidningar. Stödet i denna del bör bidra till minskade tryckkostnader för både den säljande och den köpande parten.

Samtryckningsbidraget bör på lämpligt sätt relateras till kostnaderna för tryckning av en allmän nyhetstidning. Att med någon större säkerhet bestämma eller generalisera särkostnaderna för tidningstryckning kan ofta vara svårt. Det går t.ex. inte utan vidare att särfördela kapacitetskostnaderna för tryckning på de olika produkter och arbetsuppgifter som kan ingå i den totala verksamheten i olika tryckerier. Det kan gälla både löner, maskinell utrustning och materiel. Vidare beror kostnaderna dels av den köpta tjänstens karaktär, dvs. om uppdraget innefattar t.ex. montage, rastering m.m. eller startar direkt med plåtframställning av färdiga sidorignal, dels av kundens önskemål angående t.ex. färgsättning.

En mätbar faktor i sammanhanget är emellertid papperskostnaden. Både förbrukningen och priset är kända. Kommitténs analyser visar att papperskostnaden för en medelfrekvent nyhetstidning i dag kan beräknas till ca 55 à 65 öre per exemplar. För storstadstidningar kan papperskostnaden uppgå till det dubbla. Kostnadsvariationerna betingas av format och omfång.

Kommitténs undersökningar, bl.a. genom särskild ekonomisk expertis, antyder att övriga tryckkostnader räknat per tidningsexemplar i grova drag kan skattas till ungefär lika mycket som kostnaderna för papperet. Trots de svårigheter som redovisats angående säkerheten i en sådan bedömning anser kommittén att en sådan skattning bör kunna tjäna som riktvärde för dimensioneringen av ett samtryckningsbidrag.

Beräkningstekniskt bör bidraget relateras schablonmässigt till antalet tidningsexemplar i den legotryckta upplagan. Kommittén föreslår att 12 öre per tryckt och betalat exemplar utgår i bidrag till vart och ett av de samverkande tidningsföretagen. Den föreslagna nivån innebär att tryckkostnaderna kan beräknas minska med ca 10 % för köparen och medföra en i kronor räknat lika stor intäktsökning för säljaren.

Kommittén föreslår vidare att bidraget bör lämnas för högst tio miljoner tryckta och betalade tidningsexemplar per år. Samtryckningsbidraget uppgår således till totalt högst 1,2 milj.kr. per år och företag. Enligt kommittén är det tveksamt om tidningar med större årsvolymer för närvarande har naturliga förutsättningar att legotrycka. För sådana företag torde det vara av större intresse att rationalisera tryckningen genom investeringar i nya tryckerianläggningar i samverkan med andra.

Kommittén föreslår slutligen att samtryckningsbidrag bör lämnas till samma företag under en tid av högst sju år. En sådan tid bör medge berörda företag goda möjligheter att utvärdera samarbetet och överväga

åtgärder för fortsättningen. Med hänsyn till den normala livslängden för tryckpressar m.m. anser kommittén en sådan tidsperiod ganska väl avpassad till den fortlöpande investeringsplaneringen rent generellt inom dagspressen.

Huvudregeln för tilldelning av samtryckningsbidrag för legotryckning bör vara att båda parter är tidningsföretag som ger ut en allmän nyhetstidning, varav minst den ena har årligt driftsstöd. Motivet är att bidraget främst syftar till ett effektivt utnyttjande av den samlade tryckerikapaciteten inom dagspressen.

Samtryckningsbidrag får även beviljas företag som ägs gemensamt av två eller flera tidningsföretag och som producerar allmänna nyhetstidningar genom samverkan. I den mån gemensamt uppförda tidningstryckerier har någon överkapacitet att sälja, bör t.ex. lågfrekventa nyhetstidningar genom samtryckningsbidrag till båda parter ges möjligheter till köp av trycktjänster i sådana företag.

Samtryckningsbidrag bör inte lämnas för legotryckning mellan parter som har samma ägare eller som direkt eller indirekt kontrolleras av samma affärsintressen, t.ex. i form av kedjor och koncerner. I sådant fall får legotryckningen betraktas som en intern rationalisering, där vinsten stannar hos ägaren eller företagsgruppen.

Om säljaren av trycktjänsten är ett rent tryckeriföretag, vars hela verksamhet omfattar tryckning av olika publikationer, bör samtryckningsbidrag i princip endast lämnas till den nyhetstidning som köper tjänsten. Bedömningssvårigheter kan uppkomma om t.ex. ett civiltryckeri utvecklas inom ramen för tidningsutgivning, men sedan av olika skäl fått en organisatoriskt och/eller juridiskt självständig status. Presstödsnämnden får i förekommande fall bedöma vad som är presspolitiskt skäligt. Som huvudprincip vid sådana bedömningar bör gälla att samtryckningsbidrag lämnas för tryckning hos ett tryckeri som har ställning av kompletterande verksamhet till tidningsutgivning, i enlighet med stödformens huvudsyfte att främja ökad samtryckning mellan tidningsföretag.

Liksom i fråga om investeringar i förpressproduktion bör en ansökan om samtryckningsbidrag åtföljas av en projektplan med en redovisning av företagets aktuella tryckkostnader och ekonomiska kalkyler för den planerade legotryckningen. Denna del är främst ägnad att bygga upp kunskaper och erfarenheter av samverkansformen och i första hand dess ekonomiska effekter.

Den föreslagna modellen för samtryckningsbidrag innebär en långtgående systemkonsekvens i hela den nya presstödsmodellen. Såväl driftstödet (veckovolym) som samdistributionsrabatten och samtryckningsbidraget blir då exemplarbaserade.

Samtryckningsbidraget i föreslagen utformning kan sägas innebära vissa tillkommande kostnader för staten. Men om legotryckningen utvecklas kan det också enligt kommittén inträffa att de tidigare nämnda ekonomiska fördelarna för båda eller alla deltagande parter blir mer uppenbara, på samma sätt som skett internationellt. Det kan då också hända

att senare nyinvesteringar dimensioneras efter ett annat kundunderlag och en annan marknadssituation.

Om utvecklingen skulle gå åt detta håll skulle samtryckningsbidraget på längre sikt kanske kunna avvaras. I ett sådant perspektiv skulle bidraget närmast ha funktionen att initiera och stimulera en företagsekonomiskt motiverad process. Tills vidare gäller dock att bidraget har funktionen att främja ett effektivare och mer rationellt kapacitetsutnyttjande på tryckerisidan.

13.3.4 Övriga investeringar

Kommittén har i det föregående föreslagit statligt stöd för investeringar i teknisk produktion på några väl definierade områden. Det är kommitténs uppfattning att det statliga presstödet i första hand på dessa områden kan få betydande strukturella och ekonomiska effekter som kan bidra till ett förbättrat kostnadsläge för tidningsföretag med svag eller ansträngd ekonomi.

Det är icke desto mindre möjligt att vissa företag kan uppnå rationaliseringar och produktionsförbättringar i andra former än de nu förordade, och med delvis andra åtgärder.

Kommittén föreslår att utvecklingsstöd även bör kunna lämnas för särskilda rationaliseringsprojekt som är avsedda att på längre sikt förbättra ett tidningsföretags ekonomi.

Sådant stöd får lämnas med utgångspunkt i en bedömning av en till ansökan fogad projektplan, där sökande företag dels medelst en full redovisning av sin ekonomiska ställning styrker sitt behov av statligt stöd, dels också påvisar att det planerade projektet medför långsiktigt positiva ekonomiska effekter.

Stödet bör kunna lämnas till en tidning som har årligt driftsstöd men däremot inte utvecklingsstöd i annan ordning. Stöd bör även kunna lämnas till en tidning som varken har driftsstöd eller utvecklingsstöd, men vars marknads- och konkurrenssituation gör det presspolitiskt befogat med en särskild insats. Det kan t.ex. gälla små och medelstora tidningar som opererar på lokalt begränsade marknader och är trängda av större region- eller överspridda tidningar.

Stödet bör avse sådana rationaliseringsåtgärder som inte faller under huvudreglerna för utvecklingsstöd. Ett tidningsföretag bör kunna få stödet endast en gång. Stödet bör utgöra högst 1 milj.kr. för lågfrekventa tidningar och högst 2 milj.kr. för hög- och medelfrekventa tidningar.

13.3.5 Allmänna bestämmelser och övergångsbestämmelser

En ansökan om utvecklingsstöd bör alltid baseras på en projektplan med heltäckande ekonomiska kalkyler. Projektbeskrivningen bör innefatta en redovisning av rådande ekonomiska och produktionstekniska förhållanden, planerade åtgärder samt beräknade effekter.

Av projektplanen bör det framgå att de planerade åtgärderna leder till långsiktiga ekonomiska förbättringar för företaget samt att statligt stöd

behövs för att uppnå de ekonomiska målen. Den ekonomiska redovisningen bör göras på sådant sätt att den enskilda tidningsrörelsens ekonomiska villkor framgår klart och entydigt. Kommittén återkommer till denna särskilda fråga i kapitel 16.

Presstödsnämnden bör ha rätt att från företag som ansöker om utvecklingsstöd begära in de uppgifter och upplysningar som nämnden anser sig behöva för sin prövning av ärendet.

Utvecklingsstöd bör ifråga om förpressinvesteringar och investeringar i gemensamma tryckerianläggningar betalas ut i takt med investeringarnas genomförande och den ordning presstödsnämnden finner lämpligt i det enskilda fallet. Samtryckningsbidrag bör betalas ut en gång om året och med ett belopp som motsvarar den stödberättigade verksamheten under hela detta år.

Beträffande lågfrekventa tidningar kan utvecklingsstöd utgå till grupp av tidningar på grundval av gemensamt redovisade projektplaner.

Det föreslagna utvecklingsstödet för olika slags investeringar i tidningsproduktionen ersätter nuvarande utvecklingsbidrag, samverkansbidrag och lån ur pressens lånefond. De medel som anvisas under nämnda stödformer förs över till det nya utvecklingsstödet. Regelverket anpassas i enlighet med de nu redovisade förslagen.

Den nya ordningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1989.

För tidningsföretag som beviljats samverkansbidrag enligt hittills gällande regler, och som inte vid denna tidpunkt mottagit det beviljade bidraget fullt ut, gäller de tidigare reglerna oförändrade tills dess utbetalning och eventuella motprestationer enligt presstödsnämndens bidragsbeslut har slutförts. Eventuellt resterande utbetalningar bokförs under utvecklingsstödet.

För tidningsföretag som beviljats lån ur pressens lånefond före samma tidpunkt gäller oförändrat den uppläggning och de allmänna villkor som presstödsnämnden angivit i lånebeslutet. Presstödsnämnden får även fortsättningsvis handlägga ett sådant låneärende i enlighet med de regler som gällde vid tiden för lånebeslutet, t.ex. i fråga om återbetalningsplan, ytterligare räntefrihet, dröjsmålsränta och uppsägning till betalning. Kostnads- och intäktseffekter bokförs under utvecklingsstödet, utom i fråga om lånet till Aftonbladet och Svenska Dagbladet som redovisas separat i enlighet med riksdagens särskilda medelsanvisning för ändamålet.

Om ett tidningsföretag med lån ur pressens lånefond önskar sätta om lånet till ett utvecklingsstöd enligt de nu förordade, nya formerna bör presstödsnämnden kunna pröva frågan som ett nytt ansökningsärende. I samband med sakprövningen får nämnden bestämma former och villkor för en eventuell omläggning till det nya systemet.

Inom ramen för utvecklingsstödet föreslås också vissa åtgärder på utbildningssidan. Kommittén övergår nu till att behandla dessa frågor.

13.4 Utbildningsfrågor

Utvecklingen på massmedieområdet och inom dagspressen aktualiserar också frågan om i vilken utsträckning utbildningen på området motsvarar de behov och önskemål som är förknippade med branschens nuvarande och kommande struktur och konkurrenskraft och dagspressens roll som förmedlare av nyhetsinformation och opinionsbildning i den demokratiska processen.

13.4.1 Journalistik

Högskoleutbildning i journalistik bedrivs vid journalisthögskolorna i Stockholm och Göteborg. Utbildningens utformning och inriktning har varit föremål för åtskilliga utredningar. I augusti 1987 lämnade utredningen om högskolans journalistutbildning sitt betänkande (SOU 1987:50) Högskolans journalistutbildning.

Utredningen föreslår en tvåårig grundläggande journalistutbildning inom högskolan. Praktikterminen föreslås ersatt med en veckas miljöpraktik och sex veckors praktik i nyhetsjournalistik och reportage. De tretton veckor som frigörs genom förkortning av praktiken föreslås ägnas åt studier i samhällsvetenskap, journalistiska ämnen och svenska språket. Grundutbildningen föreslås indelas i ett samhällsvetenskapligt, ett journalistiskt samt ett medieinriktat block med kurser i dagspress, annan press, radio samt TV.

Antagningen för hela utbildningsprogrammet bör sänkas från 120 till 100 elever, vartill kommer särskild rekrytering med annan kunskapsbas till delar av utbildningen. Antagningen av elever föreslås på nytt ske efter urvalsprov motsvarande dem som gällde innan journalisthögskolorna blev institutioner inom högskolan.

Utredningen har funnit ett stort behov av fortbildning. Journalisthögskolorna och Institutionen för fortbildning av journalister i Kalmar bör ha ett vidareutbildningsutbud som sammantaget motsvarar en termins studier. Vidare bör en forskningsförberedande påbyggnadsutbildning i journalistik om 20 poäng startas.

Särskilda adjungerade professorer i t.ex. nyhetsjournalistik och research samt reportage och intervju bör inrättas och besättas med framstående yrkesverksamma journalister, som föreslås undervisa på deltid vid sidan av sina ordinarie befattningar. Professurerna bör byta innehavare vartannat år.

Journalistlinjens nuvarande uppdrag att utbilda även för informationsuppgifter inom offentliga och enskilda organisationer och företag bör upphävas. Journalister och informatörer har enligt utredningen olika yrken och utbildningen bör i enlighet härmed åtskiljas inom högskolan.

Utredningen påpekar att det totala utbudet av tillgängliga kurser och utbildningsmöjligheter blir alltmer överskådligt och föreslår att ett samarbetsorgan för all journalistutbildning inrättas.

Avslutningsvis anser utredningen att journalisthögskolorna i Stock-

holm och Göteborg måste få investera i redaktionella datorsystem så att eleverna under utbildningen görs förtrogna med den teknik de möter ute på arbetsplatserna.

Betänkandet har remissbehandlats. Remissopinionen är till väsentliga delar kritisk. Flera instanser påpekar att ambitionerna med förslagen framhäver nödvändigheten av en treårig utbildning. Förkortningen av praktiken accepteras inte överlag, och några instanser framhåller att det alltså råder oklarheter huruvida journalistutbildningen är en yrkesutbildning eller en högskoleutbildning. I vissa fall anmärks på bristen på samordning mellan fackämnen och journalistik. Universitets- och högskoleämbetet har hemställt att regeringen ger ämbetet i uppdrag att göra en ny utredning som syftar till en treårig utbildning.

Frågan om journalistutbildningens framtida utformning bereds för närvarande i regeringskansliet.

Det ingår inte i dagstidningskommitténs uppdrag att diskutera frågor om journalistutbildningen. Kommittén kan dock på allmänna grunder understryka det angelägna i att utbildningen ges en sådan inriktning och kvalitet att dagspressens samhällsroll och dagstidningarnas redaktionella standard befrämjas. Med hänsyn bl.a. till dagspressens starka ställning i det allmänna medvetandet och till en eventuellt ökad konkurrens från andra medier bör alla möjligheter att förbättra och vidareutveckla journalistutbildningen noggrant uppmärksammas.

På en bestämd punkt vill emellertid kommittén framföra sin mening. Kommittén anser att det måste vara självklart att högskolans utbildning i journalistik har tillgång till ett fullgott redaktionellt datorsystem. I annat fall kan det bli svårt för utexaminerade journalister att rent praktiskt utöva sitt yrke på dagstidningsredaktioner, och utbildningen av journalister kan komma i allvarlig otakt med de konkreta förutsättningarna på tilltänkta arbetsplatser.

13.4.2 Grafisk teknik

Utbildning i grafisk teknik bedrivs på olika plan och i olika former. Vid högskolan i Falun/Borlänge finns en tvåårig utbildning i grafisk teknologi. Grafiska institutet har en tvåårsutbildning för personer som gått ut gymnasiet men saknar yrkeserfarenheter. Det finns ett femtontal yrkesskolor för ungdomar som avser arbeta på det grafiska området. Utbildningen omfattar två års teori och ett års inskolning på ett företag.

Grafiska yrkesnämnden har olika utbildningsprogram i grafisk teknik, t.ex. användning av s.k. desktop publishing, som ofta är ortsförlagda och bedrivs i samarbete med lokala AMU-center. Vid Yrkestekniska Högskolan (YTH) finns ett utbildningsutbud för fortbildning av grafiker med fem års yrkeserfarenhet. Dessutom görs olika utbildningsinsatser i olika företag internt i arbetsgivarnas regi.

I takt med den snabba tekniska utvecklingen på det grafiska området har behovet av utbildning anpassad till nya tekniska förutsättningar accentuerats. 1986 års teknik- och samarbetsavtal mellan Grafiska fackför-

bundet och bl.a. Grafiska arbetsgivareförbundet och Tidningarnas arbetsgivareförening handlar till väsentlig del om organisationsfrågor och arbetsfördelning för framställning av tryckta publikationer medelst ny teknik. I samband härmed framhåvs i avtalet behovet av utbildning och omskolning av berörd personal. Sådan utbildning och omskolning skall enligt avtalet planeras så att den kan äga rum i takt med att ny teknik introduceras.

I linje med det växande intresset för en utvecklad grafisk utbildning har nyligen en studieinriktning för grafisk teknik inrättats under Institutionen för tillverkningsystem inom Maskinsektionen vid Kungliga tekniska högskolan. Utbildning och forskning i ämnet förestås av professor Nils Enlund, som arbetat med och forskat kring ny teknik i särskilt tidningsframställning både i Finland och internationellt. Den nya utbildningen är i stor utsträckning inriktad på den nya teknikens möjligheter inom den grafiska produktionen, t.ex. i dagspressen. Ca femton personer har hittills utexaminerats.

Forskarutbildningen i ämnet är också knuten till Grafiska laboratoriet för informations- och mediateknologi (GLIMT). GLIMT är ett koordinerande organ för KTH:s forskningsverksamhet inom området Grafisk teknik och mediateknik. Arbetet bedrivs i samverkan med en referensgrupp bestående av representanter för den grafiska industrin och leverantörsindustrin. Forskningen avser bl.a. metoder, teknik och kvalitet vid visuell informationsbehandling och studier i produktionsstyrning och tryckkvalitet. Laboratoriets resurser och kunskaper används också för forsknings- och utredningsarbete på uppdrag av industri och organisationer. Forskningsresultat publiceras i en enhetlig publikationsserie.

I anslutning till vad som sägs i teknik- och samarbetsavtalet angående utbildning och omskolning har Grafiska fackförbundet genomfört en särskild undersökning av utbildningsläget och utbildningsbehovet vid ett nittiotal dagstidningar och andra tidningsföretag. På basis av resultaten av undersökningen har förbundet tagit ett förnyat utbildningsinitiativ.

Utgångspunkten är att införande av ny teknik inte kan medföra en mer rationell produktion, såvida det inte förenas med adekvata kunskaper i hanteringen. Förbundet har funnit att det i ett stort antal företag saknas yrkesutbildning för ny teknik, även på tryckerisidan. Det finns för närvarande inte heller någon central utbildning för tryckare.

Förbundet har därför presenterat planer på ett särskilt utbildningscenter för kontinuerlig fortbildning av teknisk personal, såväl tidningsarbetare som arbetsledare och personal på annonsavdelningar. Utbildningen inriktas på att befintliga yrkesutövare skall kunna överföras till nya system och på en ökad förståelse för sambandet i hela processkedjan.

Generellt anser förbundet att de nya tekniska förutsättningarna kräver en annan arbetsorganisation, med större rörlighet för personalen mellan olika och delvis nya arbetsuppgifter. Den organisationsmodell som ursprungligen byggdes upp kring blytekniken har enligt förbundet i stora drag behållits, trots att den nya tekniken medfört en radikalt förändrad

situation. Förbundet vill istället se organisationsmodeller som bygger på de tre förutsättningarna ny teknik, utbildning och rörlighet.

Med ett utbildningscenter med föreslagen inriktning anser förbundet att förutsättningar kan skapas för en mer samordnad och målmedveten förnyelse av den tekniska produktionen i t.ex. dagstidningsframställningen. En sådan utveckling skulle i sin tur enligt förbundet kunna underlätta övergången till en mer ändamålsenlig organisation av produktionen och till väsentliga rationaliseringar i övrigt.

13.4.3 Ekonomi och tidningsledning

För närvarande finns ingen utbildning med specialinriktning på tidningsekonomi och tidningsledning. Bl.a. handelshögskolorna i Stockholm och Göteborg och företagsekonomiska institutioner inom högskolan erbjuder ett brett utbildningsutbud för studier och forskning i ekonomi med allmän företagsinriktning. Därtill kommer olika slags kurser och särskild fortbildning, t.ex. inom näringslivet, som behandlar ekonomisk verksamhet i olika former. Inom branschens egen utbildningsverksamhet berörs från skilda infallsvinklar olika aspekter på tidningsledning.

Tidningsföretag kan i vissa väsentliga avseenden sägas skilja sig från andra typer av affärsföretag. Detta hänger dels samman med att produktionen är löpande och intensiv och att den bedrivs under kontinuerlig tidspress. Dels beror det på den speciella karaktären på ett tidningsföretag. Ett sådant företag utgör i realiteten en kombination av å ena sidan en i avsevärd utsträckning oberoende redaktionell verksamhet med ett specifikt informationsansvar och å andra sidan en verksamhet för administration och ekonomi.

Bl.a. kännedomen om dessa förhållanden har gjort att tanken på särskild utbildning i tidningsekonomi eller tidningsledning har väckts vid olika tillfällen. För ca tio år sedan utarbetade t.ex. företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet i samarbete med bl.a. Svenska tidningsutgivareföreningen ett förslag till en tjugopoängskurs i tidningsekonomi, som tänktes förlagd till den nämnda institutionen.

Tyngdpunkten i den planerade kursen låg inom ämnena företagsekonomi och statsvetenskap. Kursen avsåg personer i arbetsledande ställning inom redaktions-, ekonomi-, distributions- och säljavdelningar vid tidningsföretag, dvs. praktiskt verksamma personer.

Kursen skulle indelas i fyra likstora delkurser, nämligen dagspressens struktur och funktion, företagsadministration, ekonomisk analys och bedömning samt marknadsföring. Deltagarna skulle arbeta med branschanknutna praktikfall. Inom delkursen företagsadministration förbereddes bl.a. studier av ny teknik, grundläggande ADB-orientering, systemutformning inom branschen, genomförandestrategier samt grafisk forskning. Delkursen ekonomisk analys och bedömning inriktades bl.a. på lönsamhets- och investeringsbedömning.

Av ekonomiska skäl ansåg sig universitetet i Göteborg inte ha möjligheter att starta den planerade kursen, som således aldrig har realiserats.

Tidningarnas arbetsgivareförening har i olika sammanhang betonat att tidningsutgivningens specifika förutsättningar i helhetsperspektivet måste vara väl kända på alla nivåer och inom alla sektorer av verksamheten. Anställda på såväl den ekonomiska och administrativa sidan som på den redaktionella, den tekniska och på annonssidan måste utveckla en bred förståelse för ömsesidiga villkor för att utgivningen skall kunna bedrivas på ett effektivt och sammanhållet sätt.

Sedan 1973 finns bl.a. ett ledarutvecklingsprogram för nordiska tidningsledare (det s.k. Nordic Management Programme), som består av internatkurser i förening med studieresor. Undervisningen är i huvudsak inriktad på fallstudier av tidningsledning utifrån material som presenteras av deltagarna eller insamlas under studieresorna. Antalet platser i programmet är begränsat, liksom utbildningens längd och omfattning. Sedan 1973 har ca 200 personer med olika chefsuppgifter genomgått programmet.

På programmet för år 1988 står bl.a. frågor om produktutveckling, organisationsutveckling, nya ledningsprinciper samt strategisk ledning. I samband härmed diskuteras t.ex. frågor om ny managementstil, olika exempel på affärsidéer, organisationsförändringar med särskild hänsyn till ledarutveckling, hur man får med sig personalen för nödvändiga förändringar samt hur man kan implementera nya strategier i organisationen. Programmet är uppdelat på fyra veckokurser. 25-30 praktiskt verkssamma tidningsledare, konsulter och akademiska lärare föreläser och medverkar bl.a. i olika grupparbeten.

Internationellt har frågor om tidningsledning och tidningsekonomi på olika håll omsatts i utbildningsprogram. Kommittén har i detta sammanhang särskilt uppmärksammat de senaste årens utveckling på området i Förenta Staterna.

Ledning av tidningsföretag anses i Förenta Staterna vara en av dagspressens viktigaste framtidsfrågor. Uppmärksamheten har resulterat i en omfattande utbildning i tidningsledning (newspaper management). Utbildningen bedrivs i olika former, från kortare seminarier till universitetsprogram för Masters- och doktorsexamen, av olika huvudmän såsom branschorganisationer, bransch- eller företagsanknutna stiftelser samt privata och delstatliga universitet. Ämnet har också gett upphov till en omfattande litteratur.

Det huvudsakliga motivet bakom denna utveckling är att marknadsekonomi och en ökande konkurrens från andra medier anses kräva professionell företagsledning också av tidningsföretag. Dagspressens konkurrensmöjligheter hänger samtidigt ihop med tidningarnas förmåga att erbjuda en jämn och hög journalistisk kvalitet samt att på bästa sätt fullgöra sina public service-funktioner. Därför anses det önskvärt att ledare för tidningsföretag är grundligt skolade både i fråga om denna dagspressens särskiljande roll och karaktäristiska egenskaper och beträffande de marknadsmässiga och företagsekonomiska villkoren.

Utbildningen är således genomgående inriktad på att uppnå en för-

ening av ekonomisk, redaktionell och annan vägande kompetens i ett samlat ledningsperspektiv. Synsättet medför också att rekryteringen till utbildningen ofta medvetet görs ur olika personalkategorier inom företagen som sedan systematiskt och enligt olika rotationsprinciper i kursutbudet utbildas i verksamhetens olika delmoment. En sådan breddning och samordning av den totala kunskapsbasen inom ett tidningsföretag betraktas som en nödvändig förutsättning för en framgångsrik strategisk framförhållning och fortsatt konkurrenskraft på den totala mediemarknaden.

Intensifieringen av tidningsutbildningen i Förenta Staterna är delvis historiskt betingad. Fram till början av 1970-talet utövades tidningsledningen ofta mer eller mindre slentrianmässigt utan någon långsiktig strategisk planering. Produktutvecklingen avstannade och utrymme skapades för konkurrens från andra medier. På lokala marknader skedde en snabb framväxt av bl.a. fådagartidningar. Tidigare dominerande lokala flerdagartidningar förlorade marknadsandelar till både andra tidningar och andra medier.

Utvecklingen ledde till att branschen vaknade till insikt om behovet av förnyelse och nya grepp, bl.a. i form av stora satsningar på utbildning. Tidningskedjor och koncerner har drivit på utvecklingen och ställt omfattande egna resurser till förfogande. Följden har blivit att relevant och målinriktad utbildning sker dels internt i företagen, dels vid branschens egna utbildningsanstalter, dels slutligen vid universiteten i form av grund- och vidareutbildning.

Det breda utbudet medför att utbildning i tidningsledning kan ges både inom grundutbildningen i journalistik och företagsekonomi samt som fortbildning till tidningspersonal senare i karriären. Branschens och utbildningsväsendets högst väsentliga satsningar på området har inte bara skapat en omfattande och växande vetenskap och forskning på området, utan också en ständigt pågående överströmning av kunniga lärare mellan företagen och utbildningsprogrammen.

Företagen hämtar numera ofta blivande chefer ur alla yrkesgrupper knutna till tidningsframställningen, med tonvikt på journalistkåren. Allmänt anses journalister ha goda förutsättningar att förena sina insikter om tidningens publicistiska roll med kunskaper i företagsledning och marknadsföring, dvs. att företräda ett s.k. "total newspaper concept". Oavsett varifrån tidningsledningarna hämtas leder den bredda upplagda, målinriktade utbildningen i riktning mot att de traditionella murarna mellan olika delverksamheter inom tidningsutgivningen i allt större utsträckning bryts ner.

13.4.4 Kommitténs överväganden

Kommittén anser att de initiativ som tagits på utbildningsområdet i olika sammanhang tillsammans illustrerar betydelsen av en ändamålsenlig utbildning för personer verksamma inom tidningsutgivningen.

Kommittén kan vidare konstatera att den på senare år ökande känslan

för utbildningens betydelse i stor utsträckning är kopplad till utvecklingen på det tekniska området. Såväl den nya studieinriktningen i grafisk teknik vid Kungliga tekniska högskolan som kursprogrammen inom Nordic Management Programme och Grafiska fackförbundets förslag till utbildningscenter handlar i väsentliga delar om ökade kunskaper i — och ett förbättrat utnyttjande av — den nya tekniken inom tidningsproduktionen. Utredningen om högskolans journalistutbildning framhåller vikten av att journalister redan under sin högskoleutbildning görs förtrogna med den tekniska apparatur som de kan komma att arbeta med i sin yrkesutövning.

En annan klar tendens i det kursutbud m.m. som för närvarande förekommer för personer verksamma inom dagspressen är att frågor om organisation och rörlighet mellan olika delområden inom verksamheten blivit allt mer framträdande.

Beträffande organisationsformer ges även dessa en direkt anknytning till de nya tekniska förutsättningarna i tidningsproduktionen, vilket illustreras av den senaste utvecklingen inom den grafiska utbildningen och framgår av NATS bedömningar i ET-rapporten och det finländska SISU-projektet.

Behovet av rörlighet mellan olika delområden och funktioner framhålls särskilt på grafikersidan, men är även klart antytt i de teknik- och samarbetsavtal som för närvarande gäller mellan arbetsmarknadens parter inom branschen. Behovet av ökad rörlighet får en särskild belysning i de utbildningsprogram som under senare år utvecklats i Förenta Staterna.

Kommittén delar för sin del uppfattningen att utbildningen är av avgörande betydelse för att strukturrationaliseringar och förnyelse av produktionsförloppet inom tidningsutgivningen skall få påtagligt positiva effekter. Introduktion av ny teknik och nya uppgifter blir knappast verkningfullt om inte personal på olika nivåer skolas i enlighet med de nya förutsättningarna. På samma sätt är det naturligt att med särskilda utbildningsinsatser verka för den flexibilitet och rörlighet i organisation och produktion som den nya tekniken lämnar utrymme för.

Detsamma gäller i relation till det statliga presstödet. För att statliga satsningar på utveckling och strukturomvandling inom branschen skall kunna få ett verkligt genomslag, krävs att företag som strävar i denna riktning kan inhämta den kompetens och de kunskaper som behövs för att tänkbara rationaliseringsmodeller skall kunna omsättas i praktiken i den löpande verksamheten. Detta innebär också att staten har ett direkt intresse av att främja utbildning och ökade kunskaper, och att utbildningsfrågorna i det presspolitiska perspektivet är av stor vikt vid sidan av olika materiella insatser.

Samtliga de nu berörda aspekterna, dvs. ny teknik, organisation och rörlighet, har i sin tur ett direkt samband med frågan om tidningsledning. Även om detta område på olika sätt och i olika sammanhang figurerar i befintliga kurser och utbildningsseminarier, har denna funktion tills vidare inte uppmärksammats i särskild ordning inom utbildningen.

Tidningsföretagens ledningskompetens är enligt kommittén en nyckelfaktor när det gäller att nå effekt av statens stödinsatser för att uppnå och vidmakthålla de presspolitiska målen. Tidningsledningens kunskande och strategiska förmåga både vid företagsledning och i publicistiska frågor avgör i hög grad om tidningsföretaget skall kunna tillgodogöra sig stödinsatser till långsiktig nytta.

Kommittén anser det därför angeläget att en lämplig utbildning i tidningsledning utvecklas och etableras. En sådan utbildning bör samlat ge goda kunskaper i såväl företagsledning, innefattande administration, ekonomi och produktionsmodeller, som i dagspressens specifika miljö och villkor samt publicistiska och samhällseliga roll. I exempelvis ett högskoleperspektiv skulle ämnesområden som företagsekonomi, statsvetenskap, journalistik och grafisk teknik kunna beröras.

Rent teoretiskt skulle en sådan utbildning kunna utformas enligt olika modeller. Den skulle t.ex. kunna förläggas till en företagsekonomisk institution inom högskolan, som sedan i samverkan med andra enheter inom högskolan skulle kunna utarbeta ett program ungefär i enlighet med den idéskiss som för drygt tio år sedan presenterades av företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet. Utbildningen skulle med motsvarande förutsättningar även kunna förläggas till t.ex. Kungliga tekniska högskolan, där den nuvarande studieinriktningen för grafisk teknik redan till dels rör olika ledningsfrågor, eller till någon av journalisthögskolorna med deras kompetens i fråga om de redaktionella och publicistiska aspekterna.

Oavsett vilken modell som i sådant fall skulle kunna väljas har alla det gemensamt att det skulle bli fråga om högskoleutbildning med tvärvetenskaplig inriktning. I samtliga fall skulle det krävas ett omsorgsfullt planeringsarbete på samverkansbasis, inkl. frågor om bl.a. resurser, rekrytering och lokalisering.

En annan möjlighet vore att utbildningen i tidningsledning utvecklas och administreras av tidningsbranschen själv. Den utbildning som för närvarande förekommer på tidningsområdet, och de förnyade initiativ som tagits, har sitt upphov i branschen. Denna är huvudintressent för den tänkta utbildningen och står för den samlade sakkunskap som utbildningen bör relateras till. På andra håll, t.ex. i Förenta Staterna, har branschen spelat en huvudroll i utvecklingen av nya målinriktade utbildningsinsatser.

Branschens engagemang och intresse i olika utbildningsfrågor är betydande. Som framgår av det föregående har såväl arbetsgivar- som arbetstagarorganisationer på olika sätt uttryckt ett klart intresse. I fråga om förslag till nya professurer i journalistik har för övrigt Tidningarnas arbetsgivareförenings styrelse uttalat att föreningen, när det gäller finansieringen, finner det naturligt att branschen, åtminstone inledningsvis, lämna bidrag.

Huruvida ett utbildningsprogram i tidningsledning bör administreras av högskolan eller av branschen är i princip en fråga om utbildningens

mål och bredd. Förläggs huvudansvaret till branschen får det anses innebära att utbildningen betraktas som en utvecklingsfråga för yrkesverksamma inom dagspressen mer specifikt. Förläggs det till högskolan får det ses som en viljeyttring att utöver en målinriktad branschutveckling även initiera en i viss mån mer förutsättningslös vetenskap och forskning på området. Med det senare alternativet följer en delvis annan utbildningsbas, t.ex. i fråga om rekrytering.

Enligt kommitténs mening är det centrala i frågan att utbildningen blir kvalitativt högstående och effektiv som ett instrument för utvecklingen inom dagspressen. Oavsett var utbildningen slutligen kan komma att förläggas organisatoriskt, är enligt kommittén en nödvändig förutsättning för att utbildningen skall få avsedd verkan att planeringen och utformningen av ett lämpligt program sker i intimt samarbete mellan högskolan och branschen genom bl.a. en sammanvägning av teoretiska och praktiska förutsättningar.

13.4.5 Kommitténs förslag

Kommittén anser att frågan om en utvecklad och förbättrad utbildning i främst tidningsledning är av avgörande betydelse för dagspressens utveckling, för de direkta statliga stödinsatsernas effektivitet samt för de presspolitiska målen om konkurrens och mångfald inom dagspressen.

Kommittén anser det därför motiverat att en viss del av det statliga pressstödet i rådande läge avsätts för utbildningsinsatser som en integrerad del av statens åtgärder på området. En sådan insats bör främst inriktas på att bidra till utvecklingen av utbildningsfrågorna. Kommittén föreslår för budgetåret 1989/90 att 5 milj.kr. anvisas för ändamålet inom ramen för utvecklingsstödet.

Kommittén har genom kontakter med olika företrädare för dagspressbranschen erfarit att inställningen till nya utbildningsinitiativ är positiv. Den naturliga infallsvinkeln för att utforma en lämplig utbildningsmodell och lösa olika praktiska och principiella frågor är enligt kommittén att branschens företrädare, t.ex. TU, TA, SJF, GF och HTF, i nära samarbete med universitets- och högskoleämbetet och genom ämbetet berörda enheter inom högskolan gemensamt utarbetar en konkret plan inkl. kostnadsberäkningar för en utbildning med förordad inriktning.

Kommittén noterar i sammanhanget att universitets- och högskoleämbetet i sitt remissvar på utredningen om högskolans journalistutbildning hemställt att regeringen ger ämbetet i uppdrag att på grundval av bl.a. synpunkter och förslag som framförts i remissbehandlingen av betänkandet göra en egen, ny utredning i frågan med sikte på en treårig journalistutbildning.

I den mån ämbetet får ett uppdrag med sådan innebörd kan enligt kommittén en prövning av förutsättningarna för en utbildning i tidningsledning lämpligen genomföras i anslutning till detta uppdrag. På så sätt skulle både journalistikens roll i tidningsutgivningen och de olika tvärve-

tenskapliga aspekter som gäller för båda utbildningsformerna kunna behandlas i ett sammanhang, liksom även frågan om balansen mellan högskoleutbildning och yrkesutbildning.

Det vore av stort värde om den förordade undersökningen kunde genomföras med beaktande av vad som anförts i det föregående angående syfte, inriktning, placering m.m. av utbildningen med särskild hänsyn till de tre faktorerna ny teknik, rörlighet och organisation. Även internationella erfarenheter borde om möjligt beaktas.

Enligt kommittén bör ett statligt bidrag lämnas för en sådan inledande undersökning. Kommittén föreslår att 2 milj.kr. beviljas för ändamålet.

I ett senare skede, när det blir aktuellt med ett ställningstagande till ett konkret förslag om utbildning i tidningsledning och arbetsorganisationsfrågor över huvud taget, måste bl.a. frågan om den fortsatta finansieringen lösas. Kommittén vill på denna punkt anföra följande.

Om förslaget skulle innebära att utbildningen placeras och administreras inom branschen, finner kommittén det i princip naturligt att dagspressen av eget intresse genom sina organisationer finansierar utbildningen i tidningsledning. Om det däremot skulle föreslås att utbildningen förläggs till högskolan, bör finansieringen på samma principiella grunder ske över statsbudgeten inom ramen för högskoleanslagen. I eventuella kombinationsformer får det förutsättas att branschen bidrar till finansieringen, t.ex. genom överföring av medel som för närvarande används för kurser, seminarier m.m. till en permanent utbildning.

Kommittén vill emellertid hävda att frågan om en framtida finansiering av en utbildning i tidningsledning inte bör behandlas isolerat såsom enbart en ren utbildningsfråga. Kommittén har klargjort som sin uppfattning att utbildningen är en ytterst viktig förutsättning för branschens möjligheter att förbättra de allmänna utgivningsvillkoren och därmed ytterst sett sitt kostnadsläge. Detta gäller främst ekonomiskt svaga tidningar och tidningar i konkurrensmässigt underläge, dvs. tidningar som får årligt statligt driftsstöd.

I detta perspektiv bör statliga satsningar på utbildning inom området ses som en åtgärd för att motverka en situation där det kan bli nödvändigt med fortsatta höjningar av det direkta presstödet. En sådan situation kan uppkomma om angelägna strukturomläggningar inte kan genomföras, eller av olika skäl inte ger förväntat resultat, samtidigt som de presspolitiska målen motiverar att presskollektivet hålls kvar på rådande nivå.

Från statliga utgångspunkter bör således ett eventuellt nytt resursbehov på t.ex. högskoleområdet vägas mot de tänkta positiva effekterna när det gäller utvecklingen av presstödet. I ett sådant övergripande perspektiv är finansieringen av en ny utbildning på dagspressområdet reellt sett en fråga om omfördelning av statliga resurser och om effekterna av olika åtgärder.

Den utveckling i riktning mot en utbildning i tidningsledning som nu skisserats kräver en viss tid innan någon utbildning kan realiseras. I avvaktan på att verksamheten kommer igång anser kommittén att särskil-

da utbildningsinsatser avsedda att höja kunskapsnivån inom branschen bör kunna få statligt bidrag inom utvecklingsstödet.

Bidrag bör lämnas för utbildningsprojekt av generell betydelse för branschutvecklingen. Det kan gälla kurser, seminarier, forskning, framtagning av statistik m.m. som har det gemensamt att de syftar till en höjd kunskapsnivå inom tidningsproduktionen. Bidrag får inte lämnas till projekt som har en permanent prägel.

Ansökningar om sådana bidrag bör lämnas till presstödsnämnden, som får göra de bedömningar och prioriteringar mellan anmälda projekt som anses påkallade. Som huvudprincip vid sådana bedömningar bör gälla att bidrag lämnas till projekt som ligger i linje med de intentioner som uttryckts av kommittén i det föregående, eller i övrigt bedöms bidra till den förordade utvecklingen. Bidraget bör uppgå till högst 300 000 kr. för varje anmält projekt. Av det föreslagna totalbeloppet 5 milj. kr. för utbildningsinsatser föreslås högst 3 milj. kr. få disponeras för det här avsedda särskilda ändamålet.

Denna bidragsform bör ses som tillfällig och gälla intill dess ställning tas till en permanent utbildning i tidningsledning.

14 Samdistributionsrabatt

14.1 Allmänt om rabattsystemet

14.1.1 Huvudlinjerna

Av de medel som staten ställer till förfogande för det direkta stödet till dagstidningar disponeras f.n. ungefär 13 % för den s.k. samdistributionsrabatten. Under budgetåret 1987/88 togs sammanlagt 58,4 milj.kr. i anspråk för detta ändamål. Stödformen har funnits sedan 1969. Dess andel i förhållande till statens totala kostnader för direkta pressstödjande åtgärder har dock successivt minskat alltsedan slutet av 1970-talet.

Rabattsystemet är konstruerat så att staten genom presstödsnämnden ersätter en mindre del av tidningsföretagens kostnader för distributionen till abonnenterna i den mån denna är organiserad i vissa från övergripande ekonomisk synpunkt rationella former. Stödets syfte är ytterst att gynna ekonomiskt mindre konkurrenskraftiga dagstidningar, som har den största nyttan relativt sett av att det praktiska distributionsarbetet samordnas med en eller flera andra tidningar.

Samdistributionsrabatten är emellertid till sin karaktär en generell stödform, dvs. alla till systemet anslutna tidningar får sina kostnader rabatterade enligt enhetliga normer oavsett företagets storlek och ekonomi. Normerna är visserligen med hjälp av en regressiv skala utformade så, att tidningar med lägre upplagevolym kan tillgodoräkna sig en större rabatt per exemplar räknat än de med större upplaga.

Men när systemet infördes fick det fullt avsiktligt en sådan uppläggning att även de starkare tidningarna skulle få ett icke oväsentligt bidrag till täckande av sina distributionskostnader. Därigenom kunde större tidningsföretag väntas bli motiverade att verkligen delta i och med sin större volym grundlägga bärkraften i ett samordnat distributionsförfarande. Om någon rabattering inte skulle komma dessa företag till godo, skulle något incitament till gemensamt engagemang inte finnas för de starka tidningarna och någon samdistribution i större skala knappast komma till stand.

14.1.2 Villkor för systemets tillämpning

Rabatt lämnas för varje abonnerat tidningsexemplar som samdistribueras med andra tidningstitlar genom något av de företag som bildats särskilt för denna verksamhet — samdistributionsföretag — eller genom postverkets lantbrevbäring, under förutsättning att priset för distributionstjänsten sätts efter samma grunder för alla deltagande tidningar oavsett deras upplaga. Rabatten betalas ut av presstödsnämnden till samdistributionsföretaget resp. postverket, och dessa mottagare fördelar i sin tur beloppet på deltagande tidningar.

De bestämmelser som gäller beträffande samdistributionsrabatten återfinns i presstödsförordningens 37-45 §§. Där stadgas bl.a. vissa villkor

som skall vara uppfyllda från dels tidningsföretagens, dels vederbörande samdistributionsföretags sida för att rabattsystemet skall tillämpas.

För att få rabatt krävs av tidningsföretaget att det förbinder sig att avstå från egen distribution i alla områden där rabatterad samdistribution förekommer. Vidare måste tidningen överlämna hela sitt distributionsarbete inom de områden där den deltar i rabatterad samdistribution.

För att få förmedla rabatten krävs av samdistributionsföretaget att det förbinder sig att organisera samdistribution överallt i sitt verksamhetsområde där förutsättningarna medger det. Samdistributionen skall i princip vara öppen för alla tidningar på orten. Fr.o.m. 1985 är samdistributionsföretagen dock befriade från skyldighet att ta med även endagstidningar i samdistributionen till lika pris per utdelat exemplar. När detta undantag infördes framhöll riksdagen att samdistributionssystemets övergripande effekt var av så stor betydelse att risken för en kvalitetsförsämring måste motverkas även om på enstaka orter någon lågperiodicitetstidning inte kunde beredas plats i systemet. Det påpekades emellertid att den nya regeln inte avsåg att förhindra att endagstidningar där det är möjligt får delta i samdistributionen på samma villkor som övriga tidningar.

När ett distributionsföretag lämnar anbud om samdistribution måste detta delges samtliga berörda dagstidningar vid en och samma tidpunkt. Vidare får i systemet endast tas med sådana tidningar vars upplaga är i huvudsak betald och som säljs till gängse abonnemangspris.

Ett samdistributionsföretag får anlita underentreprenör, t.ex. tidningsföretag eller företag som ingår i koncern med tidningsföretag, om pressstödsnämnden medger det. I så fall krävs att de tidningar som deltar i samdistributionen godtar detta och att de på begäran får sådana uppgifter som behövs för att bedöma kostnader och kostnadsfördelning avseende samdistributionen.

En grundläggande princip för samdistributionsrabatten är som nämnts att lika pris skall debiteras av distributionsföretaget för alla tidningar som bärs ut inom samma område. Olika distributionspriser inom ett och samma område skall enligt bestämmelsens ordalydelse endast få förekomma om det blir väsentliga kostnadsskillnader på grund av olika vikt hos de deltagande tidningarna. Dock har i praktiken godtagits en sådan definition av begreppet område att också olika periodicitet i viss mån får utgöra grund för prisdifferentiering. Prissättningen kan sålunda anpassas på så sätt att tidningar med avvikande periodicitet och större vikt bär de merkostnader som olikheterna medför.

14.1.3 Verksamma distributionsföretag

Fyra samdistributionsföretag är, utöver postverket, f.n. verksamma inom ramen för rabatteringssystemet. Konkurrensen dem emellan har tagit sig det uttrycket att all samdistribution inom en viss region i allmänhet administreras av ett och samma företag. Glesbygdssabbonnenternas service tillgodoses över hela landet huvudsakligen genom postens lantbrevbäringsturer.¹

¹ Härutöver ombesörjer postverket — inom ramen för sin reguljära verksamhet och över hela landet — befordran av bl.a. dagstidningar tillsammans med andra typer av försändelser, varvid ett särskilt debiteringssystem, den s.k. posttaxan, tillämpas. Även denna del av postens tidningsdistribution är till viss del subventionerad av statsmedel, men den berörs dock inte av systemet för samdistributionsrabatt. Kommittén har behandlat frågan om posttaxan i kapitel 7.

Två av de fyra specialföretagen bedriver — i likhet med posten — verksamhet över hela landet. Det gäller PS Distributions AB — dotterbolag till Pressens Samdistribution AB — och Tidningstjänst AB — dotterbolag till det av postverket helägda Postbolagen AB. Dessa båda företag svarar i stort sett för var sin tredjedel av den totala samdistributionen. Av återstoden hänför sig i stort sett lika delar till posten och de regionalt verksamma distributionsföretagen Pressens Morgontjänst AB (Storstockholmsregionen) och Tidningsbärarna KB (Skåne). Omfattningen av de olika distributörernas verksamhet framgår mera i detalj i avsnitt 14.2.2.

14.1.4 Aktuella öresnivåer

Samdistributionsrabatten utbetalas av presstödsnämnden direkt till de berörda distributionsföretagen sedan dessa månadsvis specificerat antalet hanterade exemplar av varje rabattberättigad tidning. Rabatten utgör f.n. 7 öre per exemplar för en tidnings första 10 milj. samdistribuerade exemplar av en årgång, 5 öre per exemplar för den del av volymen som ligger mellan 10 milj. och 21 milj. exemplar och 4 öre per exemplar för den del som överstiger 21 milj. exemplar. De angivna öresnivåerna har tillämpats oförändrade sedan den 1 juli 1981. Under fyra år dessförinnan var rabatten 1 öre högre per exemplar inom vart och ett av de tre intervallen, dvs. 8, 6 respektive 5 öre per exemplar.

Det är uppenbart att ett bidrag som i nominella termer varit oförändrat under en period av 8-9 år samtidigt minskat kraftigt i värde reellt sett till följd av pris- och kostnadsutvecklingen. Kommittén redovisar i *bilaga 4* sina beräkningar av hur rabattens realvärde förändrats år för år under 1980-talet och belyser därvid också de skillnader som föreligger när det gäller rabattens relativa värde i olika regioner.

14.2 Utbetalade belopp

14.2.1 Statens kostnader för stödformen

Som nämnts inledningsvis uppgick statens kostnader för samdistributionsrabatten till 58,4 milj.kr. budgetåret 1987/88. Detta belopp fördelades på sammanlagt 146 tidningar och hänförde sig till de 985 milj. abonnerade exemplar som dessa tidningar tillsammans distribuerade under budgetåret. Av tabell 14.1 framgår utvecklingen budgetårsvis hittills under 1980-talet när det gäller statens kostnader för denna stödform samt antal deltagande tidningar och den totala distributionsvolymen.

Som framgår av sammanställningen har statens kostnader för samdistributionsrabatten hållit sig tämligen konstant runt 56 à 58 milj.kr. under varje budgetår efter 1980/81. Sistnämnda år låg kostnaden på en klart högre nivå trots att antalet rabattberättigade tidningsexemplar var det lägsta under hela perioden. Detta sammanhänger emellertid med att rabatten per exemplar då var 1 öre högre än under resten av perioden.

Tabell 14.1 Samdistributionsrabatten: kostnader och omfattning 1980-88

Budgetår	Statens kostnader för samdistributionsrabatt (milj.kr.)	Antal berörda tidningar*	Antal samdistri- buerade ex. (milj.)
1980/81	63,8	145	915
1981/82	56,9	151	950
1982/83	56,3	154	929
1983/84	56,8	156	942
1984/85	56,5	159	944
1985/86	57,1	156	956
1986/87	57,6	154	969
1987/88	58,4	149	985

* Alternativa editioner av en och samma tidning för vilka rabatten kalkylerats separat har i denna tabell räknats var för sig. Detta förklarar diskrepansen mellan den här för budgetåret 1987/88 redovisade uppgiften och det i texten angivna lägre antalet.

Totalantalet samdistribuerade tidningsexemplar varierade i viss utsträckning även räknat fr.o.m. 1981/82. Under denna sjuårsperiod var detta antal som lägst 929 milj. exemplar budgetåret 1982/83 och som högst 985 milj. exemplar det senaste budgetåret.

Att statens totala kostnader för rabatten fr.o.m. 1981/82 inte varierat i samma mån som antalet distribuerade tidningsexemplar sammanhänger med en förskjutning inbördes mellan de tre rabattklasserna. Hela den ökning av totalvolymen som ägt rum fr.o.m. 1983/84 motsvaras sålunda av abonnemangstillväxten hos de största tidningarna och avser därmed exemplar i den lägsta rabattklassen, 4-öresnivån. Däremot minskade distributionsvolym under samma tid i fråga om exemplar för vilka rabatten 7 resp. 5 öre tillämpas.

14.2.2 Fördelningen via distributionsorganen

Även fördelningen av de utbetalade rabattbeloppen på de fem distributionsorganen var i stort sett jämn under hela den aktuella perioden. Två av distributionsföretagen, Tidningstjänst och PS Distribution, förmedlade i runt tal var sin tredjedel av totalbeloppet, medan de tre övriga distributörerna Tidningsbärarna, Pressens Morgontjänst och postverket förmedlade i stort sett lika delar av återstående belopp. Tidningstjänst hade t.o.m. 1984 en obetydligt större andel av verksamheten än PS Distribution, men fr.o.m. 1985 administrerar det sistnämnda företaget en något större andel.

Budgetåret 1987/88 förmedlades följande belopp av de olika distributörerna (tkr.):

PS Distributions AB	20 835
Tidningstjänst AB	19 257
Pressens Morgontjänst	6 176
Tidningsbärarna	6 145
Posten	6 005
Totalt	58 418

14.2.3 Fördelningen på tidningar budgetåret 1987/88

I bilaga 5 redovisas detaljerade uppgifter om hur det under budgetåret 1987/88 utbetalade rabattbeloppet 58,4 milj.kr. fördelades på de 146 tid-

ningar¹ som deltog i samdistribution. Av bilagan framgår att stödbeloppet varierade i storlek mellan 534 kr. (Uppsala-Demokraten) och drygt 5,6 milj.kr. (Dagens Nyheter)

För elva tidningar uppgick 1987/88 det utbetalade rabattbeloppet till mer än 1 milj.kr. Detta gällde Dagens Nyheter (5,6 milj.kr.), Göteborgs-Posten (4,1 milj.kr.), Svenska Dagbladet (3,2), Arbetet (2,1), Sydsvenska Dagbladet (1,9), Nerikes Allehanda (1,2), Nya Wermlands-Tidningen (1,2), Borås Tidning (1,2), Östgöta Correspondenten (1,2), Upsala Nya Tidning (1,1) och Helsingborgs Dagblad (1,0 milj.kr.).

Tillsammans erhöll de ovannämnda elva största rabattmottagarna 23,8 milj.kr. i samdistributionsrabatt, vilket motsvarar 41 % av statens sammanlagda kostnad för denna stödform.

För den övervägande majoriteten eller 122 st. av de tidningar som budgetåret 1987/88 mottog samdistributionsrabatt var det utbetalade beloppet lägre än 700 000 kr. Eftersom den högsta rabatten per exemplar, 7 öre, tillämpas för volymer upp till 10 milj. exemplar per årgång, anger antalet 122 också hur många tidningar som inte nådde upp till denna intervallgräns utan fick hela sin samdistributionsrabatt beräknad efter den förmånligaste rabattklassen.

19 tidningar erhöll samma år ett rabattbelopp på mellan 700 000 kr. och 1,25 milj.kr. Med hänsyn till den regressiva rabattskalans utformning innebär detta att årgångsvolymen för dessa tidningar låg inom intervallet 10 milj.-21 milj. exemplar. Den utbetalade rabatten var för denna grupp till större delen beräknad efter normen 7 öre per exemplar men för den del av beloppet som översteg 700 000 kr. efter den närmast lägre rabattnivån 5 öre per exemplar.

Beträffande de fem tidningar som fick mer än 1,25 milj.kr. i samdistributionsrabatt gäller att den distribuerade volymen för var och en översteg 21 milj. exemplar. Rabattnivån 4 öre per exemplar hade legat till grund för beräkningen såvitt gäller den del av rabattbeloppet som översteg 1,25 milj.kr. medan de båda högre nivåerna 5 resp. 7 öre tillämpats för den övriga delen — 7-öresnivån för de första 700 000 kr. av totalbeloppet.

I tabell 14.2 återges en sammanställning som visar vilka tidningar som budgetåret 1987/88 nådde en uppplagevolym inom samdistributionen på över 10 milj. årsexemplar och som därmed fick distributionsrabatten delvis beräknad efter lägre nivå än 7 öre per exemplar.

De i tabellen förtecknade 24 största mottagarna av samdistributionsrabatt budgetåret 1987/88 erhöll ett sammanlagt rabattbelopp om 34 675 tkr. eller 59,4 % av det totalt utbetalade beloppet avseende denna stödform. Av dessa 34 675 tkr. var 17 312 kr., dvs. hälften, beräknade efter den högsta rabattnivån medan 7 159 tkr. beräknats efter 5-öresnivån och 10 204 tkr. efter 4-öresnivån.

¹⁾ Antalet blir 149 om två editioner vardera av Arbetet, Bergslagsposten-Bergslagens Tidning resp. Folket räknas var för sig.

Tabell 14.2 Samdistributionsrabatt 1987/88 till tidningar med högre rabattbelopp än 700 000 kr

Tidning	Mottaget belopp, tkr.			
	Totalt	Därav beräknat efter		
		7 öre per ex.	5 öre per ex.	4 öre per ex.
Dagens Nyheter	5 615	700	550	4 365
Göteborgs-Posten	4 154	700	550	2 904
Svenska Dagbladet	3 186	700	550	1 936
Arbetet	2 105*	1 212*	550	343
Sydsvenska Dagbladet	1 906	700	550	656
Nerikes Allehanda	1 231	700	531	
Nya Wermlands-Tidningen	1 220	700	520	
Borås Tidning	1 218	700	518	
Östgöta Correspondenten	1 210	700	510	
Uppsala Nya Tidning	1 098	700	398	
Helsingborgs Dagblad	1 010	700	310	
Vestmanlands Läns Tidning	973	700	273	
Nordvästra Skånes Tidningar	955	700	255	
Norrköpings Tidningar	949	700	249	
Barometern	939	700	239	
Sundsvalls Tidning	833	700	133	
Smålandsposten	832	700	132	
Jönköpings-Posten	792	700	92	
Västerbottens-Kuriren	787	700	87	
Bohusläningen	752	700	52	
Norrländska Socialdemokraten	746	700	46	
Skånska Dagbladet	724	700	24	
Blekinge Läns Tidning	721	700	21	
Smålands-Tidningen	719	700	19	

*) Därav 512 tkr. för editionen Arbetet Väst.

14.3 Rabattens relativa andel av det totala presstödet

Samdistributionsrabattens andel av de totala presstödjande insatserna har under de senaste åren varit tämligen konstant, ca 13 %. Sett över en längre period har emellertid stödformens relativa betydelse i förhållande till övriga presstödsåtgärder successivt minskat. Detta belyses i tabell 14.3, där distributionsrabattens procentuella andel av det totala stödbeloppet redovisas för vart och ett av budgetåren fr.o.m. 1978/79.

Tabell 14.3 Samdistributionsrabatten i relation till det totala presstödet

Budgetår	Rabattens andel av presstödet, %	Budgetår	Rabattens andel av presstödet, %
1978/79	23,5	1983/84	13,2
1979/80	21,3	1984/85	12,7
1980/81	19,5	1985/86	12,9
1981/82	17,2	1986/87	12,9
1983/84	14,9	1987/88	13,0

Om jämförelsen bakåt i tiden utsträcks till budgetåret 1978/79 kan alltså konstateras att rabattens andel relativt det totala presstödet numera endast är ungefär hälften så stor som vid tioårsperiodens början.

Utvecklingen sedan 1978/79 av statens kostnader för samdistributionsrabatt i förhållande till de totala presstödskostnaderna visas grafiskt i diagram 14.1 och 14.2.

Diagram 14.1 Samdistributionsrabatt och annat direkt presstöd. Värdet per budgetår under den senaste tioårsperioden (löpande priser).

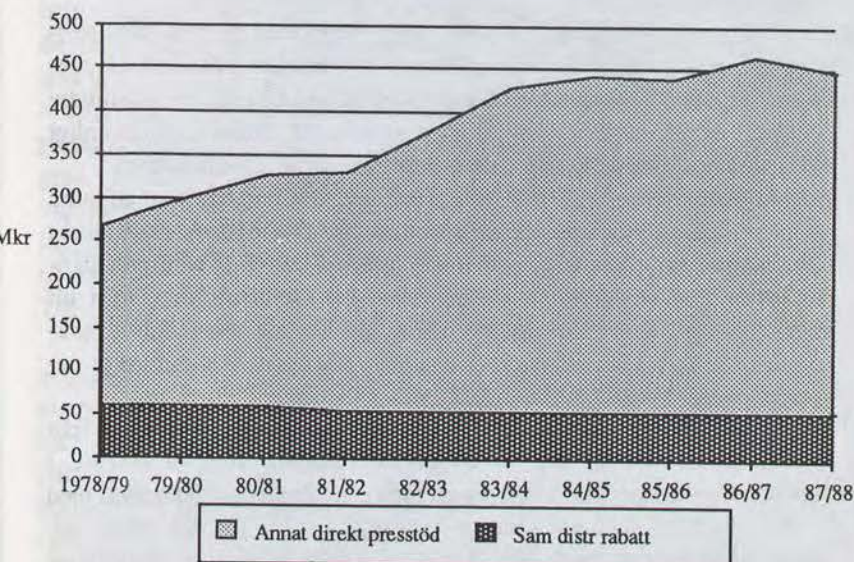
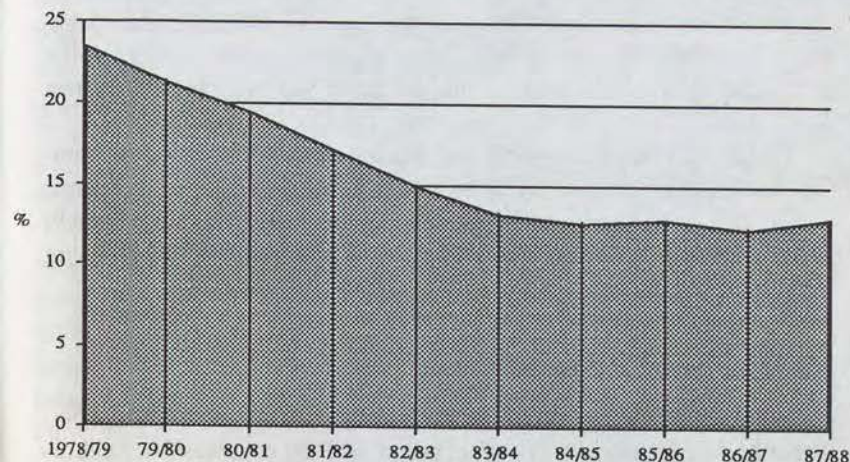


Diagram 14.2 Samdistributionsrabattens andel i procent av det totala presstödet. Utvecklingen under tio år.



14.4 Skrivelse från Svenska tidningsutgivareföreningen

Svenska tidningsutgivareföreningen (TU) har i en skrivelse till dagstidningskommittén den 6 maj 1986 tagit upp vissa frågor rörande tidningsdistributionen. När det gäller distribution av abonnerade exemplar konstaterar TU att den statliga samdistributionsrabatten medfört att utbärningskostnaderna för alla medverkande tidningar kunnat hållas nere. Organisationen erinrar om att distributionen i stort sett avförts som konkurrensmedel mellan dagstidningar till följd av det samordnade förfarande som möjliggörs genom den statliga rabatten. Likaprisprincipen har enligt TU kunnat upprätthållas genom att rabattsystemet erbjudit fördelar även åt högtäckningstidningar.

TU säger sig emellertid efter överläggningar med de fyra samdistributionsföretagen ha erfarit att sänkningen av rabatten 1981 och utvecklingen av distributionskostnaderna medfört att rabatten fått en allt mindre betydelse för tidningarnas distributionsekonomi. Rabatten utgjorde enligt TU i 1985 års kostnadsnivå endast 6-8 % av utbärningskostnaderna.

Enligt skrivelsen har samdistributionsföretagen framhållit att en inom sitt utgivningsområde dominerande tidning kan få ett bättre ekonomiskt utfall genom att upphöra med samdistributionen enligt de statliga villkoren, avstå från rabatten och själv inbjuda till samdistribution men till högre pris för de upplagemässigt mindre tidningarna. En sådan utveckling skulle enligt TU i många fall reducera effekten av det statliga pressstödet.

TU illustrerar sitt resonemang med ett räkneexempel som utgår från ett distributionsområde där en högtäckningstidning med 49 000 ex. i abonnerad upplaga samdistribueras med en lågtäckningstidning med 21 000 ex. Distributionskostnaden i utgångsläget är för den större tidningen ca 11 milj.kr. per år och för den mindre ca 4,7 milj.kr. Att gå över från det nuvarande systemet, som bygger på likapris för distributionen och ger rätt till den statliga rabatten, till samdistribution i högtäckningstidningens egen regi skulle enligt exemplet medföra en kostnadssänkning för högtäckningstidningen på nära 2 milj.kr. per år medan lågtäckningstidningens kostnader skulle öka med över 3 milj.kr. årligen. Statens kostnader för samdistributionsrabatt i det aktuella distributionsområdet skulle enligt exemplet minska med 1,3 milj.kr. per år vid övergång till det nya förfarandet.

Enligt TU:s uppfattning bör dagstidningskommittén pröva om samdistributionsrabatten behöver höjas för att säkerställa likapris vid distribution av abonnerade dagstidningar. En höjning kan enligt TU eventuellt behöva genomföras redan innan kommitténs arbete i dess helhet hunnit slutföras.

14.5 Kommitténs överväganden

Samdistributionsrabatten måste betraktas som en synnerligen viktig komponent i det samlade systemet för statligt stöd till dagspressen. Stödfor-

men har alltsedan tillkomsten för inemot 20 år sedan haft en sådan konstruktion och praktisk tillämpning att man kunnat avläsa direkta positiva effekter, och detta på flera plan. Dess grundläggande betydelse ligger i att den stimulerat till införandet över hela landet av organiserad samordnad utbärning av alla inom ett visst område spridda, abonnerade dagstidningar. Härigenom har distributionen kunnat neutraliseras som konkurrensmedel tidningarna emellan och medborgarnas tidningsval i större utsträckning kunnat företas med utgångspunkt från de enskilda tidningarnas framtoning och redaktionella innehåll.

Både den principiella uppbyggnaden av rabatteringsystemet och den tekniska utformningen har i allt väsentligt mött positivt gensvar inom hela tidningsbranschen. De för samdistributionens praktiska genomförande särskilt bildade företagen, som i inbördes konkurrens skall erbjuda sina tjänster åt tidningarna, inrättades helt i enlighet med statsmakternas intentioner och har såvitt kommittén kan bedöma fullgjort sina uppgifter på det sätt som avsågs. Att systemet uppfattas som funktionellt och i hög grad värt att slå vakt om är för övrigt något som kommittén fått bekräftat vid talrika kontakter med företrädare för större och mindre tidningsföretag, branschens intressesammanslutningar och berörda fackliga organisationer. Ett av många uttryck för denna inställning är den skrivelse från Tidningsutgivareföreningen som refererades i föregående avsnitt.

Från såväl presspolitisk som samhällsekonomisk synpunkt ter det sig angeläget att de gynnsamma effekter som den organiserade samdistributionen medfört blir bestående även i fortsättningen. Det primära skälet härför är självfallet att den områdesvis samordnade utbärningen avkastat odiskutabla praktiska och ekonomiska fördelar särskilt för de svagare tidningarna, att den därigenom medverkat till att upprätthålla en eftersträvad mångfald inom dagspressen och vid bibehållen sammanhållning i systemet kan väntas göra så även i framtiden.

En väl fungerande samverkan på distributionsområdet mellan i och för sig konkurrerande tidningar erbjuder vidare ett exempel, som kan åberopas till stöd för samarbetsåtgärder även av annat slag. Kommittén tänker då särskilt på sådan tryckeriteknisk samverkan mellan redaktionellt fristående tidningar som behandlas i kapitel 13. Exemplet från distributionsområdet visar, om systemet fortsätter att fungera väl, att arbetsuppgifter av manuell eller teknisk natur genom samordning mellan flera företag kan skötas på ett sätt som ger vinster både samhällsekonomiskt och företagsekonomiskt, utan att den redaktionella integriteten på något sätt påverkas negativt.

Kommittén har mot denna bakgrund med en viss oro noterat antydningar om att det i vissa områden finns risk för att den på rabattsystemet baserade samdistributionen kan komma att upphöra, därför att rabattens reella värde efter hand blivit kraftigt urholkat. Det skulle enligt dessa uppgifter här och var i landet finnas planer i denna riktning från sådana ledande tidningsföretags sida som inte längre finner rabatten tillräckligt intressant från företagsekonomisk synpunkt.

Tidningsutgivareföreningen har som nämnts redan 1986 i en skrivelse till kommittén varnat för en sådan utveckling. Genom ett räkneexempel har föreningen också sökt illustrera de ekonomiska konsekvenserna för dels en högtäckningstidning, dels en lågtäckningstidning på samma ort av en tänkt åtgärd av detta slag. Kommittén har inte möjlighet att i detalj bedöma hållbarheten i den kalkyl som återges i TU:s skrivelse. Den synes dock i princip realistisk och kan sålunda i stora drag belysa vilka ekonomiska och andra konsekvenser som i ett enskilt fall skulle kunna uppkomma genom att det ekonomiska värdet av samdistributionsrabatten påtagligt urholkats.

En eventuell upplösning av existerande samdistribution inom ett enstaka område kan vidare tänkas medföra följdverkningar av motsvarande slag även på andra håll. Man bör därför överväga åtgärder i syfte att garantera systemets fortbestånd. Tendenser till upplösning bör motverkas även om de yppar sig endast i något enstaka distrikt.

Kommittén redovisar i *bilaga 4* sina utförliga beräkningar av hur stora förändringar som värdet av samdistributionsrabatten undergått reellt sett sedan början av 1980-talet till följd av att ingen anpassning efter penningvärdesförsämringen genomförts under hela denna tid. Det framgår där att förändringarna är betydande. Genom exempel visas också att rabattens värde i stora drag kan anses ha reducerats lika mycket vare sig man räknar efter rabattnivåerna uttryckta i öre per tidningsexemplar eller som procentsatser i förhållande till de faktiska distributionspriserna. En reservation bör då visserligen göras med hänsyn till att prissättningen — och därmed rabattsatserna uttryckta i procent — varierar mellan olika distributionsområden och att förskjutningar när det gäller prisrelationen mellan olika områden gör att även rabattens faktiska värde reducerats olika mycket på skilda håll.

Kommittén finner det emellertid inte meningsfullt att eftersträva en heltäckande, exakt beräkning av hur rabattens realvärde förändrats i varje region eller individuellt för de enskilda tidningarna. Rabattsystemet innefattar i sig en viss schablonisering som tar sig uttryck i att rabatten utgår med bestämda öresbelopp oavsett skillnader i de priser som rabatteras. Det finns inte skäl att föreslå någon förändring av denna principiella uppläggning. Modellen är enkel att tillämpa och bör därför behållas. Däremot kan diskuteras om rabattskalans tekniska konstruktion med en indelning i tre klasser är idealisk eller om en ytterligare differentiering till exempelvis fyra eller fem klasser skulle vara lämplig.

14.6 Kommitténs förslag

Mot bakgrund av det som här redovisats finner kommittén att en höjning av samdistributionsrabattens öresbelopp nu bör genomföras. Beträffande storleken av denna höjning har kommittén fört ingående diskussioner. Våra beräkningar visar i och för sig att det skulle krävas en fördubbling eller något mer av de nu gällande öresbeloppen om man skulle vilja

återge rabatten det värde för tidningsföretagen som stödformen hade 1980 och en höjning med 55 à 60 % för att återställa 1981 års nivå. Kommittén är emellertid med tanke på kostnadskonsekvenserna inte beredd att föreslå en så kraftig höjning. Av de åtta alternativ till ny rabattskala som redovisas i bilaga 4 har kommittén i stället stannat för att föreslå det alternativ som medför den lägsta kostnadsökningen för staten, nämligen en ökning med ungefär en tredjedel av det belopp som utbetalades under senaste budgetår.

Den föreslagna rabattskalan, i bilagan betecknad *alternativ 4*, är indelad i fyra klasser och innebär att följande belopp skall utgå i samdistributionsrabatt, nämligen 10 öre per exemplar för de första 7 000 000 rabattberättigade exemplaren, 8 öre per exemplar för volymer mellan 7 000 000 och 14 000 000 exemplar, 6 öre per exemplar mellan 14 000 000 och 21 000 000 exemplar och 5 öre per exemplar ovanför denna volymgräns.

I och med ökningen av antalet rabattnivåer, med den förläggning av gränserna mellan rabattskikten och den avvägning av öresbeloppen som förordas får enligt kommitténs mening stödinsatsen totalt sett en rimligare profil än om den tregradiga skalan skulle behållas och endast öresnivåerna justeras. Rabattbeloppet till de allra största tidningarna ökar exempelvis med denna uppläggning betydligt mindre procentuellt räknat än beloppet till övriga tidningar.

Statens kostnader för samdistributionsrabatt beräknas med denna rabattskala komma att belöpa sig till ca 78,9 milj.kr., vilket innebär en ökning i förhållande till budgetåret 1987/88 med 20,5 milj.kr. eller 35 %. Denna beräkning utgår från oförändrade upplagevolymer jämfört med 1987/88, men det har förutsatts att kvalifikationskriterierna marginellt justeras enligt kommitténs förslag i kapitel 10. En jämförelse tidning för tidning av å ena sidan de 1987/88 utbetalade rabattbeloppen och å andra sidan det utfall som den föreslagna nya rabattskalan skulle ge vid motsvarande upplagor redovisas i bilaga 5.

Även om den föreslagna rabattnivån sålunda inte medför att realvärdet hos denna stödform kommer att fullt ut motsvara dess värde i början av 1980-talet, ger den dock en så pass betydande förbättring för tidningsföretagen att distributionssystemets fortbestånd rimligen måste anses säkrat. En 35-procentig höjning av rabatteringen bör enligt kommitténs mening av alla berörda uppfattas som en stark markering att man från statens sida fäster betydande vikt vid att samdistributionen även i fortsättningen skall fungera på avsett sätt.

Skulle mot förmodan systemet likväl inte bibehållas intakt bör enligt kommitténs mening andra åtgärder än en ytterligare rabattökning övervägas av statsmakterna i syfte att kompensera de tidningsföretag som skulle drabbas ekonomiskt om de inte längre kunde dra fördel av denna samverkan. Det bör i första hand tillhöra presstödsnämndens ansvar att löpande följa utvecklingen på samdistributionsområdet och till regeringen snarast rapportera om anledning finns till inskridande i någon form.

The first of these is the fact that the
 and the second is the fact that the
 and the third is the fact that the
 and the fourth is the fact that the
 and the fifth is the fact that the
 and the sixth is the fact that the
 and the seventh is the fact that the
 and the eighth is the fact that the
 and the ninth is the fact that the
 and the tenth is the fact that the
 and the eleventh is the fact that the
 and the twelfth is the fact that the
 and the thirteenth is the fact that the
 and the fourteenth is the fact that the
 and the fifteenth is the fact that the
 and the sixteenth is the fact that the
 and the seventeenth is the fact that the
 and the eighteenth is the fact that the
 and the nineteenth is the fact that the
 and the twentieth is the fact that the
 and the twenty-first is the fact that the
 and the twenty-second is the fact that the
 and the twenty-third is the fact that the
 and the twenty-fourth is the fact that the
 and the twenty-fifth is the fact that the
 and the twenty-sixth is the fact that the
 and the twenty-seventh is the fact that the
 and the twenty-eighth is the fact that the
 and the twenty-ninth is the fact that the
 and the thirtieth is the fact that the
 and the thirty-first is the fact that the
 and the thirty-second is the fact that the
 and the thirty-third is the fact that the
 and the thirty-fourth is the fact that the
 and the thirty-fifth is the fact that the
 and the thirty-sixth is the fact that the
 and the thirty-seventh is the fact that the
 and the thirty-eighth is the fact that the
 and the thirty-ninth is the fact that the
 and the fortieth is the fact that the
 and the forty-first is the fact that the
 and the forty-second is the fact that the
 and the forty-third is the fact that the
 and the forty-fourth is the fact that the
 and the forty-fifth is the fact that the
 and the forty-sixth is the fact that the
 and the forty-seventh is the fact that the
 and the forty-eighth is the fact that the
 and the forty-ninth is the fact that the
 and the fiftieth is the fact that the
 and the fifty-first is the fact that the
 and the fifty-second is the fact that the
 and the fifty-third is the fact that the
 and the fifty-fourth is the fact that the
 and the fifty-fifth is the fact that the
 and the fifty-sixth is the fact that the
 and the fifty-seventh is the fact that the
 and the fifty-eighth is the fact that the
 and the fifty-ninth is the fact that the
 and the sixtieth is the fact that the
 and the sixty-first is the fact that the
 and the sixty-second is the fact that the
 and the sixty-third is the fact that the
 and the sixty-fourth is the fact that the
 and the sixty-fifth is the fact that the
 and the sixty-sixth is the fact that the
 and the sixty-seventh is the fact that the
 and the sixty-eighth is the fact that the
 and the sixty-ninth is the fact that the
 and the seventieth is the fact that the
 and the seventy-first is the fact that the
 and the seventy-second is the fact that the
 and the seventy-third is the fact that the
 and the seventy-fourth is the fact that the
 and the seventy-fifth is the fact that the
 and the seventy-sixth is the fact that the
 and the seventy-seventh is the fact that the
 and the seventy-eighth is the fact that the
 and the seventy-ninth is the fact that the
 and the eightieth is the fact that the
 and the eighty-first is the fact that the
 and the eighty-second is the fact that the
 and the eighty-third is the fact that the
 and the eighty-fourth is the fact that the
 and the eighty-fifth is the fact that the
 and the eighty-sixth is the fact that the
 and the eighty-seventh is the fact that the
 and the eighty-eighth is the fact that the
 and the eighty-ninth is the fact that the
 and the ninetieth is the fact that the
 and the ninety-first is the fact that the
 and the ninety-second is the fact that the
 and the ninety-third is the fact that the
 and the ninety-fourth is the fact that the
 and the ninety-fifth is the fact that the
 and the ninety-sixth is the fact that the
 and the ninety-seventh is the fact that the
 and the ninety-eighth is the fact that the
 and the ninety-ninth is the fact that the
 and the hundredth is the fact that the

15 Stödinsatserna i ett tioårsperspektiv

15.1 Principiell inriktning

Det nuvarande stödsystemet har fungerat väl i den meningen att det förhindrat tidningsnedläggningar och säkrat konkurrens och mångfald inom dagspressen. Utan statlig hjälp skulle ett betydande antal tidningar ha tvingats upphöra eller på olika sätt begränsa sin utgivning. Det grundläggande målet med presstödet har därmed uppnåtts.

Konstruktionen av presstödet har emellertid medfört två huvudproblem, vid sidan av olika detaljfrågor. Stödet har inte kommit att fungera som den hjälp till självhjälp som ursprungligen var ett av huvudmotiven för de statliga stödåtgärderna i fastlagd utformning. Det kan inte sägas ha varit effektivt som ett medel att främja eller bidra till strukturomvandling och förbättrad ekonomi hos de stöddagande tidningarna, som har blivit i stort sett permanent beroende av statligt stöd.

Det förhållandet att presstödet inte lett till förbättrade ekonomiska eller konkurrensmässiga villkor för lågtäckningstidningarna har i sin tur medfört att de statliga stödåtgärderna i praktiken kommit att avse ett i stort sett oförändrat dagstidningskollektiv och en i stora drag given och i någon mån statisk struktur inom dagspressbranschen.

Kommitténs genomgång av presstödskomplexet visar att orsakerna till dessa förhållanden kan sökas i både regelutformningen och nivåerna i det nuvarande presstödet. Så länge tyngdpunkten - både systemtekniskt, ekonomiskt och i fråga om antalet berörda tidningar - mycket markant ligger på ett löpande bidrag avsett att täcka ett årligt underskott är det knappast realistiskt att räkna med att presstödet skall kunna få verkligt positiva ekonomiska och strukturella effekter eller främja en i djupare mening förstärkt konkurrens inom dagspressen.

Den viktigaste förutsättningen för att kunna komma ifrån den nämnda dubbla låsningen är därför enligt kommittén att hela presstödsystemet ges en mer dynamisk utformning med sikte på att verkligen kunna bidra till förbättrade villkor för lågtäckningstidningarna. Huvudinriktningen bör vara att stödet kan bidra till utveckling och uppbyggnad av en produktionsapparat som i rationella och ändamålsenliga former motsvarar olika tidningars redaktionella ambitioner och aktuella förutsättningar på marknaden.

Det nu redovisade övergripande synsättet och de därur formulerade ambitionerna gör det motiverat att det nya presstödet - åtminstone under en viss tidsperiod - till stor del inriktas på angelägna eller nödvändiga utvecklingsinsatser för att den dynamiska effekten skall kunna uppnås. Kommitténs förslag till utvecklingsstöd är utformade för att kunna utgöra incitament till en större rörlighet i utvecklingen genom att främja bl.a. företagsekonomiskt motiverade omläggningar och organisatoriskt nytänk-

ande. En sådan utveckling torde vara en nödvändig förutsättning för ett förbättrat kostnadsläge i ett längre perspektiv.

I enlighet med detta synsätt bör enligt våra förslag det årliga driftsstödet mer uttalat än för närvarande få karaktären av uppehållande rörelsebidrag, bl.a. genom att rensas från fiktiva kopplingar till pappersförbrukning, vissa teoretiska anknytningar till annonsintäkter, direkta konkurrensjämförelser m.m. Bl.a. mot denna bakgrund har vi föreslagit en övergång till upplagebaserat driftsstöd och en rad förenklingar i regelverket.

15.2 Medelsbehovet på sikt

Den sedan drygt femton år kända utvecklingen gör det i hög grad sannolikt att ett oförändrat presstödsystem skulle medföra fortsatt betydande kostnader för staten, utan att stödet för den skull leder till positiva strukturella förändringar. Det är f.ö. denna insikt som till stor del ligger bakom riksdagens och regeringens beslut att tillsätta dagstidningskommittén.

Detta talar för att inte bara regelverket utan även dimensioneringen av stödinsatserna, såväl rörande relationerna mellan de föreslagna stödformerna som över tid, inriktas på att bryta en statisk utveckling genom att framhäva möjligheter till rationaliseringar och strukturella förändringar.

Statens kostnader för det årliga produktionsbidraget har i reala termer varit oförändrade och till och med minskat något under den senaste tioårsperioden. Av diagram 15.1 framgår att kostnaderna för produktionsbidraget mätt i löpande priser har stigit med 88 % mellan 1979 och 1988, medan konsumentprisindex ökat med 102 % under samma tid.¹ Detta innebär att kostnaderna mätt i fast penningvärde nu ligger 7 % under kostnaderna år 1979.

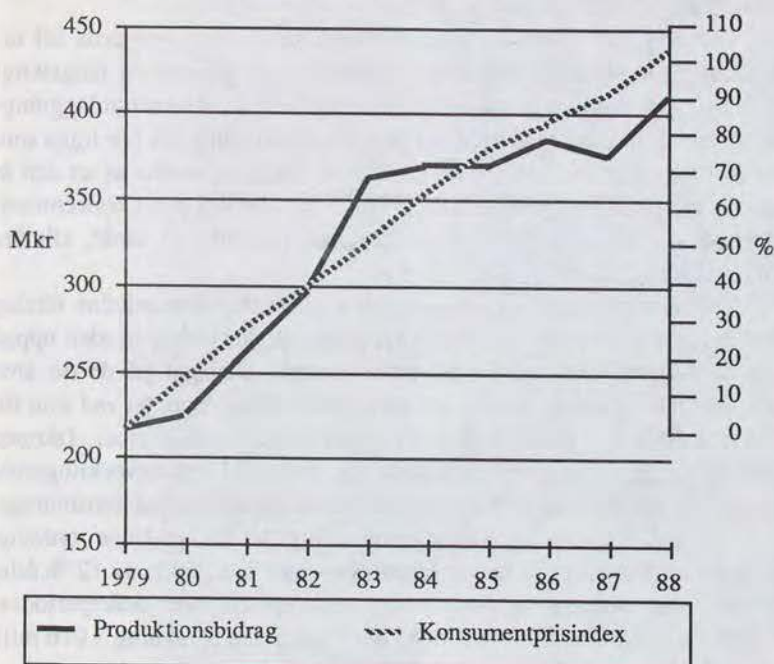
Kostnaderna för det totala, direkta presstödet har — omräknat i fast penningvärde — sjunkit med ca 21 % under samma period. Att kostnads-sänkningen här är större torde främst bero på att besparingar gjorts på de behovsprövade stödformerna och att samdistributionsrabatten sedan 1981 varit nominellt oförändrad. De uppskrivningar som gjorts under perioden har avsett produktionsbidraget.

Kommitténs förslag i fråga om årligt driftsstöd innebär en viss kostnadsminskning för staten såvitt gäller denna stödform. Detta slår igenom fullt ut efter en treårig avtrappningsperiod. Vi anser vidare att de av oss föreslagna bidragsnivåerna inte bör ökas realt under de första tio åren efter övergången till ett nytt regelsystem.

Driftsstödet bör i detta perspektiv sålunda betraktas som en grundläggande garanti för fortsatt utgivning. Härmed markeras det dynamiska synsättet i det nya presstödet, som innebär att de statliga stödåtgärderna särskilt bör inriktas på ekonomiskt betungande rationaliseringar och nyinvesteringar inom dagstidningsutgivningen med sikte på ett förbättrat kostnadsläge.

¹ Kpi-förändringen har beräknats med utgångspunkt i medelvärdet för år 1979 och indextalet för augusti 1988.

Diagram 15.1 Kostnaderna för produktionsbidrag 1979-1988 i jämförelse med den allmänna prisutvecklingen



Diagrammet visar hur statens kostnader för produktionsbidrag utvecklats under perioden 1979-1988 (heldragen kurva) i jämförelse med den allmänna pris- och kostnadsutvecklingen mätt enligt konsumentprisindex (kpi, streckad kurva).

Som framgår ökade bidragskostnaderna något mindre än den allmänna prisutvecklingen under de tre första åren av perioden men däremot något mer mellan 1982 och 1985. Under de tre senaste åren har åter bidragskostnaderna ökat i något långsammare takt än kpi.

För perioden som helhet gäller att statens kostnader för produktionsbidrag ökat med 88 %, medan kpi t.o.m. augusti 1988 höjts med 102 %.

För de nu gällande behovsprövade stödformerna — utvecklingsbidrag, samverkansbidrag och lån ur pressens lånefond — uppgår riksdagens medelsanvisning för innevarande budgetår till 98,3 milj.kr. Vi anser att en motsvarande medelsram bör anvisas för riktade utvecklingsinsatser i enlighet med vad vi förordat angående utvecklingsstöd.

För att utvecklingsstödet skall kunna bli effektivt krävs dock enligt vår bedömning att en viss anpassning görs över tid, så att stödmedlen dels kan sättas in när de bäst behövs, dels också ger maximal strukturell effekt. I det nämnda tioårsperspektivet vill vi på denna punkt anföra följande.

För att tidningsföretag skall kunna söka utvecklingsstöd i föreslagna former är det naturligt att det behövs tid för planering och förarbeten. Även om förberedelserna kan ta olika lång tid för olika företag, är det troligt att det totala medelsbehovet för utvecklingsstöd under de första åren efter en systemomläggning blir lägre än senare. Vi föreslår därför att

medelsramen byggs upp gradvis under tre år, från totalt 60 milj.kr. år 1, 80 milj.kr. år 2 till 100 milj.kr. år 3.

Vidare är det enligt vår mening angeläget att möjligheterna till utvecklingsstöd verkligen stimulerar företagen att genomföra långsiktigt inriktade och företagsekonomiskt väl underbyggda strukturumläggningar. Av detta skäl anser vi att den totala medelsanvisningen bör ligga som högst under åren 3 till 6, för att därefter åter stegvis sjunka så att den år 10 är nere på samma nivå som år 1. För detta talar också att koncentrerade insatser under en viss tid får förväntas medföra ett sänkt, allmänt rationaliseringsbehov på sikt.

Med den förordade uppläggningsen skulle enligt kommitténs förslag det totala medelsbehovet för utvecklingsstöd under tioårsperioden uppgå till ca 820 milj. kr. i 1988 års penningvärde. Utslaget på de tio åren innebär detta att medelsramen för varje år blir något lägre än vad som för närvarande gäller för nu befintliga behovsprövade stödformer. Därmed blir de tillgängliga resurserna totalt för driftsstöd och utvecklingsstöd enligt det nu föreslagna systemet inte större än för produktionsbidraget och de behovsprövade stödformerna enligt hittills gällande ordning. Kommittén har gjort en nuvärdesanalys — med antagande av 12 % årlig ränta — av medelsanvisningen enligt resp. system över tioårsperioden. Nuvärdet enligt kommitténs förslag blir med denna beräkning 3 016 milj. kr. och enligt det gällande systemet 3 199 milj. kr.

Den föreslagna modellen i sin helhet framgår av tabell 15.1. Det måste understrykas att uppställningen inte kan användas för direkta *kostnadsmässiga* jämförelser. Dels innefattar det nuvarande systemet långivning och det föreslagna systemet lånegarantier, dels är det enligt kommittén svårt att mera exakt bedöma de årliga kostnaderna för utvecklingsstödet med dess förordade uppläggning.

De angivna nivåerna för utvecklingsstöd bör ses som kommitténs förslag till *viljeyttring* från statsmakternas sida i fråga om utvecklingsstöd, och som rekommenderade *maximibelopp* för ändamålet. Kommittén förutsätter att riksdagen - inom de föreslagna ramarna - fortlöpande preciserar de årliga medelsanvisningarna efter vad som bedöms vara ändamålsenligt på grundval av inhämtade erfarenheter.

Den förordade ordningen innebär konkret att tidningsföretag i konkurrensmässigt underläge kan bli föremål för en totalt sett omfattande statlig stödinsats under ett antal år för att kunna åstadkomma nödvändiga rationaliseringar m.m. och därmed skapa förutsättningar för ett förbättrat kostnadsläge längre fram.

Genom effektivitetsvinster till följd av satsningen på utvecklingsstöd torde i det längre perspektivet ytterligare besparingar kunna göras på driftsstödet därigenom att vissa mottagare av sådant stöd inte längre blir lika beroende av löpande tillskott. Vi räknar med att fr.o.m. det femte året efter de nya reglernas genomförande medelsbehovet vad gäller driftsstöd kommer att minska till en årlig nivå motsvarande 350 milj.kr. i 1988 års penningvärde.

Tabell 15.1 Medelsbehovet för presstöd i olika former, milj.kr. (1988 års penningvärde)

I. Enligt nuvarande system, anvisat för budgetåret 1988/89		II. Enligt kommitténs förslag till nytt system, anvisning per budgetår										
		År	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Produktionsbidrag 410,3	A. Driftstöd		402,4	392,2	382,0	382,0	350	350	350	350	350	350
2. Utvecklingsbidrag 5,8	B. Utvecklingsstöd (avser förpressinveste- ringar, investeringar i gemensamma tryck- erianläggningar, sam- tryckningsbidrag och utbildningsinsatser)		60 ^{a)}	80	100	100	100	100	80	80	60	60
3. Samverkansbidrag 5,0												
4. Lån ur lånefonden 87,5												
Stödformer med behövs- prövning (2-4), summa 98,3	Därav för utbildnings- ändamål högst 5 milj. kr. per år											
5. Samdistributionsrabatt 57,5	C. Samdistributions- rabatt		78,9	78,9	78,9	78,9	78,9	78,9	78,9	78,9	78,9	78,9
TOTALT 566,1			541,3	551,1	560,9	560,9	528,9	528,9	508,9	508,9	488,9	488,9

a) Om det nya systemet börjar tillämpas budgetåret 1989/90 tillkommer för år 1 en sista utbetalning av 62,5 milj.kr. som del av lån till Af-
tonbladet och Svenska Dagbladet i enlighet med beslut av riksdagen.

Den lägre kostnadsnivån kan väntas uppkomma dels därigenom att vissa tidigare stödberoende tidningar når en marknadsposition och ekonomisk stabilitet som bl.a. avspeglas i en hushållstäckning över gällande gränsvärden för driftsstöd, dels därigenom att en allmänt sett effektivare produktionsstruktur i branschen — stimulerad genom utvecklingsstödet — kan göra det möjligt att något reducera bidragssatserna i driftsstödet.

Förslagen om utvecklingsstöd innebär att flera olika ändamål inryms under en enda anslagspost. Kommittén anser det inte för närvarande ändamålsenligt att den föreslagna medelsanvisningen differentieras på de olika ändamålen, utom i fråga om utbildningsinsatser. Inledningsvis bör presstödsnämnden ha möjligheter att disponera medlen på ett med hänsyn till inkomna ansökningar praktiskt och rationellt sätt. När konkreta erfarenheter inhämtats bör presstödsnämnden, om det bedöms fördelaktigt, kunna föreslå regeringen en i förväg bestämd fördelning av medlen till olika huvudändamål.

Kommittén gör bedömningen att det enda naturliga alternativet till det nu föreslagna systemet är att det nuvarande får gälla även fortsättningsvis. Vi anser dock att en sådan ordning skulle innebära att staten för överskådlig framtid lägger fast att presstödet väsentligen handlar om löpande förlusttäckningsbidrag. Staten skulle i så fall binda sig för återkommande bidragsuppskrivningar och en kostnad på ca en halv miljard kronor om året, utan några ambitioner att bidra till i egentlig mening förbättrade utgivningsvillkor för den del av tidningskollektivet — lågtäckningstidningarna — vars fortlevnad är nödvändig om konkurrens och mångfald inom dagspressen skall upprätthållas även i framtiden.

16 Frågor om faktaunderlag, uppföljning m.m.

16.1 Presstödsnämnden

Det statliga presstödet administreras av presstödsnämnden, som är parlamentariskt sammansatt. Ledamöter och suppleanter förordnas av regeringen för en tid av högst tre år.

Nämndens huvuduppgift är att fördela det statliga stödet till dagspressen och därutöver fullgöra vissa uppgifter enligt kungörandeförordningen. Dessutom åligger det nämnden att följa och analysera den ekonomiska utvecklingen för olika tidningsgrupper och övriga väsentliga förändringar inom dagspressen, rapportera om utfallet av de presstödjande åtgärderna, rapportera förändringar inom tidningsägandet samt bevaka att lån ur pressens lånefond inte leder till förlust för statsverket.

Det löpande arbetet leds av en kanslichef, med biträde av fyra tjänstemän. För vissa uppgifter anlitas särskild expertis. Det gäller framför allt undersökningar och analyser av olika utvecklingstendenser på pressområdet. Kammarkollegiet sköter på nämndens uppdrag den löpande administrationen av lån ur pressens lånefond.

Merparten av fördelningsbesluten tas samlad i samband med budgetårsskiftet. Särskilda ärenden i fråga om produktionsbidrag och beslut om samverkansbidrag, utvecklingsbidrag och lån ur pressens lånefond behandlas löpande. Bevakningsuppdragen fullgörs dels inom ramen för de årliga anslagsframställningarna och dels genom utgivning av särskilda rapporter.

Kommittén anser att nämndens sammansättning och organisationen av arbetet är väl lämpad för de uppgifter som ett delvis nytt presstödssystem kräver. Fördelningen av årligt driftstöd föreslås även fortsättningsvis ske utifrån generella regler. Principerna för samdistributionsrabatten föreslås vara oförändrade. I dessa avseenden medför inte kommitténs förslag några särskilda konsekvenser för stödets administration.

När det gäller det nya utvecklingsstödet innebär kommitténs förslag en enskild prövning som i vissa stycken kan vara tämligen ingående och bl.a. innefatta bankmässiga bedömningar. Som vi konstaterat i kapitel 13 finns redan erfarenheter i nämndens verksamhet av en sådan ärendehandläggning i samband med beslut om utvecklingsbidrag, samverkansbidrag och lån ur pressens lånefond. Den ekonomiska och bankmässiga kompetens som enligt förslagen krävs för tilldelning av utvecklingsstöd finns redan i nämnden. Kommittén gör bedömningen att förslagen i denna del knappast behöver dra med sig ändrade ärenderutiner i någon avgörande omfattning.

16.2 Insamling av uppgifter och faktaunderlag

I samband med sin prövning av ansökningar om presstödd liksom inom ramen för sina översikter om utvecklingen inom dagspressen infordrar presstödsnämnden vissa sakuppgifter, bl.a. angående ekonomiska förhållanden. Enligt praxis hämtas erforderliga uppgifter ur företagens bokslut, som varje år inlämnas till nämnden. Nämnden har utvecklat vissa nyckeltal m.m. för att underlätta komparativa analyser, i huvudsak enligt modeller som utarbetades av fjärde pressutredningen.

¹⁾ Dagstidningsföretagens ekonomi och presstödet. Rapport på uppdrag av dagstidningskommittén, Einar Häckner 1987-06-01. Figurerna 1, 2 och 3 i det följande är hämtade ur rapporten, resp. s 42, 47 och 49.

Kommitténs undersökningar genom särskild ekonomisk expertis¹ visar att den ekonomiska utvecklingen och ställningen är viktiga uttryck för företagets effektivitet och därmed deras konkurrensförmåga och utvecklingspotential. Analyserna har dock inte uteslutande kunnat baseras på tidningarnas externa räkenskaper, eftersom det finns betydande olikheter i fråga om t.ex. valda värderingsprinciper, avgränsningar mellan investeringar och löpande underhåll, m.m.

För att få en rättvisande uppfattning om resultatutveckling och skapa möjligheter till relevanta jämförelser mellan olika företag har man vid dessa analyser fått lägga ned ett omfattande arbete med grundmaterialet, som i sin tur lett till bearbetningar av årsredovisningarna på ett flertal punkter. Bearbetningarna gav stora skillnader mot de officiella räkenskaperna. Som exempel nämns i ett fall att för redovisat resultat före koncernbidrag, bokslutsdispositioner och skatt var skillnaderna i genomsnitt över 100%. Det medför stora differenser när det gäller att bestämma avkastningen på det totala kapitalet.

Den ekonomiska expertisen drar slutsatsen att det inte är möjligt att ge en rättvisande bild av tidningarnas ekonomiska ställning och utveckling om analyserna endast grundas på de externa räkenskaperna. Det finns stora möjligheter att förbättra redovisningspraxis. Med hänsyn till omfattningen av det totala stödet från samhällets sida är det enligt denna undersökning välmotiverat att begära att företagen anpassar sin externredovisning så att det utan omfattande arbete går att följa den ekonomiska utvecklingen för de enskilda företagen i branschen.

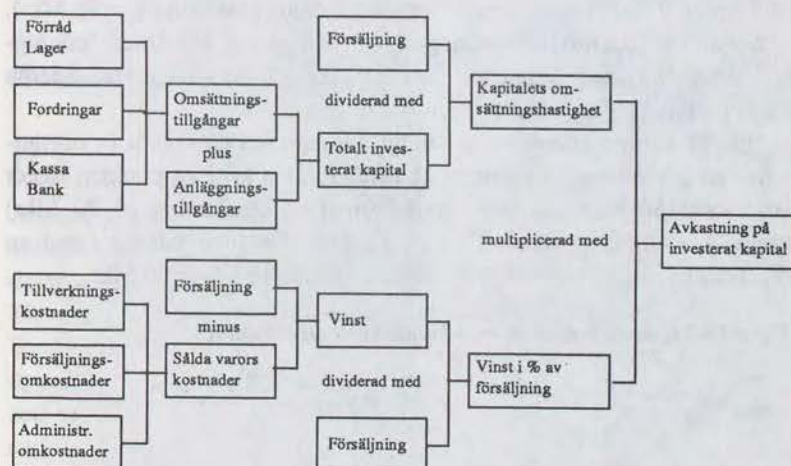
16.3 Prövade analysmodeller

I särskilda rapporter till kommittén har inom ramen för dessa undersökningar olika modeller och analyscheman använts för att anvisa möjligheter till en klarare uppfattning av företagets ekonomiska utveckling. Räkenskapsanalyserna har inriktats på de ekonomiska konsekvenserna av den löpande verksamheten. Det innebär att poster av extraordinär karaktär som bokslutsdispositioner, skatter och statligt stöd lämnats utanför. Inriktningen har varit att visa den lönsamhet som tidningarna åstadkommit av egen kraft.

De använda analysmodellerna kan med hjälp av olika nyckeltal och parametrar beskriva t.ex. tillväxt, finansiell balans och lönsamhet, vilket i

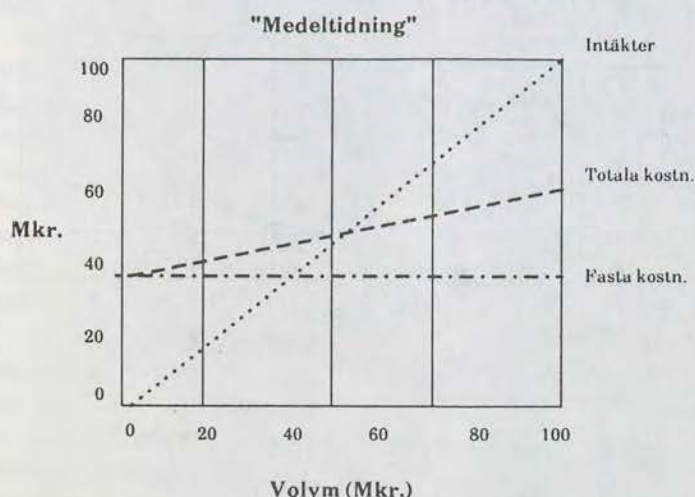
sin tur kan relateras till avkastningen på det egna kapitalet genom bl.a. bestämning av den s.k. överskottsgraden och tillgångarnas omsättnings-hastighet. Den i den ekonomiska undersökningen tillämpade, inledande analyskedjan illustreras i figur 16.1.

Figur 16.1 Den s.k. du Pont-modellen



Uppgifter som tas fram enligt denna modell kan enligt den ekonomiska utredningen läggas till grund för mer utvecklade resultatjämförelser i fråga om tidningarnas kostnads/intäktsstruktur. Hur sådana jämförelser kan falla ut i praktiken illustreras i figurerna 16.2 och 3.

Figur 16.2 Intäkts/kostnadsstrukturen i en "medeltidning"



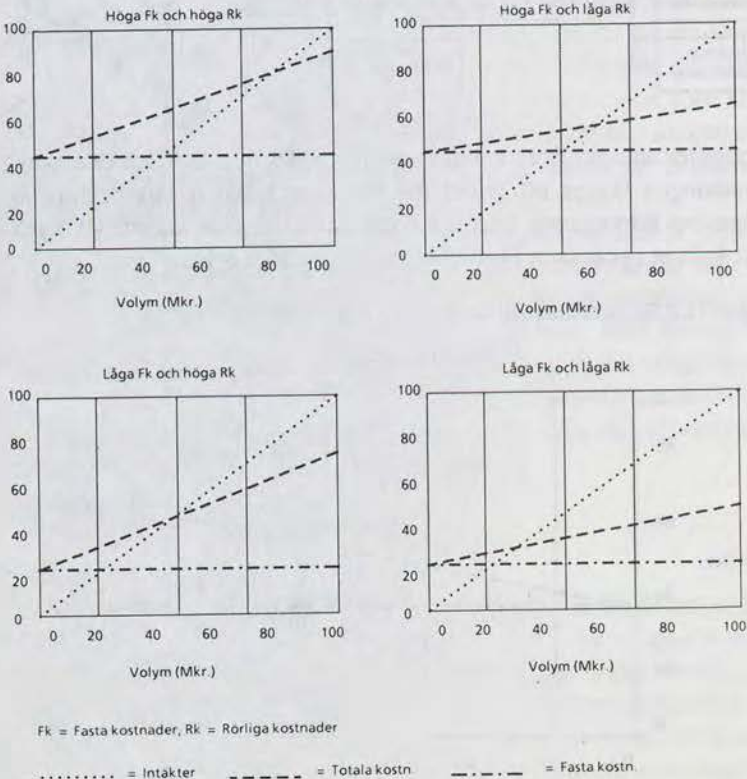
För att utröna kostnadsstrukturens betydelse för tidningarnas resultat har den analyserats i diagramform för ett antal fingerade tidningar. Fyra olika situationer beskrivs:

- Höga fasta kostnader (43 Mkr) och höga rörliga kostnader (45%)
- Höga fasta kostnader (43 Mkr) och låga rörliga kostnader (24%)
- Låga fasta kostnader (24 Mkr) och höga rörliga kostnader (45%)
- Låga fasta kostnader (24 Mkr) och låga rörliga kostnader (24%)

I diagrammet anges med lodräta linjer en teoretisk volym för en tänkt mindre tidning (omsättning = 20 Mkr), för en tänkt "medeltidning" (omsättning = 50 Mkr) samt för en tänkt stor tidning (omsättning = 70 Mkr). Intäkterna är lika med omsättningen i varje diagram. För "medeltidning-
en" antas de fasta kostnaderna vara 35 Mkr och de rörliga kostnaderna antas utgöra 33% av omsättningen.

Enligt figuren kommer i teorin en tidning med en volym (= omsättning) på 50 Mkr att få ett negativt resultat. Den kritiska punkten ligger strax över 50 Mkr. En stor tidning (med en omsättning på 70 Mkr) kommer att få ett överskott på ca 12 Mkr. En liten tidning (med en omsättning på 20 Mkr) får däremot ett underskott på över 20 Mkr.

Figur 16.3 Konsekvenser av varierande kostnadsstruktur



Analysmodellerna ger enligt den ekonomiska utredningen en möjlighet att teoretiskt bestämma vid vilken punkt i en given kostnads/intäktsstruktur ett företag kan uppnå lönsamhet. Modellerna lämnar också utrymme för komparativa analyser av lönsamheten hos olika företag som arbetar under jämförbara yttre betingelser. Förbättrade inblickar i tidningsföretagens ekonomiska struktur kan — om analyserna genomförs brett och systematiskt — ge vissa anvisningar om på vilka punkter åtgärder kan sättas in för att förbättra lönsamheten, t.ex. genom att på olika sätt påverka kostnadsstrukturen.

16.4 Internationella ekonomiska analyser

Ansatsen i den på kommitténs uppdrag genomförda ekonomiska undersökningen leder till slutsatser och rekommendationer som i väsentliga delar påminner om vad som prövats och satts i system i Förenta Staterna. The Inland Daily Press Association har i en brett upplagd s.k. Inland Study från flertalet amerikanska tidningsföretag samlat de detaljerade uppgifter som krävs för en genomförd kostnads/intäktsanalys av i stort sett beskrivet slag. Uppgifterna har sedan bearbetats och sammanställts centralt och bl.a. använts för fördjupad företagsekonomisk forskning och utveckling på dagstidningsområdet.

Behovet av projektet har främst förklarats med att de allra flesta amerikanska tidningsföretag arbetar på lokala monopolmarknader. Den fortlöpande anpassning och avstämning som normalt följer av en konkurrens på samma marknad ersätts med jämförelser mellan likvärdiga tidningar på olika delmarknader. Genom the Inland Study simuleras konkurrenssituationer som kan leda till åtgärder och slutsatser som i andra sammanhang växer fram ur en reell marknadskonkurrens.

Resultaten har fått en avsevärd praktisk betydelse. Sammanställningarna redovisas visserligen med vederbörlig sekretesshänsyn, t.ex. i tillräckligt allmängiltiga ekonomiska poster och utan angivande av företagens namn och utgivningsort, men deltagande företag vet sin placering i materialet. Om ett företag är intresserat av att diskutera sina egna villkor med i sammanställningarna jämförbara företag kan direkta kontakter klaras centralt via kansliet för the Inland Study. Många företag har på detta sätt genom aktivt utbyte av egna erfarenheter kunnat precisera svagheter i verksamheten och fått uppslag till förbättringar.

Verksamheten har bidragit till väsentligt förbättrade insikter i tidningsutgivningens villkor och har kunnat användas för att öka lönsamheten i branschen rent generellt. Projektet betraktas idag som mycket värdefullt av tidningsutgivarna och har också väckt uppmärksamhet i angränsande länder. Tidningsutgivare från Mexico och vissa latinamerikanska länder har t.ex. vänt sig till the Inland Study för att på konsultbasis få hjälp att organisera en motsvarande verksamhet.

16.5 Kommitténs överväganden och förslag

Som nämnts i det föregående skall presstödsnämnden enligt sina instruktioner bl.a. följa och analysera den ekonomiska utvecklingen inom dagspressen och rapportera om utfallet av de presstödjande åtgärderna.

Kommitténs undersökningar visar möjligheter till förbättringar i fråga om insamling och analys av uppgifter om tidningsföretagens ekonomiska och strukturella förhållanden. Med en mer informativ uppgiftsbas än vad som kan erhållas genom de externa räkenskaperna skulle enligt vår bedömning ställningen och utvecklingen i tidningsföretagen kunna avläsas bättre.

Det är enligt kommittén av stor vikt att bedömningar av t.ex. ekonomiska och strukturella förhållanden inom dagspressen kan göras på basis av ett så informativt och relevant material som möjligt. Ett bra grundmaterial är också en förutsättning för en smidig administration av det nya utvecklingsstödet och för de uppgifter som kommittén närmare utvecklat i avsnitt 12.5.1. Ytterst är också statens möjligheter till en verkningsfull utformning och dimensionering av presstödet beroende av att de presspolitiska bedömningarna kan bygga på en kvalificerad analys av aktuella sakförhållanden.

Kommittén anser därför att ett arbete bör påbörjas hos presstödsnämnden i riktning mot en förbättring och systematisering i fråga om insamlingen av relevanta uppgifter. Uppgifterna bör läggas in i en för ändamålet upprättad databas hos nämnden som kan uppdateras fortlöpande och användas för den i instruktionen stadgade rapporteringen av utvecklingen inom dagspressen.

Inom ramen för detta arbete bör nämnden även kunna utveckla former för ekonomisk redovisning, som kan användas i samband med ansökningar om presstöd, enligt ungefär de riktlinjer som anvisats i den på kommitténs uppdrag genomförda ekonomiska undersökningen.

Uppläggningsen av detta arbete bör ges den inriktningen att materialet kan få ett direkt intresse för tidningsföretagen i det löpande utvecklingsarbetet. På längre sikt bör nämnden även kunna anlitas av enskilda företag för att på konsultbasis och mot ersättning medverka till en fördjupad analys av ekonomiska och strukturella förhållanden hos företagen.

Kommittén föreslår att regeringen ger presstödsnämnden i uppdrag att planera och utforma ett arbete med förordad inriktning. Arbetet bör bedrivas med beaktande av vad som anförts i det föregående. Nämnden bör för ändamålet kunna samverka med t.ex. Svenska tidningsutgivareföreningen, som sedan en tid överlätit den fortlöpande bevakningen av den ekonomiska utvecklingen i branschen till presstödsnämnden.

Reservationer och särskilt yttrande

Reservationer och särskilt yttrande

1. Reservation av ledamoten Anders Björck

Moderata Samlingspartiet har under en följd av år i riksdagen yrkat på en neddragning av produktionsbidragen. Bland skälen för detta märks såväl statsfinansiella överväganden som uppfattningen att systemet med produktionsbidrag baserade på pappersförbrukning kan leda till slöseri och ovilja att vidta nödvändiga rationaliseringsåtgärder. Det nuvarande systemet har lett till stora orättvisor, vilket klarast framgår vid ett studium av hur produktionsbidragen har fördelats mellan olika pressgrupper. Stödet per exemplar till olika tidningar visar stora skillnader som i vissa fall måste betraktas som helt orimliga.

Det finns sålunda anledning att också framledes söka minska produktionsbidragens storlek. Moderata Samlingspartiet har i riksdagen yrkat på en neddragning med tjugo procent, vilket också borde ha blivit utredningens förslag.

Jag anser vidare att de nuvarande reglerna för produktionsbidrag till editioner bör bibehållas.

2. Reservation av ledamöterna Anders Björck och Per-Olof Hanson

Tanken att ersätta det nuvarande utvecklingsbidraget, samverkansbidraget och pressens lånefond med ett enhetligt utvecklingsstöd, omfattande förpressinvesteringar, investeringar i gemensamma tryckerianläggningar, samtryckningsbidrag och utbildningsinsatser bygger på förhoppningar att kunna dra presstödet från dess konserverande verkningar och att uppnå en mer dynamisk utveckling som varaktigt förbättrar lågtäckningstidningarnas ekonomiska läge så att de på sikt blir mindre beroende av löpande presstöd, och i gynnsamma fall helt oberoende.

Huvudavsikten sägs vara att stödet skall bidra till utveckling och uppbyggnad av en produktionsapparat som i rationella former motsvarar olika tidningars redaktionella ambitioner och aktuella förutsättningar på marknaden.

För att uppnå denna mera dynamiska utveckling föreslås ett utvecklingsstöd som över en längre tidsperiod skulle utgöra incitament till en större rörlighet i utvecklingen, bl.a. genom att främja företagsekonomiskt motiverade omläggningar och organisatoriskt nytänkande.

Presstödsreglerna innehåller emellertid sedan många år inslag i syfte att få till stånd vidgad teknisk samverkan i tryckerianläggningar. Främst framträder detta i presslånens villkor och genom möjligheter till samverkansbidrag. I dagstidningskommitténs betänkande föreslås ytterligare åt-

gärder i samma syfte genom införande av samtryckningsbidrag, en stödform som vi tillstyrker.

Att de enskilda tidningarna endast i begränsad omfattning använt sig av hittills gällande möjligheter för att uppnå kostnadsbesparingar och rationaliseringar är bl.a. ett uttryck för de enskilda tidningarnas vilja att bevara sitt oberoende.

Det förslag som kommittémajoriteten nu framlägger för det nya utvecklingsstödet innebär att bidragen — inte lån — villkoras med långtgående kontroll varvid framför allt presstödsnämnden förutsätts spela en framträdande roll såväl vid planeringen som genomförandet av de olika investeringarna och organisationsförändringarna. Innebörden av detta är att det skulle utvecklas en omfattande myndighetskontroll över de olika tidningarnas dispositioner — något som ter sig mycket främmande för den fria svenska pressens traditioner.

Att så markerat slå in på en sådan väg innebär att den svenska pressstödspolitiken i viktiga avseenden skulle frånga grundprincipen att arbeta med generella regler för att därigenom i görligaste mån undvika beslut in casu och därigenom hindra t.ex. partipolitiskt färgade manipulationer i enskilda fall. En sådan utveckling kan vi inte medverka till. Det bör finnas andra vägar för att uppnå bättre villkor för de stödberoende tidningarna.

En naturligare väg är att pressens lånefond kan användas för att underlätta investeringar i de fall där den gängse kreditmarknaden inte anser sig kunna ställa upp. Kreditgarantier bör kunna spela en viktig roll.

Vad gäller de viktiga utbildningsfrågorna för tidningsledare inom såväl det redaktionella som ekonomiska fältet finner vi det knappast befogat att ställa skattemedel till förfogande. Detta är uppenbart en uppgift för tidningsbranschen själv och branschens olika grupper, t.ex. A-pressen, FLT, liksom Dagspressens Marknadsinformation AB. Ett betydande utbildningsarbete pågår redan.

Vi avvisar sålunda det föreslagna utvecklingsstödet och det särskilda bidraget till utbildning.

I stället förordar vi ett antal utvecklingsfrämjande åtgärder som innebär en lånefond, samverkansbidrag och samtryckningsbidrag.

I stället för de lösa antaganden om en önskvärd utveckling under en tioårsperiod med det föreslagna utvecklingsstödet på ca 820 mkr. i dagens penningvärde föreslår vi alltså ett stöd om sammanlagt 30 mkr. per år som förutsätts rymma de nu nämnda elementen.

De antaganden som utredningsmajoriteten gör rörande möjligheterna att genom det föreslagna utvecklingsstödet varaktigt förbättra den f.n. stödberoende pressens läge så att presstödet efterhand skulle kunna trappas ned förefaller löst grundade och är föga mer än en optimistisk gissning.

Risken är stor att de stödberoende tidningarna — även efter en period av statligt förmyndarskap — och trots betydande statsbidrag, som kan visa sig svårt att fördela med nöjaktiga krav på neutralitet, kommer att

vara beroende av statsstöd i helt annan omfattning än vad det föreslagna utvecklingsstödet förespråkare gissar.

3. Reservation av ledamoten Per-Olof Hanson

Driftsstödet

Nivåerna för driftsstödet bör läggas något lägre än vad kommitténs majoritet ansett.

Jag förordar tillämpande av bidragssatsen 160 000 kr. som beräkningsgrund för de högfrekventa storstadstidningarna och 120 000 kr. för övriga flerdagartidningar samt för storstadstidningarna ett maximibelopp på 40 mkr. och för de övriga ett maximibelopp på 9 mkr.

För gruppen storstadstidningar dvs. Svenska Dagbladet, Arbetet Skåne, Arbetet Väst samt för Skånska Dagbladet innebär mitt förslag en reduktion av det vid årets vårriksdag höjda maximibeloppet på 47,37 mkr. för SvD och Arbetet Skåne. Eftersom Arbetet Västs stöd samtidigt höjdes från 34,69 mkr. till 38,84 mkr. innebär detta att Arbetets båda editioner tillsammans skulle få 86,21 mkr. Skånska Dagbladets stöd höjdes från 36,075 till 41,21 mkr.

Detta innebär att för såväl Arbetet Väst som i synnerhet SkD produktionsbidraget per utgivet ex. vida överstiger prenumeranternas bidrag till tidningen.

För de medelfrekventa landsortstidningarna förordar jag att likaså satsen 120 000 kr. tillämpas med maximibelopp på 9 mkr. Beräkningsmässigt innebär detta vad gäller driftstödet för en stor del av de aktuella tidningarna något lägre stöd än 1987 års produktionsbidrag, som för många uppgick till 9,16 mkr. För flera tidningar innebär mitt förslag någon ökning i förhållande till 1987 års stödbelopp.

Jag återkommer längre fram till den andra formen av löpande stöd, nämligen samdistributionsrabatten.

Den goda tidningskonjunkturen under senare år, återspeglad i t.ex. A-pressens bokslut för 1987, belyser att 1988 års tioprocentiga generella höjning av produktionsbidraget inte var rimligt motiverad.

För de lågfrekventa tidningarna bör nivån läggas lägre än kommittén föreslagit. Jag förordar ett belopp på 1,25 milj.kr. i stället för 1,4 milj.kr. till huvudgruppen och motsvarande lägre nivå för de övriga. Sammantaget innebär mitt förslag i denna del en uppräknig av 1987 års nivå med ca 3,5 mkr. till ca 60,4 mkr. mot kommitténs dryga 67 mkr.

Vad gäller de lågfrekventa tidningarna av rikskaraktär bör de nuvarande stödreglerna, som kan ge mycket drastiska förändringar av stödbeloppen vid gränsen 10 000 i upplaga mjukas upp.

Jag ansluter mig sålunda till de föreslagna reglerna om en trappa av innebörden att stödbeloppet minskas med 0,3 mkr. för varje tusental varmed upplagan minskas under 10 000 ex. ned till en nivå på 7 000 ex.

Motsvarande regel bör gälla även tvådagartidningar.

Samdistributionsrabatten

Samdistributionsrabatten har funnits sedan 1969. Årskostnaden för denna stödform har under en följd av år uppgått till ca 57 mkr. och har varit oförändrad sedan 1981.

Rabattens andel av det direkta presstödet har minskat kraftigt genom åren och uppgår nu till ca 12 procent av det direkta stödet. Till följd av att rabatten kraftigt minskat i relation till distributionskostnaderna — mer än en halvering mellan 1980 och 1987 — utgjorde rabatten enligt Tidningsutgivareföreningen år 1985 endast 6 à 8 procent av utbärningskostnaderna.

Hela systemet, som hittills omfattar hela dagstidningskollektivet, har genom denna utveckling råkat i fara, vilket skulle kunna medföra att distributionskostnaderna skulle återkomma som verksamt konkurrensmedel till förfång framför allt för de mindre tidningarna.

För att förebygga en sådan utveckling har dagstidningskommittén gjort bedömningen att rabatten måste höjas.

Om rabattens reala värde skulle återställas till den som gällde vid dess införande för 20 år sedan skulle den i stort behöva fördubblas.

Den höjning från nuvarande 57,6 mkr. till 78,9 mkr. som kommittén föreslår är emellertid enligt min bedömning inte tillräcklig för att undanröja hotet mot distributionssystemet.

Jag förordar därför en ökning av rabattens volym till något över 90 mkr. med den struktur som förordas i alt. 5, vilket innebär att antalet nivåer ökas och att utfallet för de olika tidningarna får en starkare regressiv karaktär till de mindre tidningarnas förmån. Rörande en förändring av i princip denna karaktär är kommittén enig.

Med tillämpning av det av mig förordade alternativet fullt ut skulle den största tidningen Dagens Nyheter få en ökning av sin rabatt med 34 procent med ett totalbelopp på ca 7,5 mkr. medan t.ex. tidningen Dagen skulle få sin rabatt höjd med 86 procent till ett totalbelopp på ca 642 000 kr.

Jag förordar — på sätt som används i flera olika sammanhang i pressstödet — att ett tak sätts på totalbeloppet för samdistributionsrabatten och att högsta beloppet för enskild tidning sätts vid 4 mkr. De tidningar vars rabattbelopp påverkas av detta tak är de tre största storstadstidningarna Dagens Nyheter, Göteborgs-Posten och Svenska Dagbladet. Samtliga dessa tidningar har den helt övervägande delen av sin upplaga i koncentrerade spridningsområden vilket medför lägre distributionskostnader per ex. Vidare har de betydande fördel av distributionsrabatten och samdistributionen för de s.k. överspridda delarna av sin upplaga. Dessutom har de ofta en större pappersvolym än de med dem samdistribuerade tidningarna.

För samdistributionens totalbelopp torde detta tak innebära en kostnadsreduktion på ca 5,7 mkr. till 91,3 mkr. — en ökning av totalbeloppet på ca 33 mkr.

Med den av mig förordade ökningen av samdistributionsrabatten skul-

le även tidningar som skulle få en något lägre nivå på driftsstödet enligt mitt förslag få ett något bättre stöd än enligt 1987 års nivå.

4. Särskilt yttrande av ledamoten Per-Olof Hanson

Kommitténs överläggningar om regler för att bromsa *annonsbladsutgivning* som kunde skada dagspress som tar ett journalistiskt informationsansvar skapade inte full klarhet i sakfrågan. Kommittén nöjde sig med att fastslå att presstödsnämnden skulle få ansvar att vaksamt och kritiskt följa utvecklingen på detta område. Jag vill understryka vikten av att en sådan bevakning sker.

Vad gäller frågan om *editioner* konstaterades att förutsättningarna för editioner väsentligen skulle komma att ändras genom övergången till ett presstöd baserat på upplagan i stället för pappersåtgången. Bakom ställningstagandet från kommitténs sida med dess strikta villkor låg bedömningen att några nya editioner utöver de tre hittillsvarande dvs. tidningarna Arbetet, Folket och Bergslags-Posten knappast skulle tillkomma. Med hänsyn till det nya läget fann kommittén det inte nödvändigt att fastslå något direkt förbud mot nya editioneringar. Förutsättningen var emellertid att nya editioner i syfte att öka sitt presstöd inte skulle vara möjliga.

Ett antal tidningar får enligt kommitténs förslag en *gradvis nedskärning* av sitt hittills medgivna produktionsstöd och mister alltså på sikt sitt stöd. Som strävan att reducera presstödet kostnader är detta godtagbart. Men det är ändock sett i sitt sammanhang anmärkningsvärt att dessa reduceringsåtgärder i huvudsak drabbar tidningsföretag som ligger utanför A-pressräjongen.

Tre tidningar Eskilstuna-Kuriren, Falu-Kuriren och Gefle Dagblad har sedan förra hälften av 1980-talet fått ett bidrag på 1,05 mkr. årligen vardera för att i någon mån kompensera det omfattande presstödet som de socialdemokratiska konkurrenttidningarna på orten fått (för 1987 9,16 mkr. och nu genom 1988 års riksdagsbeslut höjt med ytterligare 10 %). Jag motsätter mig inte att det sedan många år utgående stödet på 1,05 mkr. upphör men kan inte acceptera att samtidigt dessa konkurrenttidningar tilldelas ytterligare stöd. Konkurrensen på de berörda orterna som var motivet för det särskilda stödet finns fortfarande kvar och skärps nu ytterligare även om de icke stödmottagande tidningarna kunnat förbättra sitt ekonomiska läge.

Sammantaget innebär mina förslag en reduktion på ca 24 mkr. av driftsstödet jämfört med kostnaden år 1987. Samdistributionsrabatten ökas samtidigt med ca 33 mkr.

Eftersom jag avvisar det föreslagna utvecklingsstödet men förordar andra utvecklingsfrämjande åtgärder för vilka jag för närmaste år vill reservera 30 mkr. innebär mitt förslag en kostnadsbesparing på 30 mkr. för år 1 och på längre sikt betydligt ökade skillnader mellan anslagskraven. Kommitténs prognos för utvecklingsstöd uppgår till 820 mkr. i dagens penningvärde över en tioårsperiod.

It was during the time of the
the first of the great wars of the world
and the second of the great wars of the world

It was during the time of the
the first of the great wars of the world
and the second of the great wars of the world

It was during the time of the
the first of the great wars of the world
and the second of the great wars of the world

It was during the time of the
the first of the great wars of the world
and the second of the great wars of the world

It was during the time of the
the first of the great wars of the world
and the second of the great wars of the world

It was during the time of the
the first of the great wars of the world
and the second of the great wars of the world

It was during the time of the
the first of the great wars of the world
and the second of the great wars of the world

Bilagor

Kommitténs direktiv

Utredning om det statliga stödet till dagstidningar

Dir. 1985:52

Beslut vid regeringssammanträde 1985-11-07

Statsrådet Göransson anför.

Mitt förslag

En kommitté bör tillkallas för att göra en övergripande prövning av det statliga stödet till dagspressen.

Utgångspunkten bör vara en utvärdering i vidaste bemärkelse av effekter och erfarenheter av det nuvarande stödet. Prövningen bör omfatta alla former av utgående stöd, dvs. även indirekta subventioner såsom förmånlig skattebehandling och distributionsstöd.

Dagspressens roll i mediasamhället bör analyseras. Kommittén bör belysa utvecklingen i stort på medieområdet och särskilt undersöka dagspressens möjligheter att även i framtiden hävda sin starka ställning. Dagspressens positioner på den framtida reklammarknaden bör klargöras. Den tekniska utvecklingen bör undersökas, både generellt mellan olika medier och branscher och mer specifikt inom dagstidningsframställningen.

På grundval av sina slutsatser i dessa delar bör kommittén pröva ändamålsenligheten i det nuvarande presstödet och lägga fram förslag till sådana förändringar som bedöms erforderliga. Syftet bör vara att finna lämpliga och effektiva former för statens engagemang i strävandena att leva upp till det presspolitiska målet om bredd och mångfald i dagspressens nyhetsförmedling och opinionsbildning.

Kommittén bör också klargöra den ekonomiska betydelsen för dagspressen av samhällsinformations- och kungörandeannonseringen och särskilt belysa ekonomiska effekter av de förslag i frågan som nyligen lagts fram av informationsdelegationen.

Den statliga presspolitiken

Den statliga politiken på medieområdet syftar till att värna om grundläggande demokratiska friheter, främst informations-, åsikts- och yttrandefriheten. Genom regler i regeringsformen garanteras friheten att på olika sätt meddela upplysningar eller uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att ta del av andras meningar eller att inhämta och ta emot upplysningar. Inskränkningar i dessa friheter får bara göras om vissa särskilt viktiga skäl föreligger.

Massmedierna måste också ha reella förutsättningar att ge uttryck för den mångfald av åsikter och meningsriktningar som finns i samhället. Den statliga mediepolitiken syftar till att åstadkomma bredd och mångfald i informations- och åsiktsbildningen.

Bland massmedierna spelar dagspressen en framträdande roll. Dags tidningarna svarar för nyhetsförmedling och opinionsbildning, de kommenterar självständigt eller som språkrör för organiserade intressen samhällsutvecklingen, de granskar och kontrollerar i allmänhetens intresse de ledande i samhället samt främjar kommunikation inom och mellan olika grupper i samhället.

Under efterkrigstiden försvagades mångfalden i dagspressen. Utvecklingen gick mot en ökning av antalet tidningsnedläggningar, allt fler tidningsmonopol på allt fler utgivningsorter och en ökad ägarkoncentration.

Under 1960-talet väcktes därför tanken på ett direkt statligt stöd till dagspressen. Huvudsyftet var att vända utvecklingen och slå vakt om konkurrens och mångfald i dagspressens nyhetsförmedling och opinionsbildning. Dagspressens funktioner i den demokratiska processen skulle därmed kunna vidmakthållas.

Idén om ett direkt presstödet mötte i början blandade reaktioner. Staten hade visserligen sedan länge stött dagspressen, men åtgärderna var av generell karaktär. Stödet utgjordes av förmånlig skattebehandling i olika avseenden och subventionerade posttaxor. Stödet var indirekt och branschinriktat och kom i stort sett hela dagspressen till godo. Generella åtgärder har visat sig främst gynna de stora marknadsstarka tidningarna.

Det nya med det direkta presstödet var att det var selektivt och lämnades till tidningar i konkurrensmässigt underläge. Detta väckte inledningsvis vissa farhågor i fråga om ekonomiska konkurrensvillkor inom branschen och statlig inblandning i tidningsutgivningen. Genom sin utformning vann dock presstödet ganska snart allmänt politiskt erkännande som ett funktionellt medel att uppnå de presspolitiska målen utan att staten genom stödet påverkar tidningarnas innehåll.

Det direkta, selektiva presstödet infördes år 1971 när produktionsbidraget inrättades. På grundval av förslag från 1972 års pressutredning utvecklades år 1976 presstödet till att även omfatta etableringsstöd, utvecklingsbidrag och bidrag till olika former av samverkan. Systemet har i sina huvuddrag legat fast sedan dess, även om både stödregler och beloppsgränser ändrats vid ett flertal tillfällen.

Den parlamentariska uppslutningen bakom presstödet har varit stor, både i fråga om syfte och utformning. Själva stödtanken har inte rubbats av regeringsskiftet och ändringar i riksdagens sammansättning sedan stödet infördes.

Presstödet har varit föremål för uppföljningar och utvärderingar i syfte att fortlöpande pröva stödsystemets ändamålsenlighet. Efter år 1976 har två statliga utredningar behandlat pressfrågorna.

Dagspresskommittén (B 1978:1) tillsattes år 1978 med uppdrag att göra en allmän översyn över gällande bestämmelser för statligt stöd till dagspressen. Kommittén avgav ett antal forskningsrapporter och slutbetänkandet (SOU 1980:32) Stödet till dagspressen.

Dagspresskommittén fann inga presspolitiska eller pressekonomiska skäl till att ändra stödets inriktning eller allmänna utformning, men förordade bl.a. vissa regeljusteringar. Förslagen låg till grund för en särskild proposition år 1981 om stödet till dagspressen (prop. 1980/81: 137, KU 19 och 23, rskr 289).

Femte pressutredningen (U 1983:1) tillkallades i mars 1983 och fick i uppdrag att undersöka förhållandet mellan annonsbladen och dagspressen samt lägga fram förslag till eventuella ändringar i förordningen (1981:409) om statligt stöd till dagstidningar. Uppdraget avsåg även en undersökning av förutsättningarna för ökad samverkan, främst teknisk, inom dagspressen (Dir. 1983:17). Till följd av riksdagsbeslut fick utredningen år 1984 tilläggsuppdraget att se över reglerna för reducerat produktionsbidrag (Dir. 1984:38).

I anslutning till en fortlöpande utvärdering har regering och riksdag på eget initiativ beslutat om ändringar i presstödet, i regel inom ramen för budgetprocessen. Sådana ändringar har till övervägande del avsett beloppsnivåer och beloppsgränser och preciseringar av detaljer i regelverket. Presstödsnämndens erfarenheter av stödet i praktisk tillämpning har härvid varit av betydelse.

Utredningsinitiativen och de företagna ändringarna i presstödet illustrerar den betydelse statsmakterna lägger i förekomsten av en vital och mångsidig dagspress i samhällslivet. För att presstödet på bästa sätt skall tjäna sitt syfte inom ramen för branschutvecklingen är det viktigt att det diskuteras så att nödvändiga ändringar fortlöpande kan genomföras.

I samband med behandlingen av budgetpropositionen 1984 (prop. 1983/84:100 bil. 10) uttalade sig riksdagens konstitutionsutskott för att en parlamentariskt sammansatt utredning borde tillsättas sedan massmediekommittén (U 1982:07) och femte pressutredningen fullgjort sitt arbete. Riksdagen godtog förslaget (KU 1983/84:17, rskr 163).

Massmediekommittén avslutade sitt uppdrag i juli 1984 genom att till regeringen överlämna betänkandet (SOU 1984:65) Via satellit och kabel. I april 1985 slutförde femte pressutredningen sitt arbete, när betänkandet (Ds U 1985:2) Effektivare presstöd avlämnades.

Den diskussion som hittills har förts, och de ändringar som gjorts i stödet, har till övervägande del avsett detaljändringar i det system som

lades fast år 1976. I enlighet med vad riksdagen förordat är det nu lämpligt att göra en övergripande prövning av det statliga presstödet med utgångspunkt i erfarenheterna av stödets nuvarande utformning. Syftet bör vara att undersöka lämpliga och effektiva former för statens engagemang i strävandena att uppnå det presspolitiska målet om bredd och mångfald i tidningsutbudet.

Bakgrund

Stödets utformning

De presstödjande åtgärderna bestod till en början av indirekta subventioner.

Dagstidningarna har t.ex. i flera decennier åtnjutit särskilt fördelaktiga taxor för postdistribution, genom att postens tidningsrörelse får visst bidrag från anslag på statsbudgeten för sina kostnader. Enligt riksdagens beslut (prop. 1975/76:127, TU 22, rskr 301) avvecklas anslaget successivt fram till år 1991, då tidningstaxorna beräknas motsvara full särkostnadstäckning.

När en särskild pappersskatt infördes i slutet av 1940-talet i syfte att främja den svenska pappersexporten undantogs tidningspapper från denna. När en omsättningsskatt infördes år 1960 tillämpades inte beskattningen på dagstidningar och dagstidningsverksamhet.

Dagstidningar är alltså befriade från mervärdesskatt på upplageintäkter, vilket innebär en betydande årlig statlig subventionering av branschen. Med införandet av en allmän reklamskatt år 1971 tillfördes dagspressen ytterligare en omfattande subventionering, dels genom att skatten infördes för att finansiera nya, direkta stödåtgärder till dagstidningar, dels genom att dagstidningar åsattes en väsentligt lägre taxa än övriga publikationer.

Enligt förordningen (1981:977) om information genom dagspressannonsering skall sådan information rörande rättigheter och skyldigheter som är avsedd att nå alla medborgare annonseras i samtliga dagstidningar enligt den s.k. totalitetsprincipen. Enligt lagen (1977:654) om kungöranden i mål och ärenden hos myndighet m.m. skall en kungörelse i regel föras in i de tidningar på en utgivningsort som har en hushållstäckning på minst fem procent, den s.k. breda principen. Bestämmelserna innebär att dagspressen tillförs väsentliga intäkter från annonsering av offentlig karaktär.

I slutet av 1960-talet infördes en särskild statlig rabatt för sådan distribution av dagstidningar som bedrivs gemensamt av olika tidningsföretag och till lika pris per utdelat tidningsexemplar. Samtidigt fick dagstidningsföretag möjligheter att erhålla statliga lån på förmånliga villkor ur pressens lånefond.

År 1971 infördes det direkta, selektiva presstödet för dagstidningar i konkurrensmässigt underläge på en utgivningsort.

Den viktigaste stödformen i det direkta presstödet är produktionsbi-

draget. Det utgår för att stärka lågtäckningstidningar. Stöd utgår till från varandra fristående publikationer. Det konkreta målet är att upprätthålla och helst utöka antalet utgivningsorter med två eller flera dagstidningar, för att därmed skapa en publicistisk mångfald.

Etableringsstödet och *utvecklingsbidraget* utgör i egentlig mening komplement till produktionsbidraget. En nyetablerad dagstidning kan få etableringsstöd om det är troligt att tidningen efter ett år kommer att kunna uppfylla villkoren för produktionsbidrag. Utvecklingsbidrag utgår till tidning i tillfälliga ekonomiska svårigheter. Tidning med fullt produktionsbidrag kan i vissa fall erhålla utvecklingsbidrag.

Inom ramen för mångfaldsmålet har stödet även det specifika syftet att främja samverkan mellan dagstidningsföretag, både i fråga om produktion och distribution. *Samverkansbidrag* utgår för teknisk samverkan, annonssamverkan, samverkan i större branschprojekt samt samverkansutredningar. *Lån ur pressens lånefond* skall företrädesvis ges för projekt som syftar till kostnadsbesparingar genom samverkan mellan tidningsföretag.

Regering och riksdag har vid upprepade tillfällen framhållit vikten av samverkan som ett medel att nedbringa tidningsföretagens produktionskostnader och dämpa den snabba kostnadsutvecklingen i branschen. Det centrala i femte pressutredningens nyligen slutförda uppdrag har varit att undersöka förutsättningarna för ökad samverkan mellan tidningsföretag. Utredningen har prövat frågan och presenterat slutsatser och förslag. Jag återkommer till samverkansdiskussionen i det följande.

Samdistributionsrabatt utgår för varje abonnerat exemplar av en dagstidning som distribueras till lika pris per utdelat exemplar genom samdistributionsföretag eller av postverket i lantbrevbäringsturer.

Det totala, direkta presstödet har stigit varje år sedan år 1976 och har under perioden nästan tredubblats. För budgetåret 1985/86 uppgår anslaget till drygt 484 milj.kr., vartill kommer 25 milj.kr. för lån ur pressens lånefond. Riksdagen har vid flera tillfällen ökat stödet utöver vad regeringen har föreslagit.

Stödets ändamålsenlighet

Det selektiva presstödet syftar till att garantera mångfald i tidningsutgivningen. Avsikten är att förhindra att tidningar i underläge — på grund av annonsmarknadens sätt att fungera — mister ytterligare konkurrenskraft och därmed kommer i ännu svårare underläge. Vidare syftar stödet till att motverka monopol eller stark marknadsdominans av enstaka tidningar genom att stimulera nyetableringar av konkurrenttidningar.

Presstödet synes ha varit effektivt i fråga om huvudsyftet att säkra konkurrens och mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning inom dagspressen. Sedan stödet infördes har tidningsnedläggningarna varit få. Antalet tidningar har i stället ökat, främst genom nyetableringar av fådagartidningar och editioneringar av befintliga tidningar. Statistiskt sett har antalet utgivningsorter och antalet konkurrensorter också ökat.

Stödet synes också ha befrämjat ett redaktionellt och produktionstekniskt nytänkande inom dagspressen. Dagstidningsföretag har tillförts resurser som möjliggjort nyinvesteringar, produktförbättringar och marknadsåtgärder. Genom att stärka lågtäckningstidningarnas konkurrenskraft har stödet indirekt framkallat förnyelse och utveckling även av högtäckningstidningarna. Stödet har bidragit till moderniseringsprocessen inom hela branschen.

Genom den statliga samdistributionsrabatten har samdistributionen fått en mycket stor omfattning. Praktiskt taget samtliga abonnerade dagstidningar deltar. Samdistributionen ger många tidningsföretag distributionsmöjligheter i en utsträckning som flera av dem knappast skulle ha resurser att bygga upp på egen hand. Genom en mycket långt gången samdistribution har distributionen i stort sett avförts som konkurrensmedel mellan dagstidningar. Det har gynnat lågtäckningstidningar, men också högtäckningstidningar i områden där dessa är glest spridda. Särskild betydelse har systemet haft för storstadstidningarnas möjligheter att nå utanför sina utgivningsområden. Avgörande härför har varit likaprisprincipen som gjort distributionskostnaden per exemplar oberoende av storleken på en tidnings upplaga i ett distributionsområde.

De presstödjande åtgärder som införts för att åstadkomma publicistisk mångfald har påverkat ekonomin och konkurrensen på tidningsmarknaden. Genom presstödet har flertalet lågtäckningstidningars ekonomi förstärkts. Sådana tidningar har fått större resurser än vad som avspeglas i deras ställning på annons- och läsarmarknaden.

Ett problem med denna utveckling är att presstödet visserligen har räddat ett betydande antal tidningar från nedläggning och möjliggjort nyetableringar, men inte har kunnat bidra till att dessa tidningar breddat sin egentliga marknadsbas annat än i undantagsfall. Därför har ett fortsatt stöd varit nödvändigt för sådana tidningars utsikter att fortleva. Till följd härav har presstödet dels kommit att knytas till den bestående pressstrukturen, dels kommit att styras av kostnadsutvecklingen i branschen. Eftersom produktionsbidraget har karaktären av uppehållande stöd drar den ekonomiska utvecklingen med sig höjda bidrag. De återkommande motiven för höjningar är antingen vikande annonsmarknad eller kostnadsstegringar.

Ambitionen att förhindra nedläggningar och bevara uppnådda resultat har krävt en kontinuerlig uppräkning av stödet i takt med prisutvecklingen. Utan statligt stöd skulle flera tidningar tvingas upphöra och koncentrationsprocessen skulle skjuta ny fart. Presstödet förhindrar en sådan utveckling.

Presstödet har i sammanhanget kritiserats för att ha framkallat en konstlad utveckling och anpassning. Nyetableringar, editioneringar, formatutveckling o.d. påstås vara betingade av möjligheterna att få presstöd eller högre stöd, samtidigt som stödet sägs vara kostnadsdrivande genom att leda till pressad marknadsföring och framtvingade konkurrensåtgärder. Bedömningsgrunder och kriterier för tilldelning av stöd har ifrågasatts.

Erfarenheterna har visat att det är ett svårlöst problem i presspolitiken att å ena sidan skapa och upprätthålla konkurrens och mångfald på tidningsmarknaden och å andra sidan undvika att fortsatta stödsatser blir direkt beroende av kostnadsutvecklingen i branschen eller bidrar till denna utveckling. I samband med anslagshöjningar har regering och riksdag under senare år uttryckt oro för en kostnadsutveckling som gjort det nödvändigt med betydande och återkommande höjningar av presstödet.

Frågan om samverkan

De ekonomiskt-strukturella effekterna av det direkta presstödet och problemet med kostnadsutvecklingen uppmärksammades på ett tidigt stadium. 1972 års pressutredning ansåg att de totala branschkostnaderna för ökad konkurrens och mångfald borde kunna dämpas genom utbyggd produktionssamverkan mellan tidningsföretag. Utredningen föreslog att presstödet skulle innefatta bidrag till samverkansstimulerande åtgärder, främst för teknisk samverkan. Regering och riksdag anslöt sig till utredningens förslag och betonade vikten av ökad produktionssamverkan och andra kostnadsbesparingar genom samverkan (prop. 1975/76:131, KU 46, rskr 254). Samverkansbidraget infördes.

Samverkansmålet har senare vid upprepade tillfällen framhållits av regering och riksdag. Det presspolitiska argumentet för samverkan har varit att det är oekonomiskt att enskilda tidningar i konkurrenssyfte bygger egna kostsamma produktionsanläggningar. När tillsättningen av dagspresskommittén aviserades i budgetpropositionen 1978 (prop. 1977/78:100 bil. 11 s. 7) angavs som ett huvudmotiv vikten att belysa möjligheterna till ökad produktionssamverkan och andra kostnadsbesparingar genom samverkan.

När femte pressutredningen tillsattes år 1983 var huvuduppgiften åter att pröva samverkansfrågorna.

Femte pressutredningen har penetrerat samverkansfrågorna. Utredningen noterar att produktionssamverkan har etablerats i vissa fall. Det gäller då främst mellan morgon- och kvällstidningar i storstäderna eller mellan rikstidning och lokaltidning i landsorten. Sex lokaltidningar samtrycker i Skaraborgs län. Merparten av fådagartidningarnas upplaga le-
goproduceras inom dagspressen. Exempler illustrerar enligt utredningen förhållandet att de bästa förutsättningarna för kostnadsbesparande teknisk samverkan föreligger när samverkan avser tidningar som inte konkurrerar om samma marknad.

De nu nämnda exemplen på teknisk samverkan är i det större branschsammanhanget av begränsad ekonomisk betydelse. För att få ett märkbart ekonomiskt genomslag måste samverkan enligt utredningen etableras mellan konkurrenttidningar på samma eller närliggande utgivningsorter. De diskussioner om trycksamverkan som förts mellan ett antal konkurrenttidningar har inte lett till att samverkan realiserats.

Huvudproblemet är enligt utredningen att det inte går att åstadkomma lägre produktionskostnader med helt oförändrade pressläggningstider.

Kostnadsbesparingen vid trycksamverkan uppkommer genom att samverkande tidningar trycks efter varandra på en och samma press. Den tidning som trycks senare får en betydande marknadsfördel. Detta är ett betydande hinder för samverkan på konkurrensorter.

Nackdelen med en tidigare pressläggningstid har hittills inte accepterats av någon tidning som annars kunnat ha ett intresse av produktions-samverkan. En svagare tidning har inte ytterligare velat försvaga sin konkurrensställning, och en starkare tidning har inte velat äventyra sitt försteg på marknaden. Samverkan har därför inte etablerats. Ett annat skäl är att investeringsbehoven i olika företag ofta är i otakt.

Utredningen menar att de samverkansvinster som framdeles kan göras hänför sig till intern rationalisering, företagsvis eller inom de många koncerner som finns inom dagspressen. Sådant arbete har redan påbörjats och gäller inte bara teknisk utan även i viss mån administrativ och redaktionell samverkan. Vinsterna i de senare avseendena kan bli så betydande att de uppväger nackdelen med skilda pressläggningstider för berörda tidningar, särskilt som hela rationaliseringsvinsten stannar inom samma koncern.

Utredningen drar slutsatsen att det under rådande förhållanden inte är möjligt att genom ytterligare insatser från statsmakternas sida åstadkomma samverkan om tekniken. Att söka förmå lågtäckningstidningarna att ge avkall på sina krav på oförändrade pressläggningstider vore att sätta målet om konkurrens och mångfald inom dagspressen på spel.

3.4 Dagspressen i mediasamhället

När presstödet infördes var dagstidningarna det dominerande mediet för åsiktsprofilerad information. Under senare tid har utvecklingen av t.ex. närradio, lokalradio, regional-TV, organisations- och intressepress samt andra former av lokal informationsverksamhet lett till att nyhets- och åsiktsförmedlingen fått en betydligt vidare omfattning än tidigare. Breddningen av informationsverksamheten hänger samman med den tekniska utvecklingen, som har vidgat möjligheterna att sprida nyheter och information i nya former.

Utvecklingen innebär att dagspressen fått ökad konkurrens. Det gäller dels i fråga om intresse från allmänhet och annonsörer, dels i fråga om tekniska och ekonomiska förutsättningar för framställning och förmedling av nyheter och information.

Läsarmarknaden

Dagspressens ställning i det allmänna medvetandet är oförändrat stark. Under de senaste decennierna har dagspressens totala upplaga i förhållande till folkmängden varit mycket hög, även i jämförelse med erkänt tidningsstarka industriländer som t.ex. Japan. Upprepade läsarundersökningar visar att nio personer av tio regelbundet läser en dagstidning ca en halv timme varje dag.

Utvecklingen av främst nya etermedier har hittills inte nämnvärt rubbat dagspressens positioner på läsarmarknaden. Dagspressens starka ställning illustreras av att tidningarnas abonnemangspriser kunnat höjas mer än konsumentprisindex utan att upplagorna i stort har påverkats. Det är särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att tidningsmarknaden anses vara i stort sett mättad. För att en prishöjning skall slå igenom ekonomiskt måste således nästan hela prenumerantstocken följa med, vilket den hittills också har gjort.

Utvecklingen av ny medieverksamhet fortsätter att gå framåt. Nyligen har riksdagen beslutat att närradioverksamheten skall permanentas och bestämt former för lokala kabelsändningar av ljudradio- och TV-program till allmänheten. Kabelverksamheten avser både vidareändringar av programkanaler från satelliter i fast trafik och s.k. egensändningar (prop. 1984/85:199, KU 37, rskr 398). Utvecklingen synes gå mot en fortlöpande ökning av information via ljudsändningar och sändningar av rörliga bilder. Med utvecklingen följer också en tendens till ökning av det åsiktsprofilerade stoffet, vilket länge i stor utsträckning varit förbehållet dagspressen. Dagspressen kan således få räkna med fortsatt ökad konkurrens från andra medier, både på riks- och lokalplanet och både i form av allmäninformation och mer åsikts- eller intresseorienterat material samt, inte minst, underhållning. Dagspressens roll i mediasamhället kan komma att bli en annan än vid tiden för presstödet införande.

Annonsmarknaden och dagspressens ekonomi

Dagspressen är traditionellt till största delen annonsfinansierad. Morgontidningarna hämtar ca 2/3 av sina intäkter från försäljning av annonser. Ställningen på annonsmarknaden bestämmer en tidnings ekonomiska bärkraft. Bortsett från de tidningsföretag som har ett marknadsmässigt underläge och som erhåller produktionsbidrag har den svenska dagspressen en god ekonomi.

Den viktigaste formen av presstödet — produktionsbidraget — betraktas presspolitiskt som kompensation för uteblivna intäkter på annonsmarknaden. Omfattningen av dagspressens totala annonsförsäljning framgår av jämförelsen att produktionsbidragen totalt under åren 1980-1983 motsvarade ca 9-10 % av branschens totala annonsintäkter per år.

Oavsett om man mäter det statliga presstödet mot tidningsbranschens totala kostnader eller totala intäkter förstärker stödet dagspressens ekonomiska resurser med ca 6 %. Stödets ekonomiska betydelse för dagstidningar i marknadsmässigt underläge är dock större än de redovisade branschgenomsnittet. Andelen av utgivningskostnaderna ligger för fådagartidningar mellan 22 och 54 % och för flerdagartidningar mellan 10 och 44 %. Presstödet är därmed av avgörande betydelse för berörda dagstidningars ekonomi.

Dagspressen har fått erfara en ökad annonskonkurrens från direktreklamerna och från fristående annonsfinansierade gratistidningar, s.k. annonsblad. Konkurrensen från annonsbladen har särskilt undersökts av 1972

års pressutredning, dagspresskommittén och femte pressutredningen. Huvudfrågan har varit i vilken mån annonsbladen tar annonsintäkter från dagstidningarna och därmed försvagar dagspressens ekonomiska bas för nyhetsförmedling och opinionsbildning. En annan fråga har gällt huruvida dagstidningar som i egen regi ger ut annonsblad för att bredda sin annonsmarknad skall få produktionsbidrag. Enligt nuvarande regler, som tillkom år 1981, får en dagstidning inte produktionsbidrag om tidningen ges ut av ett företag som ger ut annonsblad i en i förhållande till tidningsutgivningen betydande omfattning.

Enligt femte pressutredningen har annonsbladsexpansionen avtagit sedan slutet av 1970-talet. Däremot har etablering av dagstidningsägda annonsblad ökat sedan år 1980, till stor del på grund av att dagstidningar engagerat sig offensivt för att förhindra etablering av fristående annonsblad eller för att hålla tillbaka sådana annonsblad. Utvecklingen har medfört att dagspressen svarar för ca hälften av annonsbladsbranschens upplageökning från år 1977 till år 1983 och ungefär lika mycket av intäktsoökningen. Om dagstidningarnas engagemang ökar kan detta enligt utredningen motverka presstöds syfte.

Utredningen har föreslagit att en dagstidning skall förverka sin rätt till presstöd om företagets annonsintäkter belastade med full reklamskatt uppgår till mer än 25 % av samma företags annonsintäkter belastade med reducerad annonskatt. Utredningens förslag till åtgärder begränsas till dagstidningar som får direkt presstöd.

Annonsbladen och den lokala direktreklamen har hittills inte medfört något påtagligt avbräck för dagspressens annonsförsäljning, även om konkurrensen i vissa geografiskt avgränsade områden är kännbar. Dagspressen har t.v. kunnat behålla sin ledande ställning på annonsmarknaden. Återkommande annonsprishöjningar har inte heller påverkat annonsvolymer, som i stället har ökat fortlöpande. Under de senaste åren har annonskonjunkturen varit särskilt gynnsam. Om konkurrensen skulle skärpas och konjunkturen vända neråt kan dock läget bli ett annat.

Av särskild vikt i sammanhanget är den pågående diskussionen om reklam i radio och TV. Det gällande reklamförbudet betingas väsentligen av bedömningen att reklam i radio och TV skulle minska dagspressens annonsintäkter och därmed ytterligare försvaga de ekonomiska förutsättningarna för konkurrens och mångfald inom dagspressen. En utredning, TV-reklam-effektutredningen (U 1985:03), har nyligen tillsatts (Dir. 1985:15) för att bedöma vilka effekter reklam i företrädesvis TV kan förväntas få för ekonomin i andra medier och andra reklamintäktsberoende verksamheter samt för förhållandena i näringslivet. Bedömningarna skall i första hand inriktas på effekterna på dagspressen och näringslivet. Utredningen kommer att redovisa resultatet av sitt arbete under år 1985.

Om utvecklingen skulle gå mot en öppning av etermedierna för kommersiell reklam kan detta, i synnerhet om det sker vid sidan av annan ökad reklamkonkurrens, få betydande konsekvenser för dagspressens ställning på den kommersiella marknaden.

Den tekniska utvecklingen

Den tekniska utvecklingen på medieområdet är av betydelse för dagspressen både i yttre och inre bemärkelse. Dels skapas förutsättningar för effektiv och ekonomisk spridning av nyheter och information i nya former, främst inom elektroniken. Denna utveckling och dess eventuella konkurrenseffekter på dagspressen har jag behandlat i det föregående. Dels erbjuder den tekniska utvecklingen möjligheter till rationalisering och förnyelse av själva tidningsframställningen.

Femte pressutredningen påpekar att de flesta tidningsföretag nu har genomfört en omläggning av tryckningen från högtrycks- till offsetpressar. Endast ett begränsat antal tidningsföretag utnyttjar fortfarande en äldre teknik, men då i moderniserad form. Omläggningen till nya pressar har lagt en grund för högre effektivitet i tidningsframställningen och samtidigt skapat förutsättningar för ökad säkerhet och kvalitet.

I övrigt är det enligt utredningen svårt att bedöma vilken rationaliseringseffekt den tekniska utvecklingen hittills har haft och också den faktiska rationaliseringspotentialen. Svårigheterna beror på komplexiteten i teknikplanering, systemutveckling, produktionsintegrering och omorganisation.

Säkerhet och kvalitet har enligt utredningen varit viktigare för tidningsföretagens ekonomi än teknisk rationalisering som sådan. Stabila leveranstider, hög leveranssäkerhet och möjligheter till varierade produkter beräknas ge bättre förutsättningar i konkurrensen om läsare och annonsörer. Ur dagstidningsföretagens synvinkel är, menar utredningen, det mest betydelsefulla med en rationalisering att fullfölja det interna effektiviseringsarbete som investeringarna hittills erbjuder.

Den interna tekniska förnyelsen har gått stegvis. Genom utveckling av bildskärmar för direktinskrivning och nya former för ombytning, layout m.m. finns tekniska förutsättningar för en förkortning av produktionskedjan och en förenkling av vissa arbetsmoment. Berörda arbetsmarknadsparter reglerar genom avtal omfattningen av sådan rationalisering av tidningsproduktionen.

Ett redan år 1974 träffat teknikavtal mellan Tidningarnas arbetsgivarförening och Grafiska fackförbundet innehåller riktlinjer för vad som skall iakttas vid införandet av sådan teknik som gör det möjligt att integrera arbetsuppgifter på redaktion, annonsavdelning och teknisk avdelning. Avtalet är en del av det fredsavtal som gäller mellan parterna för perioden 1980-1986.

Enligt avtalet kan bl.a. upp till 30 % av en tidnings totala redaktionella text (exkl. visst material av tabellkaraktär) skrivas in direkt i det grafiska produktionssystemet av textens upphovsman eller av sådana telefonmottagare som bearbetar meddelanden som kommer till redaktionen.

I avtal mellan Tidningarnas arbetsgivarförening och Svenska journalistförbundet konstateras dels att de traditionella gränserna för journalistiska arbetsuppgifter inte förändras av ny teknik eller nya tekniska hjälp-

medel, dels att ingen journalist får sägas upp till följd av införande av ny teknik. Ett avtal med i huvudsak liknande innehåll finns mellan Tidningsarnas arbetsgivareförening och Handelstjänstemannaförbundet.

I fortlöpande diskussioner mellan de olika parterna diskuteras villkor och förutsättningar för att successivt anpassa tidningsframställningen till de rationaliseringsmöjligheter som den nya tekniken erbjuder. Gränsdragningsproblemen mellan skilda yrkesgrupper på tidningarna, främst mellan grafiker och journalister, försvårar denna utveckling. Vissa tidningsföretag har nyligen i samband med internt rationaliseringsarbete anhållit om och även erhållit dispens från vissa avtalade bestämmelser i dessa avseenden. Gemensamma ansträngningar görs för att i acceptabla former utnyttja rationaliseringspotentialen i den nya tekniken.

Samhällsinformation m.m.

Frågan om samhällsinformationens inriktning, organisation och omfattning har under senare år varit föremål för statsmakternas överväganden vid flera tillfällen och har nyligen tagits upp av riksdagens konstitutionsutskott (KU 1984/85:4). Som jag nämnt i det föregående berör bestämmelserna om samhällsinformationen även dagspressens ekonomiska villkor.

Enligt förordningen (1981:977) om information genom dagspressannonsering åligger det statliga myndigheter eller andra statliga organ, som använder dagspressannonsering för sådan information rörande rättigheter och skyldigheter som är avsedd att nå alla medborgare, att annonsera i samtliga dagstidningar. Om informationen avser endast medborgarna inom ett visst område skall annonseringen ske i samtliga dagstidningar som har spridning av någon betydelse inom området. Dessa regler för dagspressannonsering brukar kallas totalitetsprincipen.

Bestämmelser om dagspressannonsering finns också i lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. (kungörandelagen). I lagen regleras bl.a. omfattningen av myndigheters kungörande när myndigheten skall tillämpa bestämmelser i särskilda författningar som föreskriver att ett beslut eller annan åtgärd skall kungöras i Post- och Inrikes Tidningar eller i ortstidning. Till skillnad från samhällsinformationen riktar sig kungörandet i dessa fall i allmänhet till endast någon enskild eller till en grupp av enskilda. Bestämmelserna innebär i huvudsak att kungörelsen skall föras in i de tidningar inom orten som har en hushållstäckning på minst fem procent. Denna omfattning av annonsering brukar kallas den breda principen.

Enligt kommunallagen (1977:179) skall kungörelse om fullmäktiges sammanträden i kommuner och landsting föras in i en eller flera ortstidningar. Fullmäktige avgör för ett år i taget vilken eller vilka ortstidningar som skall användas.

Informationsdelegationen (B 1982:01) har i sitt betänkande (SOU 1984:68) Samordnad samhällsinformation Stat-landsting-kommun behandlat hörande frågor. Betänkandet har remissbehandlats.

Delegationen konstaterar att förutsättningarna för myndigheternas annonsering har förändrats sedan den s.k. totalitetsprincipen infördes. Kostnaderna för annonseringen har ökat i sådan omfattning att centrala myndigheter ofta väljer att avstå från annonsering. Det förekommer vidare att vissa myndigheter minskar annonsernas format och därmed läsbarheten.

Enligt delegationen skulle medborgarnas intresse av information om rättigheter och skyldigheter främjas bäst, om myndigheterna inom ramen för tillgängliga resurser får frihet att välja de medier som har störst möjlighet att nå avsedda målgrupper. Delegationen anser därför att totalitetsprincipen bör ändras så att det oavvisliga kravet på total dagspressannonsering modifieras till en rekommendation och att begreppet "rättigheter och skyldigheter" konkretiseras.

När det gäller kungörandeannonseringen föreslår delegationen att regeringen uppdrar åt justitiedepartementet att utreda om reglerna kan förenklas genom att man t.ex. inför regler liknande dem som gäller för kungörelser om fullmäktiges sammanträden i kommuner och landsting.

Delegationens förslag beträffande samhällsinformations- och kungörandeannonsering har tillstyrkts av de flesta remissinstanser som tagit upp frågan.

I sitt betänkande (KU 1984/85:4) med anledning av motioner rörande samhällsinformation m.m. erinrar konstitutionsutskottet om delegationens förslag om översyn av reglerna för samhällsinformations- och kungörandeannonsering och anser för sin del att det kan finnas skäl att göra en översyn av dessa frågor i en parlamentariskt sammansatt kommitté. Utskottet anser vidare att det kan vara lämpligt att uppdraget i så fall ges till den kommitté som avses tillsättas för utredning av pressstödsfrågor.

Frågan om utformningen av samhällsannonseringen bör lösas från informationstekniska utgångspunkter. En sådan översyn faller utanför ramen för den utredning jag nu förordar skall tillsättas för att se över det statliga pressstödet.

Samtidigt står det klart att samhällsannonseringen även berör de ekonomiska förutsättningarna för dagspressen. Av informationsdelegationens betänkande framgår att kostnaderna för samhällsannonseringen år 1982 uppgick till 78 milj.kr. Även om uppgiften får anses vara något osäker, visar den att dagspressen erhåller betydande intäkter från denna verksamhet.

Mot denna bakgrund bör enligt min mening de ekonomiska konsekvenserna för dagspressen av eventuella ändringar i samhällsannonseringen utredas närmare innan informationsdelegationens förslag läggs till grund för ytterligare åtgärder. Ett uppdrag av sådan innebörd kan med fördel läggas till den nu förordade kommittén.

Jag har i denna fråga samrått med cheferna för justitie- och civildepartementen.

Uppdraget

Grundtanken i den statliga presstödspolitiken är att främja och stimulera nyhetsförmedling och opinionsbildning som ett viktigt led i den demokratiska processen. Ju större bredden är i åsikts- och informationsflödet, desto fler alternativ och möjligheter erbjuds allmänheten, samtidigt som många språkrör och kanaler motverkar koncentration och likriktning av åsiktsbildningen. Det politiska motivet för ett statligt presstöd har alltid varit att värna om konkurrens och mångfald i tidningsutbudet.

Huvudförutsättningen för kommitténs arbete är att den statliga presspolitiken ligger fast. Statliga stödinsatser till dagspressen skall även fortsättningsvis syfta till att bevara mångfalden i nyhetsförmedling och opinionsbildning för att därmed stärka och slå vakt om dagspressens stora betydelse för medborgare i ett demokratiskt samhälle.

Utgångspunkten för arbetet bör vara en utvärdering av effekter och erfarenheter av det nuvarande presstödet. Utvecklingen över tid bör beaktas liksom synpunkter och bedömningar som framförts i tidigare utredningsarbeten och i andra målinriktade sammanhang.

Femte pressutredningen lämnade sitt betänkande (Ds U 1985:2) Effektivare presstöd till regeringen i april 1985. Betänkandet har remissbehandlats. Ett flertal betydande remissinstanser har föreslagit att utredningens förslag inte nu läggs till grund för förslag från regeringen utan överlämnas i sin helhet till den nu förordade kommittén för att prövas inom ramen för en total översyn av presstödet. Jag ansluter mig till denna uppfattning. Kommittén bör således i sitt arbete väga in de överväganden och förslag som förts fram av femte pressutredningen.

Inom ramen för analysen av stödet och stödets utveckling bör kommittén särskilt pröva giltigheten i vad som har påståtts vara mindre tilltalande effekter av presstödet. Jag syftar främst på vad jag har anfört i det föregående angående stödets relativa betydelse för tidningsutgivningen, stödets samband med kostnadsutvecklingen inom branschen och frågor om regelanpassning i form av formatutbyggnad, editioneringar, förändring av spridningsområden o.d. Hit hör också frågor om lämpliga kriterier och bedömningsgrunder för olika stödformer, de olika stödformernas målinriktning och frågan om automatiken i stödtillväxten.

Utvärderingen av hittills gjorda erfarenheter bör kompletteras med en förnyad och uppdaterad analys av dagspressens roll i mediasamhället.

Kommittén bör undersöka om dagspressens roll kan komma att förändras till följd av en fortsatt utveckling av andra medier, främst olika lokala verksamheter inom radio- och TV-området, och eventuellt nya tendenser eller förändringar i mediekonsumtionen. Huvudfrågan bör gälla om dagstidningarna i framtiden kommer att kunna hävda sin starka ställning bland massmedierna i fråga om nyhetsförmedling och opinionsbildning och i vad mån den situation som rådde när presstödet infördes kan komma att förändras. Eventuella konsekvenser rörande presstödet mål och inriktning bör belysas.

Annonsmarknaden bör analyseras noggrant med särskild inriktning på överskådliga effekter av en möjlig öppning för reklam i radio och TV eller ökad annonskonkurrens i andra och nya former. TV-reklam-effektutredningens analyser och slutsatser bör beaktas.

Kommittén bör undersöka den tekniska utvecklingens roll, både generellt mellan dagspress och övriga medier och mer specifikt inom dagstidningsframställningen och därvid pröva förutsättningar för effektivisering och ekonomisk rationalisering. Utredningen bör klargöra i vilken mån ny teknik och nya tekniska produktionssystem kan påverka branschutvecklingen i ekonomiskt gynnsam riktning.

Mot bakgrund av sina resultat och analyser i denna del bör kommittén pröva ändamålsenligheten i det nuvarande presstödet i förhållande till de presspolitiska ambitionerna och utvecklingen inom branschen. Prövningen bör innefatta alla former av utgående stöd, dvs. även distributionsstöd och indirekta subventioner såsom förmånlig skattebehandling.

Den förordade uppläggningsen av utredningsarbetet innebär att kommittén ingående bör klarlägga för- och nackdelar med det befintliga systemet och diskutera alternativa möjligheter. Övervägandena bör leda till konkreta förslag om stödets framtida utformning och inriktning. En ordning bör eftersträvas som tjänar det presspolitiska syftet i lämpliga och effektiva former. Lösningar bör prövas som kan skapa en rimlig balans mellan tidningars marknadsförankring och behov av statligt stöd.

Kommittén bör noggrant analysera de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna av sina förslag så att statens framtida stödinsatser blir möjliga att överblicka och kan hållas inom nuvarande totalnivå. Möjligheterna att undvika konstruktioner med en alltför fast automatik och stödutveckling bör i detta avseende särskilt undersökas liksom möjligheterna att samordna olika direkta och indirekta stödinsatser, främst då på distributionssidan.

Enligt vad jag anfört i det föregående bör kommittén också klargöra den ekonomiska betydelsen för dagspressen av samhällsinformations- och kungörandeannonseringen och särskilt belysa ekonomiska effekter av de minsknings- och förenklingsförslag som presenterats av informationsdelegationen. Frågan bör behandlas i det större intäkts- och stödsammanhang som faller under kommitténs huvuduppdrag. I det övergripande perspektivet bör utredningen också undersöka behovet av att kompensera ett eventuellt intäktsbortfall till följd av de ändringar i bestämmelserna för samhällsinformations- och kungörandeannonsering som informationsdelegationen har föreslagit.

Utredningsuppdragets förordade inriktning lämnar stora möjligheter för kommittén att undersöka olika alternativ och metoder att i lämpliga och effektiva former förverkliga målfaldsmålet. Det viktigaste är att försöka anpassa presstödet till rådande förhållanden och ekonomiska förutsättningar så att det på bästa sätt kan tjäna sitt presspolitiska syfte.

En tänkbar infallsvinkel för en öppen prövning av presstödet kan t.ex. vara frågan om tidningars ställning på annonsmarknaden. Presstödet är

f.n. inriktat på att uppväga obalansen mellan starka och svaga tidningar på annonsmarknaden. Produktionsbidraget får betraktas som kompensation för uteblivna annonsintäkter. Denna konstruktion kan möjligen diskuteras.

Dagstidningar med 50 % eller mer av en annonsmarknad har visat sig i realiteten dominera marknaden. En egentlig marknadskonkurrens kräver likartade marknadsmässiga förutsättningar, dvs. jämförlig periodicitet, spridning och hushållstäckning. Endast sådana likvärdiga tidningar kan betraktas som verkliga alternativ för läsare och annonsörer.

Drygt hälften av de dagstidningar som får produktionsbidrag utgörs av fådagartidningar, varav de flesta är endagstidningar. Sådana tidningar kan inte på jämförliga villkor konkurrera med flerdagartidningar. De har genom själva arten av sin utgivning ställning av komplement till flerdagartidningarna och har därför knappast någon naturlig anknytning till annonsmarknaden och kan inte förväntas få det. Deras betydelse för mångfalden i pressutbudet består i att de står för viktiga inslag i samhällsdebatten.

Skillnaden mellan konkurrent- och komplementtidningar i detta avseende innebär att publicistisk mångfald möjligen skulle kunna bygga på andra förutsättningar än en genomgående ekonomisk och publicistisk konkurrens på både läsar- och annonsmarknaden. Mångfaldsbegreppet skulle möjligen kunna ses i andra termer och gälla annat än yttre mångfald i bemärkelsen antal självständiga tidningsföretag.

Med ett sådant synsätt skulle mångfaldsbegreppet kunna relateras till alternativa utgivningsformer och en delvis annan inriktning av presstödet diskuteras. Så bör t.ex. kunna övervägas om presstödet i framtiden kan konstrueras så att det används för att subventionera tidningar som inte kan eller som släpper ambitionen att konkurrera på annonsmarknaden. Detta skulle kunna ske genom att stödet används för att låta sådana tidningar — i redaktionellt helt självständiga former — köpa in sig hos marknadsstarka tidningar med goda utgivningsresurser och komma ut i form av bilagor, säreditioner e.d. inom ramen för värdtidningens utgivningsverksamhet.

En sådan lösning torde göra det nödvändigt att på något sätt stimulera marknadsstarka tidningar att medverka till en utveckling av skisserat slag i utbyte mot att de i den tänkta modellen får en säker ställning på annonsmarknaden, större prisinflytande och starkare marknadsförankring.

Modellen borde kunna innehålla vissa inslag som är ekonomiskt tilltalande även för högtäckningstidningar, vilkas roll för mångfalden illustreras av de indirekta statliga subventionerna i form av momsbefrielse och reducerad annonskatt.

Vad jag nu har anfört bör i första hand ses som ett exempel på en av de många möjligheter att behandla presstödet som en genomgripande prövning av hela frågekomplexet kan erbjuda. Det är av stor vikt att kommittén följer en bred uppläggning och presenterar olika alternativ

och modeller så att en sammanvägning inför kommande beslut av regering och riksdag kan göras utifrån ett fylligt och heltäckande underlag.

5 Arbetets uppläggning

Utredningsarbetet bör bedrivas i nära kontakt med företrädare för tidningsbranschen och andra berörda parter med utnyttjande av dessas erfarenheter och sakkunskaper på området.

Med utgångspunkt i resultaten av sina analyser bör kommittén diskutera ändringar i reglerna för det statliga presstödet och framlägga erforderliga förslag.

Arbetet bör bedrivas skyndsamt. Slutsatser och förslag bör lämnas till regeringen senast vid utgången av år 1987.

Kommittén bör beakta vad som har anförts i regeringens direktiv (Dir. 1984:5) angående utredningsförslagens inriktning.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om stöd till dagspress och tidskrifter

att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en övergripande prövning av det statliga stödet till dagspressen,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredningen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns kommittéanslag.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

Konkurrensen från annonsbladen

Bakgrund

I slutet på 1960-talet skedde en snabb ökning av utgivning av annonsblad, dvs. tidningar som nästan enbart innehåller annonser och som delas ut till hushåll gratis eller till ett obetydligt pris. Detta ledde till reaktioner inom dagspressen. Annonssbladen sågs som ett hot mot dagstidningarnas möjligheter att med annonsintäkter finansiera nyhets- och opinionsförmedling och därmed som ett hot mot tidningarnas viktiga samhälleliga roll.

Tredje pressutredningen behandlade frågan. Under utredningsarbetet deklarerade Svenska tidningsutgivareföreningen (TU) och Svenska journalistförbundet (SJF) att man avsåg att rekommendera sina resp. medlemmar stor återhållsamhet ifråga om samröre med annonsblad eller annonsbladsutgivning.

Med stöd härav bedömde tredje pressutredningen i sitt betänkande (SOU 1975:79 s. 334) Svensk press att särskilda statliga åtgärder för att skydda dagstidningarnas annonsfinansiering av den redaktionella verksamheten inte var befogade. Om emellertid dagspressen fortsättningsvis skulle tappa väsentliga annonsmarknadsandelar till annonsblad förutsatte utredningen att staten skulle vidta nödvändiga åtgärder.

Fjärde pressutredningen följde i sitt arbete upp konkurrensen från annonsbladen. Medan arbetet pågick anmälde presstödsnämnden att man ansåg det principiellt stötande att regelverket tillät produktionsbidrag till tidningsföretag med omfattande annonsbladsutgivning. Nämnden föreslog en ändring som skulle förhindra att stöd utgick till tidningsföretag som i en i förhållande till tidningsutgivningen betydande omfattning utger annonsblad eller som står i nära förhållande till företag som utger annonsblad i sådan omfattning. I en skrivelse till regeringen stödde TU förslaget.

I budgetpropositionen 1980 (prop. 1979/80:100 bil. 12 s. 99 f.) förordade regeringen ett regeltillägg med denna innebörd. Begreppet "betydande omfattning" preciserades av regeringen till att gälla om ett företags verkliga intäkter av annonsbladsutgivning var större än intäkterna av tidningsutgivningen. Bestämmelsen om "nära förhållande" till annat företag infördes för att förhindra att regeln kringgicks genom överlåtelse m.m. Riksdagen godtog förslaget (KU 1979/80:41, rskr 229).

I sitt slutbetänkande (SOU 1980:32) Stödet till dagspressen framhöll fjärde pressutredningen att TU, SJF och vissa stora intresseorganisationer uppmanat huvudmän och medlemmar att iaktta stor restriktivitet ifråga om engagemang och annonsering i annonsblad för att inte försvaga dagstidningarnas ställning. Mot denna bakgrund drog utredningen slutsatsen att dagspressen genom egna initiativ kunde förväntas tackla konkurren-

sen från annonsbladen. Den införda spärregeln borde därför kunna avvaras.

I propositionen (1980/81:137 s. 9) om stödet till dagspressen uttalade regeringen att ett borttagande av spärregeln skulle kunna stimulera annonsblad att etablera sig på dagstidningsmarknaden och därmed försämravillkoren för den övriga dagspressen. På längre sikt skulle effekten kunna bli ett nytt konkurrensmönster, där vissa dagstidningar med annonsbladsutgivning skulle få ett konstlat ekonomiskt övertag genom kombinationen av presstöd och annonsbladsutgivning. Spärregeln föreslogs kvarstå, vilket också godkändes av riksdagen (KU 1980/81:19 och 23, rskr 289).

I maj 1982 beslutade TU att låta sina medlemmar offensivt ge sig in på annonsbladsmarknaden för att bemöta konkurrensen från annonsblad och direktreklam. Vissa tidningsföretag vände sig till presstödsnämnden och frågade om sådana åtgärder från deras sida skulle medföra att de i enlighet med spärregeln skulle förverka sin rätt till produktionsbidrag.

I en skrivelse till regeringen samma år påpekade presstödsnämnden att den nya utvecklingen kunde påverka de ekonomiska förutsättningarna för dagspressen och därmed för presstödet. Om en högtäckningstidning börjar ge ut annonsblad, framhöll nämnden, kan trycket på en konkurrerande lågtäckningstidning öka så att den kan behöva mer presstöd. Om en lågtäckningstidning ger ut annonsblad är inte längre hushållstäckningstalet en korrekt mätare på tidningens ställning på marknaden. I båda fallen kan det skapas ett nytt konkurrensmönster som kan medföra att det statliga stödet måste ändras mycket radikalt.

Mot denna bakgrund tillsatte regeringen i februari 1983 femte pressutredningen, med uppdraget (Dir. 1983:17) att bl.a. göra en förutsättningslös analys av annonsbladssituationen, överväga eventuella åtgärder och särskilt pröva huruvida det även fortsättningsvis var berättigat med en speciell spärregel.

En delrapport avseende dagstidningarnas utgivning av egna annonsblad lämnades i oktober 1983. Utredningens slutsats så långt var att reglerna för produktionsbidrag inte behövde ändras för år 1984 på grund av vissa dagstidningars utgivning av annonsfinansierade gratistidningar.

I april 1985 lämnade femte pressutredningen sitt slutbetänkande. Utredningens överväganden och förslag ledde inte omedelbart till ställningstaganden av regering av riksdag. I stället överfördes frågekomplexet till dagstidningskommittén för att prövas inom ramen för en total översyn av presstödet (Dir. 1985:52 s. 15).

Femte pressutredningen

I sitt betänkande (Ds U 1985:2) Effektivare presstöd definierar utredningen annonsblad som en publikation som kan utnyttjas av konkurrerande annonsörer och som sprids regelbundet och gratis till samtliga hushåll inom ett bestämt område. Utgivningsfrekvensen skall vara minst fyra nummer per år.

Enligt utredningen utvecklades annonsbladsutgivning snabbt fram till slutet av 1970-talet. 1977 fanns ca 200 annonsblad och intäkterna uppgick till ca 90 milj. kr. Därefter har tillväxten avtagit. 1983 fanns det ca 230 annonsblad. Däremot har totalupplagan och totalintäkterna fördubblats under samma tid, främst beroende på en ökad utgivning i stockholmsområdet. Annonssbladsbranschen beskrivs som mycket rörlig.

Merparten av annonsbladen ges enligt utredningen ut på orter utan egen dagstidning. Typiska etableringsorter är befolkningsmässigt små kommuner i ytterkanterna av dagstidningars spridningsområden, dvs. där det ekonomiska underlaget för dagstidningsutgivning i allmänhet är otillräckligt. När det gäller utgivning på orter med dagstidning finns det klara kopplingar till dagstidningsutgivningen.

Sedan slutet av 1970-talet har dagstidningsföretag i växande omfattning börjat engagera sig i annonsbladsutgivning. Ökningen under början av 1980-talet beror till en tredjedel på etablering i dagstidningars regi, varav flera hade statligt presstöd vid etableringstillfället.

Den stora förändringen kom när dagstidningarna i Stockholm och Malmö gav sig in på annonsbladsmarknaden 1982 och 1983. Därmed har dagspressen totalt sett svarat för ca hälften av annonsbladsbranschens upplageökning från 1977 till 1983 och ungefär lika mycket av intäktsökningen. Ett flertal dagstidningar är också engagerade på så sätt att de legotrycker annonsblad.

1985 gav enligt utredningen 21 dagstidningsföretag ut annonsblad. För samtliga utom en uppgick annonsintäkterna av verksamheten till högst 20% av annonsintäkterna i tidningsrörelsen. Medianvärdet för hela gruppen låg på 4%.

Utredningen anser liksom tidigare pressutredningar att dagspressbranschen bör kunna hantera konkurrensen från annonsbladen utan statliga ingrepp. Dagstidningarnas ökade engagemang får i stort sett ses som försvarsåtgärder eller i några fall som offensiv framförhållning. Det finns inget allmänt intresse inom dagspressen för annonsbladsutgivning.

Om utvecklingen mot växande dagstidningsengagemang fortsätter kan det enligt utredningen motverka presstödet syfte. Utredningen föreslår därför som beredskapsåtgärd att den gällande spärregeln i stödförordningen skärps och ges följande innehåll:

Tidningsföretag förverkar sin rätt till produktionsbidrag, utvecklingsbidrag och etableringsstöd varje år som företaget med närstående företag under det närmast föregående kalenderåret redovisar annonsintäkter belastade med reklamskatt [f.n. 11%] vilka uppgår till mer än 25% av samma företags annonsintäkter belastade med annonsskatt [f.n. 4%].

Genom att bedöma annonsbladsverksamhetens omfattning utifrån annons- och reklamskatteunderlaget behövs enligt utredningen ingen särskild definition i stödförordningen på annonsblad och annonsbladsliknande alster.

Remissbehandlingen

Förslaget om skärpt spärregel väckte vissa principiella invändningar. Pressstödsnämnden noterade att förslaget skulle slå hårdast mot annonssvaga tidningar, eftersom den föreslagna gränsen blir mindre betydelsefull ju större annonsintäkter ett företag har i sin tidningsrörelse. Riksskatteverket (RSV) efterlyste preciseringar ifråga om underlaget, annars skulle förslaget få icke beaktade konsekvenser rörande t.ex. fack- och populärpress samt vissa bilagor till publikationer. RSV visade också på skattek tekniska problem i samband med avgränsningar, redovisning m.m.

Näringsfrihetsombudsmannen (NO) ansåg det knappast befogat med några särskilda statliga åtgärder. NO kunde inte inse att dagspressen hade något intresse av att få sina konkurrensmöjligheter beskurna genom att annonsbladsutgivning reserverades för företag utanför dagstidningsbranschen. Förslaget skulle enligt NO kunna hindra nyetableringar av dagstidningar, eftersom dessa skulle kunna utvecklas ur annonsblad.

Aktuella jämförelser

Den växande konkurrensen från annonsblad är känd och kännbar även internationellt. Kommittén har översiktligt kartlagt utvecklingen i några länder och därvid funnit bl.a. följande.

I *Danmark* har det länge funnits annonsblad, s.k. distriktsblad. Till en början var omfattningen begränsad. Utgivningen bedrevs av småföretag, t.ex. enskilda tryckerier. Under den danska tidningsdöden, som ägde rum ungefär samtidigt med den svenska, tog utvecklingen fart. Annonssbladen kom att fylla uppkomna luckor på marknaden.

Så småningom reagerade tidningsutgivarna och började lansera egna annonsblad för att bredda eller trygga sin annonsmarknadsbas. I detta skede började annonsbladsutgivningen bli verkligt omfattande. På många håll utvecklades en hård konkurrens. F.n. finns det ca 350 annonsblad i Danmark, dvs. betydligt fler än i Sverige.

Annonssbladens framväxt förklaras av danska bedömare bl.a. med att de har utvecklats som undervegetation i tidningsspridningsområden som blivit för stora. Det har gjort att konkurrensen kommit att gälla inte bara annonsmarknaden utan även läsarmarknaden. Många annonsblad har gradvis ökat andelen redaktionell text, som ofta utgör 25-30% av formatet. De styrande förutsättningarna illustreras av att det redaktionella innehållet i annonsblad i områden med svaga, överspridda dagstidningar oftast är mest *lokalt*, medan det i annonsblad i områden med starka, lokala dagstidningar oftast är *regionalt* eller mera allmänt.

Den danska utvecklingen antyder att en bred och livskraftig dagspress lämnar sämre förutsättningar för annonsblad på både annons- och läsarmarknaden. Annonssbladen kan ta annonsmarknadsandelar och utveckla redaktionella ambitioner på delmarknader som inte fullt ut tillgodoses genom befintliga dagstidningar. Om konkurrensen blir hård och utdragen

kan det också ske en ömsesidig anpassning, så att det till sist kan bli svårt för allmänheten att se några avgörande skillnader mellan dagstidningar och annonsblad.

I *Föbundsrepubliken Tyskland* utvecklas annonsbladen mycket snabbt. Enligt uppgift har antalet titlar sedan 1975 ökat från 250 till knappt 1000 och totalupplagan från 11,5 till ca 51 milj. ex. år 1987. Totalupplagan uppges för närvarande vara dubbelt så stor som den sålda upplagan för dagspressen, räknat per utgåva.

Utvecklingen beror bl.a. av en stark tendens mot ökad kundanpassning och specialisering inom pressen som helhet. Dagspressen har reagerat genom att dels ge sig in på annonsbladsmarknaden, dels också försöka bryta in på nya marknader. Så t.ex. har dagstidningsföretag i växande utsträckning börjat ge ut gratisdistribuerade supplement. Dessa satsningar har varit särskilt framgångsrika gentemot traditionella tv-tidningar och tidskrifter, som under senare år tappat marknadsandelar.

I processen har dagspressen genomgått betydande strukturförändringar innebärande bl.a. produktdifferentiering och riktade insatser på nya delmarknader. Den hårdnande konkurrensen på den totala reklammarknaden har därigenom i *Föbundsrepubliken Tyskland* kommit att tolkas mindre som en ren konkurrens mellan olika medier, t.ex. mellan egentliga dagstidningar och andra publikationer, än som en kamp mellan företag som opererar på olika delmarknader med skiftande förutsättningar.

Även i *Storbritannien* har annonsbladen utvecklats starkt. Under de senaste tio åren har ca 800 lokala annonsblad etablerats. 1981 svarade dagspressen för 57% av de totala reklammarknadsintäkterna mot 15% för annonsbladen. 1986 var motsvarande siffror 49 resp. 29%. Konkurrensen om annonsörerna har ytterligare ökats genom framväxten av mer eller mindre specialiserade gratistidningar och kundtidningar. Också i *Storbritannien* har dagstidningarna vidtagit motåtgärder genom att starta eller köpa egna annonsblad och ge ut egna tidskriftsliknande magasin.

Utvecklingen har lett till att man inom dagspressen börjat pröva frågan om det är möjligt att driva dagstidningar endast med annonsintäkter. Utgångspunkten är att annonsblad kunnat startas och hävda sig även på marknader med väl etablerade dagstidningar.

Idén har prövats med framgång i Birmingham. Där finns sedan länge två dominerande dagstidningar, en med morgon- och en med kvällsutgivning. 1986 startades *The Daily News*, en femdagarsutgiven annonsfinansierad nyhetstidning. Satsningen byggde på heltäckande och morgontidig distribution och s.k. modern redaktionell uppläggning, dvs. mer om konsumtionsvaror, nöjen och resor än om rättsprocesser och kommunalpolitik.

Med denna inriktning har satsningen blivit en oväntat stor framgång. Med sin morgontidiga totaltäckning drog *Daily News* till sig allt fler annonsörer, och med den nya redaktionella inriktningen ett stort antal nya läsare. Idag har tidningen en upplaga på ca 300 000 på en marknad som för några år sedan allmänt ansågs vara mättad. Tidningen är nu så

väletablerad att 17 000 personer utanför det valda distributionsområdet förklarat sig beredda att betala för att få tidningen, vilket gör att tidningsledningen överväger att på sikt införa generellt abonnemang.

Exemplet Birmingham har av brittiska bedömare tolkats som det nya sättet att starta dagstidningar. Nyckelfaktorerna är låga produktionskostnader, högeffektiv distribution, marknadsanpassad redaktionell utformning samt en inkörningsperiod som gratistidning. Intresset är stort hos tidningsutgivarna att pröva modellen i andra städer, särskilt sådana med en sedan länge statisk tidningsmarknad.

I *Förenta Staterna* är situationen ungefär densamma som i Förbundsrepubliken Tyskland och Storbritannien. Den senaste tioårsperioden har sett en snabb utveckling av annonsblad och olika typer av gratistidningar, och dagspressen har svarat med diversifiering och produktanpassning.

I ett väsentligt avseende är likheterna med Storbritannien av särskilt intresse. Även i *Förenta Staterna* har annonsblad och gratistidningar använts som en språngbräda för att etablera en dagstidning. I flera fall har innehav och utveckling av ett eller flera annonsblad medfört en gradvis redaktionell utbyggnad tills dess annonsbladet — eller det mest strategiskt välplacerade annonsbladet i en grupp — övergått till att bli en allmän nyhetstidning. Detta förklaras ofta i enkla marknadstermer. Med en betydande annonsmarknad följer naturligt en potentiellt betydande läsarmarknad.

Svenska förhållanden

Annonsbladsmarknaden undersöktes grundligt av både fjärde och femte pressutredningen. Konkurrensmönstret har under den senaste tioårsperioden varit i stort sett oförändrat, men antalet nyetableringar sjönk under början av 1980-talet. Den viktigaste förändringen har varit att dagstidningar börjat engagera sig genom utgivning eller övertagande av annonsblad, vilket i och för sig lett till att totalupplagan för annonsblad har ökat men däremot inte i allmänhet visat sig särskilt lönsamt för berörda dagstidningar.

Dagstidningarnas engagemang har i första hand haft effekten att hejda utvecklingen av fristående annonsblad. Konkurrensmässigt har dagspressen stått sig väl mot annonsbladen, som på det hela taget inte kunnat rubba dagstidningarnas ställning på annonsmarknaden. Dagspressen har istället i väsentlig utsträckning kunnat tillgodogöra sig effekterna av en sedan 1985 obruten högkonjunktur på området.

Att dagspressen i Sverige inte tappat annonsmarknadsandelar till annonsblad i samma omfattning som i vissa andra länder kan delvis förklaras strukturellt. Mångfalden inom dagspressen med bl.a. en bättre och tätare lokal förankring än i andra länder har gjort det svårare för annonsblad att hitta öppningar för etablering och expansion. Det är alltså så att annonsbladen är starkast i utkanterna av dagstidningars spridningsområden.

Andra förklaringar som nämts är bl.a. att dagstidningarna kunnat hålla en prissättning på annonser som inte tillräckligt skiljer sig från vad annonsblad kan erbjuda för att skapa naturliga förutsättningar för nya alternativ och marknadsförskjutningar. Vidare har dagstidningarnas starka ställning i det allmänna medvetandet bidragit till fortsatt trohet från annonsörer.

Frånvaron av vidare marknadsförutsättningar kan också ses som en förklaring till att annonsbladen endast i begränsad omfattning utvecklat det redaktionella materialet. De flesta har numera även nyhetsinformation, men varken i fråga om inriktning eller kvalitet kan jämförelser göras med konkurrerande dagstidningar.

Av särskilt intresse i den senaste utvecklingen är, i storstockholmsområdet, att flera förtidningar med vissa redaktionella ambitioner har börjat spridas gratis till samtliga hushåll i sina utgivningsområden. Motivet är att genom ökad täckning öka intresset hos annonsörerna och därmed annonsintäkterna, så långt att dessa skulle kunna räcka för att tidningarna med sina låga produktionskostnader skulle kunna bära sig med enbart annonsintäkter.

Om sådana satsningar genomförs och lyckas skulle det kunna ses som en direkt parallell till den tidigare nämnda Daily News i Birmingham, i den meningen att en tidning som till sin utformning i allt väsentligt är en allmän nyhetstidning blir helt och hållet annonsfinansierad. Dock kan projektet medföra vissa problem, t.ex. i fråga om reklamskattesatsen. Enligt gällande bestämmelser i reklamskattelagen skall en allmän nyhetstidning, för att få rätt till reducerad reklamskatt, bl.a. tillhandahållas mot vederlag. Utvecklingen aktualiserar de avgränsningsproblem m.m. mellan olika typer av tidningar och publikationer som framhållits av riksskatteverket och som diskuterats i avsnitten 6.2.2 och 6.2.3.

Slutsatser

Ända sedan tredje pressutredningen påbörjade sitt arbete 1972 har annonsbladen setts som ett potentiellt hot mot dagstidningarnas annonsfinansiering av stora delar av verksamheten och därmed ytterst mot tidningarnas viktiga samhällsroll. Under hela perioden har emellertid dagspressen i stort sett kunnat hålla sina positioner gentemot annonsbladen. Under senare år har dagspressen kunna öka sina totala annonsintäkter väsentligt.

Denna slutsats påverkas inte av den förändrade inställning som signalerades av Svenska tidningsutgivareföreningen 1982, när föreningen övergav sina tidigare rekommendationer om stor restriktivitet i fråga om dagstidningsföretags samröre med annonsblad. De initiativ som tagits av dagstidningar i fråga om förvärv eller etablering av annonsblad har inte lett till några påtagligt negativa ekonomiska eller konkurrensmässiga förskjutningar inom dagspressen.

Mot denna bakgrund får det anses att den redan tidigt intagna princip-

iella grundinställningen i frågan fortfarande är den mest naturliga. Dagspressens eventuella problem med konkurrens från annonsblad hanteras bäst av dagspressen själv. Från allmänna utgångspunkter finns det knappast någon anledning att överväga särskilda statliga åtgärder.

När det gäller den nu gällande spärregeln i presstödsförordningen, och den av femte pressutredningen förordade skärpta utformningen, kan följande anföras.

Regeln innebär att en dagstidning med produktionsbidrag löper risk att förlora detta om tidningen engagerar sig i annonsbladsutgivning. Det innebär att en högtäckningstidning fritt kan ge ut annonsblad, men att en konkurrerande lågtäckningstidning inte kan vidta motåtgärder utan att riskera att mista produktionsbidraget. På liknande sätt förhindras en lågtäckningstidning att vidta motåtgärder mot framväxt av fristående annonsblad. Eftersom presspolitiken ytterst syftar till att stödja dagstidningar med svag ekonomi, i förhållande till såväl konkurrerande starka dagstidningar som andra medier, kan övergripande presspolitiska skäl åberopas för ett slopande av regeln.

För en sådan bedömning talar också att utgivning av annonsblad i gynnsamma fall kan utvecklas till dagstidningsutgivning. Det är i allmänhet annonsblad på orter med svag tidningstäckning som utvecklar redaktionella ambitioner och försöker fånga upp det allmänna informationsintresse som traditionellt är förknippat med annonsläsning. En sådan utveckling kan bedömas ligga närmare till hands om annonsbladet ägs av ett dagstidningsföretag. Såvida inte ytterligare konkreta erfarenheter visar på helt andra konsekvenser bör inte möjligheterna till en sådan utveckling blockeras. Inom ramen för sin i instruktionen föreskrivna bevakning av vissa utvecklingstendenser inom dagspressen får det dock anses vara angeläget att presstödsnämnden med uppmärksamhet följer utvecklingen på annonsbladsmarknaden.

Vidare kan förvärv eller utgivning av annonsblad i vissa fall fungera som ekonomiska stödverksamheter för tidningsutgivningen. Om en dagstidning genom t.ex. annonsbladsutgivning kan öka sina annonsintäkter och därmed trygga eller utveckla sina redaktionella ambitioner finns det knappast några presspolitiska skäl att förhindra sådana försök.

Om de praktiska konsekvenserna av kommitténs förslag i denna del på sikt kan påvisas ha medfört negativa strukturella och ekonomiska effekter för dagspressen förutsätter kommittén att staten vidtar sådana åtgärder som kan bedömas vara nödvändiga.

Oavsett vad den fortsatta utvecklingen kan komma att utvisa i fråga om relationerna mellan dagstidningar och annonsblad får det anses vara befogat att de skattetekniska problem med avgränsningar m.m. som riksskatteverket påvisat — och som kommittén närmare diskuterar i kapitel 6 — blir föremål för en samlad prövning. Detta kan lämpligen ske i samband med den fortsatta beredningen av reklamskatteutredningens överväganden och förslag. Slutligen kan erinras om att dagstidningskommittén diskuterar den från presstödsynpunkt relevanta avgränsningen av tidningsbegreppet i kapitel 10.

Produktionsbidrag per tidning år 1988 jämfört med det teoretiska utfallet av kommitténs förslag till driftsstöd

Beräkningen i det följande av hur kommitténs förslag till driftsstödsregler skulle utfalla i praktiken för varje enskilda tidning skall ses som ett räkneexempel. Den är teoretisk bl.a. såtillvida som den grundas på tidningarnas upplagevolym 1987, medan de föreslagna nya reglerna kan komma att tillämpas tidigast 1989. Beräkningsmetoden har emellertid valts i syfte att renodla de *systemberoende* effekterna av övergången till nya regler och göra jämförelsen med utfallet av tidigare regler mer relevant.

Upplageförskjutningar efter 1987 kommer givetvis att påverka det faktiska utfallet, liksom även förändringar i fråga om täckningsgrad etc. kan leda till att resultatet i verkligheten blir ett annat än som återges här.

Tidning	Upplaga 1987 (tusen ex.)	Produktions- bidrag 1988 (milj.kr.)	Teoretiskt utfall av förslaget till drifts- stöd (milj.kr.)
HÖGFREKVENTA			
STORSTADSTIDNINGAR			
Svenska Dagbladet	228,0	47,37	45,0
Arbetet Skåne	83,2	47,37	45,0
Skånska Dagbladet	32,2	41,21	38,28
Arbetet Väst	27,1	38,84	36,90 (år 1)
			-- 32,22 (år 3)
ÖVRIGA ICKE LÅG-			
FREKVENTA TIDNINGAR			
Dagen	22,8	11,63	11,05 (år 1)
			-- 10,0 (år 3)
Dala-Demokraten	30,6	10,08	10,0
Arbetarbladet	30,5	10,08	10,0
Värmlands Folkblad	30,2	10,08	10,0
Västerbottens Folkblad	24,4	10,08	10,0
Sydöstran	22,4	10,08	10,0
Örebro-Kuriren	20,1	10,08	10,0
Folkbladet	14,9	10,08	10,0
Östra Småland	14,0	10,08	10,0
Folket Nord	12,8	10,08	10,0
Oskarshamns Nyheterna	10,1	8,61	8,50
Smålands Folkblad	10,6	8,40	9,02
Dagbladet	12,4	8,31	10,0
Folket Syd	8,3	6,75	6,96

Tidning	Upplaga 1987 (tusen ex.)	Produktions- bidrag 1988 (milj.kr.)	Teoretiskt utfall av förslaget till drifts- stöd (milj.kr.)
Östgöten	7,7	5,96	6,50
Norrskensflamman	3,6	4,86	4,62 (år 1) -- 2,54 (år 3)
Bergslagsposten-Dala	5,2	3,56	4,40
Lysekilsposten	3,9	1,29	2,16
Stenungsunds-Posten	2,4	1,29	1,34
Gotlands Tidningar	14,3	0,9	0,9 ^a
Gotlands Allehanda	11,6	0,9	0,9 ^a
Ölandsbladet	7,1	0	0,9 ^a
Laholms Tidning	5,0	1,44	0,9 ^a
Ludvika Tidning	8,0	5,68	3,79 (år 1) -- 0,0 (år 3)
Borlänge Tidning	9,9	5,54	3,69 (år 1) -- 0,0 (år 3)
Sydsvenska Dagbladet	117,6	3,91	2,61 (år 1) -- 0,0 (år 3)
Skövde Nyheter	10,7	3,81	2,54 (år 1) 0,0 (år 3)
Falu-Kuriren	34,7	1,05 ^b	0
Gefle Dagblad	34,1	1,05 ^b	0
Eskilstuna-Kuriren	32,5	1,05 ^b	0

^a Schablonbelopp för vissa högtäckningstidningar enligt föreslagen särbestämmelse.

^b Schablonbelopp för vissa högtäckningstidningar enligt särbestämmelse som föreslås upphöra.

LÅGFREKVENTA TIDNINGAR

Alternativet	4,9	1,11	1,40
Arbetaren	4,7	1,11	1,40
Arbetartidningen Ny Dag	10,6 ^c	1,11	2,50
Blekinge-Posten	5,0	1,11	1,40
Broderskap	10,6	2,22	2,80
Dalabygden	9,0	1,11	1,40
Eesti Päevaleht/			
Estniska Dagbladet	2,8	1,11	1,40
Haparandabladet	3,6	0,55	0,55 ^a
Finnveden	6,5	1,11	1,40
Folkviljan i Norrbotten	2,2	1,11	1,40
Gästriklands Tidning	3,1	1,11	1,40
Internationalen	2,4	1,11	1,40
Kalmar Läns Tidning	5,3	1,11	1,40
Karlstads-Tidningen	3,1	1,11	1,40
Kronobergaren	8,4	4,29 ^d	1,40
Kungsbacka Tidning	4,8	0,83	1,40
Liberacion	2,4	1,11	1,40
Läns-Posten	9,0	1,11	1,40

^c Den *abonnerade* upplagan, som här avgör stödbeloppets storlek, uppgick till 9,6 tusen ex.

^a Se a ovan.

^d Kronobergaren och Västgöta-Demokraten får för 1988 nedtrappat bidrag på grund av att tidningarna tidigare utkommit flera dagar i veckan.

Tidning	Upplaga 1987 (tusen ex.)	Produktions- bidrag 1988 (milj.kr.)	Teoretiskt utfall av förslaget till drifts- stöd (milj.kr.)
Länstidningen			
Östergötland	4,7	1,11	1,40
Morgon-Posten	°	1,01	1,40
M-L Proletären	6,4	1,11	1,40
Nacka-Saltsjöbadens Tidning	6,5	0,46	1,40
Nord-Sverige	4,0	1,11	1,40
Norrbottningen	3,2	1,11	1,40
NU	10,3	2,22	2,80
Ruotsin Suomalainen	4,9	1,11	1,40
Kristdemokraten (f.d. Samhällsgemenskap)	10,4	2,22	2,80
Sjuhäradsbygdens Tidning	5,1	1,11	1,40
Skaraborgs-Bygden	6,1	1,11	1,40
Smålandsbygdens Tidning	5,6	1,11	1,40
Sverige-Nytt	3,1	0,38 ^f	0,38
Sörmlandsbygden	3,8	1,11	1,40
Tempus	7,2	1,11	1,40
Uddevalla-Posten	3,6	1,11	1,40
Upplands Nyheter	3,7	1,11	1,40
Uppsala-Demokraten	3,3	1,11	1,40
Värmlands-Bygden	6,8	1,11	1,40
Västerbottningen	5,8	1,11	1,40
Västerbygden	4,1	1,11	1,40
Västgöta-Demokraten	8,1	3,25 ^d	1,40
Västmanlands Folkblad	5,1	1,11	1,40
Västmanlands Nyheter	6,3	1,11	1,40
Växjöbladet	6,3	1,11	1,40
Älvsborgs Nyheter	2,2	1,11	1,40
Älvsborgs-Posten	2,7	1,11	1,40

° Tidningen nystartad
varför uppgift om upp-
laga saknas för år 1987.

^f Bidragets storlek fast-
ställs senare av press-
stödsnämnden enligt en
särskild bestämmelse.
Det angivna beloppet har
imputerats med utgångs-
punkt från föregående års
nivå.

^d Se d på ovanstående
sida.

Samdistributionsrabattens utveckling under 1980-talet. Alternativ till nya rabattskalor

Rabattens konstruktion

Samdistributionsrabatten utgår f.n. med 7 öre per exemplar för en tidnings första 10 milj. samdistribuerade exemplar av en årgång, med 5 öre per exemplar för den del av årgångsvolymen som ligger mellan 10 milj. och 21 milj. exemplar och med 4 öre per exemplar för den del som överstiger 21 milj. exemplar. De angivna öresnivåerna har tillämpats oförändrade sedan den 1 juli 1981. Under fyra år dessförinnan var rabatten 1 öre högre per exemplar inom vart och ett av de tre intervallen, dvs. 8, 6 respektive 5 öre per exemplar.

Utvecklingen realt under 1980-talet mätt efter öresnivåerna

Oavsett om man som bas för jämförelsen använder 1980 eller 1981 års nivå kan konstateras att samdistributionsrabatten under 1980-talet realt sett minskat kraftigt i värde. Med utgångspunkt från konsumentprisernas utveckling under motsvarande period kan minskningen fram till och med maj 1988 anges till 36,3 % av realvärdet om man jämför med läget år 1981. Görs jämförelsen i stället med 1980 års rabattnivå, kan den reala minskningen anges till resp. 50,3, 52,7 och 54,4 % för de tre rabattklasserna, varvid utöver penningvärdesförändringen även beaktats den nominella sänkning med 1 öre inom var och en av klasserna som genomfördes 1981.

Ett annat sätt att kvantifiera samdistributionsrabattens utveckling är att beräkna hur stor ökning som f.n. skulle krävas för att återge rabatten samma realvärde som den hade i början av 1980-talet. Utgår man från läget i juli 1981 och tar hänsyn till konsumentprisindex ökning t.o.m. maj 1988, blir resultatet att rabatten nominellt behöver höjas med 56,8 % för att motsvara värdet vid periodens början. Med utgångspunkt från 1980 års rabattnivå skulle krävas en ökning i förhållande till sistnämnda års nominella värden med 75,8 %, vilket i sin tur med hänsyn till ettöres-sänkningen 1981 skulle motsvara en nominell höjning av nu utgående rabatter med 100,9 % såvitt gäller 7-öresnivån, 111,0 % beträffande 5-öresnivån och 119,8 % på 4-öresnivån.

Längre fram i bilagan redovisas med ett antal räkneexempel vilka örestal, uttryckta i penningvärdet maj 1988, som en mekanisk uppräknings av de vid 1980-talets början aktuella rabattnivåerna skulle resultera i.

De procentuella rabattsatsernas förändring

Alla hittills återgivna beräkningar har baserats på samdistributionsrabattens storlek i absoluta tal, dvs. de i presstödsförordningen stadgade tre öresnivåerna, f.n. 7 öre, 5 öre och 4 öre. Stödformens värdemässiga utveckling bör om möjligt också beskrivas med utgångspunkt från vilken *rabattsats*, uttryckt i procent av de vid varje tillfälle tillämpade distributionsavgifterna, som motsvaras av de ifrågavarande örestalen.

En beräkning med detta syfte skulle bli tämligen komplicerad och svåröverskådlig, om den i detalj skulle redovisa de årliga förändringarna av relationstal avseende var och en av de områdesvis och kategorivis differentierade avgiftsnivåer som tillämpats av de olika distributionsföretagen. Av tillgängligt statistiskt material hos presstödsnämnden kan för övrigt inte underlag erhållas för så detaljerade beräkningar. En ansats med så hög ambitionsnivå skulle kräva en omfattande uppgiftsinsamling och statistisk bearbetning.

Kommittén har inte ansett det nödvändigt att för detta ändamål genomföra en tidskrävande insamling och bearbetning av primärmaterial från berörda distributionsföretag och tidningar. För att ge en tillräckligt relevant, översiktlig bild får det anses tillfyllest att redovisa ett antal *exempel* på avgiftsutvecklingen när det gäller de dominerande tidningskategorierna inom ett antal regioner i olika delar av landet och sådana *genomsnittsvärden* som löpande räknas fram av distributionsföretagen. Kommittén har inhämtat sådana uppgifter från de fyra samdistributionsföretag som — jämte postverket — är engagerade i den här aktuella verksamheten. I det följande redovisas dels sammanställningar av dessa uppgifter, dels beräkningar av rabatternas relativa storlek i förhållande till de angivna avgiftsnivåerna och av de förändringar som de procentuella rabattsatserna undergått från början av 1980-talet.

Av följande tabell framgår vilka priser som tillämpades av *Tidningstjänst AB* i genomsnitt för samtliga områden och tidningskategorier under vart och ett av åren 1980-1988. Vid sidan av det för varje år noterade genomsnittspriset anges vidare den rabattsats, uttryckt i procent, som motsvaras av de tre rabattnivåerna (8, 6 resp. 5 öre år 1980 samt 7, 5 resp. 4 öre därefter).

Priser och rabattsatser inom tidningsdistributionen

År	Genomsnittligt distributions- pris, öre per ex	Samdistributionsrabatten i % av priset		
		7-öresnivån	5-öresnivån	4-öresnivån*
1	2	3	4	5
1980	58,17	13,8	10,3	8,6
1981	62,37	11,2	8,0	6,4
1982	69,57	10,1	7,2	5,7
1983	74,48	9,4	6,7	5,4
1984	78,97	8,9	6,3	5,1
1985	85,21	8,2	5,9	4,7
1986	90,53	7,7	5,5	4,4
1987	93,66	7,5	5,3	4,3
1988**	101,60	6,9	4,9	3,9

* Betr. 1980 avses nivåerna 8, 6 resp. 5 öre.

** Prisuppgiften för år 1988 grundas på en preliminär beräkning.

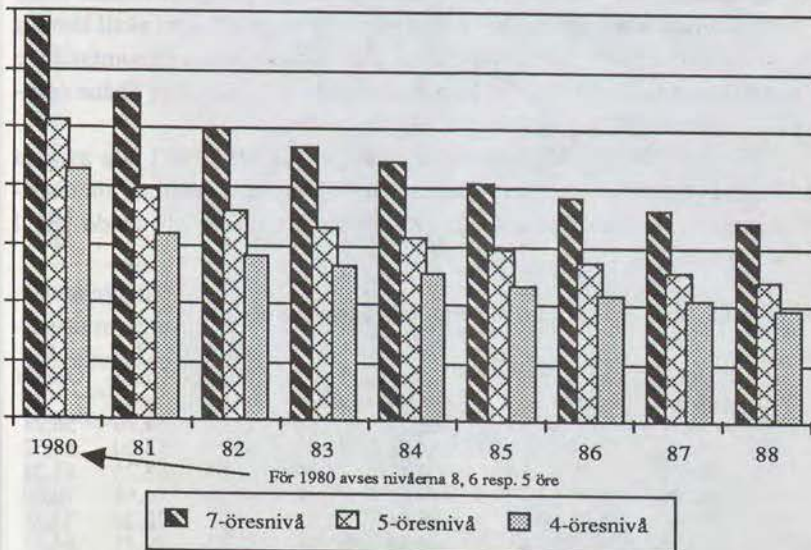
De i procenttal uttryckta rabattsatserna — framräknade med det från Tidningstjänst AB redovisade materialet — har som framgår av tabellen kontinuerligt minskat under hela perioden 1980-88.

Exempelvis har den rabattsats som enligt kolumn 3 i tabellen år 1980 på 8-öresnivå uppgick till 13,8 % och 1988 på 7-öresnivå till 6,9 % reducerats med 6,9 procentenheter, vilket relativt sett utgör en minskning med 50 %. Räknat från år 1981 har den i samma exempel angivna relativa storleken hos 7-öresrabatten minskat med $(11,2 \% - 6,9 \%) = 4,3$ procentenheter eller med 38,4 %.

På mellannivå (kolumn 4) har rabattsatsen mellan 1980 och 1988 reducerats från 10,3 till 4,9 %, dvs. med 5,4 procentenheter eller 52,4 % och mellan 1981 och 1988 från 8,0 till 4,9 %, dvs. med 3,1 procentenheter eller 38,8 %. På den lägsta nivån (kolumn 5) uppgick minskningen 1980-1988 till $(8,6 - 3,9 \%) = 4,7$ procentenheter eller 54,7 % och räknat från 1981 till $(6,4 - 3,9 \%) = 2,5$ procentenheter eller 39,1 %.

Hur samdistributionsrabattens värde förändrats under 1980-talet i förhållande till de av Tidningstjänst AB tillämpade distributionspriserna illustreras grafiskt i diagram 1.

Diagram 1 Samdistributionsrabattens relativa värde, mätt i förhållande till Tidningstjänst AB:s genomsnittspriser 1980-88



I det föregående har visats att samdistributionsrabatten, uttryckt i absoluta tal, minskade i värde med 36,3 % från juli 1981 t.o.m. maj 1988. Om man i stället som nyss gjorts utgår från rabattsatserna uttryckta i procent av de vid varje tidpunkt gällande distributionspriserna, blir minskningen som framgått några procentenheter större eller 38 à 39 % räknat på genomsnittsuppgifterna från Tidningstjänst AB.

Börjar man jämförelsen ett år tidigare, så att den omfattar perioden 1980-1988, påverkas beräkningen förutom av kostnadsutvecklingen även av den omständigheten att samtliga rabattnivåer — från början 8, 6 resp. 5 öre — 1981 sänktes med ett öre. Den procentuella förändringen av rabattens värde blir därmed något varierande i de olika rabattklasserna. Som framgått av den inledande redovisningen kan värdeminskningen anges till 50,3 % såvitt gäller den högsta rabattklassen, 52,7 % för mellanklassen och 54,4 % för den lägsta klassen. Om rabatten relateras till de vid ifrågavarande tidpunkter aktuella distributionspriserna finner man som nyss nämnts att värdeminskningen uppgått till 50,0 % i den högsta rabattklassen och till 52,4 resp. 54,7 % i de båda övriga. När det gäller denna längre jämförelseperiod blir sålunda resultatet för var och en av de tre rabattklasserna praktiskt taget detsamma, vare sig man beräknar förändringen av rabattens realvärde endast på basis av beloppen i absoluta tal eller utgår från rabattsatserna uttryckta i relation till de vid resp. tillfälle aktuella distributionspriserna.

Det bör understrykas att de prisuppgifter från Tidningstjänst AB som ligger till grund för de hittills redovisade beräkningarna avser genomsnitt för ett stort antal distributionsområden och tidningskategorier. Beräkningar av detta slag har sin givna begränsning i den mån spridningen kring genomsnittsvärdena är stor. Att distributionspriserna och därmed rabattens faktiska värde verkligen kan variera rätt påtagligt mellan olika områden och tidningskategorier framgår av de exempel som skall lämnas i det följande. Materialet är där hämtat dels från det andra riksomfattande samdistributionsföretaget PS Distributions AB, dels från det i Skåne verkssamma företaget Tidningsbärarna KB.

PS Distributions AB tillämpade under åren 1980-1988 i åtta av sina distributionsområden — och för den helt övervägande delen av sin distributionsvolym inom dessa — de priser som redovisas i följande tabell (öre per ex.).

Priser för tidningsdistribution i vissa områden, öre per ex.

År	1 Umeå tätort	2 Umeå omland	3 Sunds- vall	4 Söder- hamn	5 Upp- sala	6 Kalmar tätort	7 Krono- berg	8 Örebro
1980	53,52	72,30	55,95	63,21	64,88	52,24	54,79	56,28
1981	60,03	70,99	59,33	66,74	70,65	56,20	58,20	60,52
1982	63,23	81,27	70,72	72,41	77,29	61,53	63,75	65,24
1983	68,09	88,35	76,96	78,62	81,91	66,34	69,64	70,40
1984	71,50	88,65	81,15	85,86	85,62	69,82	73,29	75,25
1985	77,30	104,62	85,28	85,53	91,38	73,43	79,41	84,21
1986	82,86	104,84	92,23	93,28	99,52	80,25	92,30	97,90
1987	89,10	107,38	99,51	98,57	106,48	87,26	104,28	110,54
1988*	94,46	112,75	107,35	105,23	113,30	103,80	118,49	119,35

* Uppgifterna för år 1988 är preliminärt beräknade. Den i vissa distrikt relativt stora prisökningen mellan 1987 och 1988 förklaras av företaget med förändrad organisation och utbyggd glesbygdsservice.

Som framgår av tabellen var under alla år under 1980-talet spridningen relativt stor mellan PS Distributions AB:s priser i skilda områden. Därav följer att en till viss öresnivå bestämd rabattering per distribuerat exemplar haft ett varierande faktiskt värde i de olika områdena. Vilka rabatt-

satser uttryckta i procent som motsvaras av de tre aktuella rabattnivåerna när dessa relateras till ifrågavarande priser, visas i det följande.

Den samdistributionsrabatt som för volymer upp till 10 milj. års-exemplar uppgick till 8 öre per ex. 1980 och därefter till 7 öre per ex. motsvarade i resp. områden för vart och ett av åren den procentsats som framgår av följande tabell.

Samdistributionsrabatt, högsta rabattklassen, % av priset

År	Område							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1980	14,9	11,1	14,3	12,7	12,3	15,3	14,6	14,2
1981	11,7	9,9	11,8	10,5	9,9	12,5	12,0	11,6
1982	11,1	8,6	9,9	9,7	9,1	11,4	11,0	10,7
1983	10,3	7,9	9,1	8,9	8,5	10,6	10,1	9,9
1984	9,8	7,9	8,6	8,2	8,2	10,0	9,6	9,3
1985	9,1	6,7	8,2	8,2	7,7	9,5	8,8	8,3
1986	8,5	6,7	7,6	7,5	7,0	8,7	7,6	7,2
1987	7,9	6,5	7,0	7,1	6,6	8,0	6,7	6,3
1988	7,4	6,2	6,5	6,7	6,2	6,7	5,9	5,9

Den samdistributionsrabatt som inom intervallet 10-21 milj. årsexemplar uppgick till 6 öre 1980 och därefter till 5 öre per ex. motsvarade följande procentsatser.

Samdistributionsrabatt, mellanklassen, % av priset

År	Område							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1980	11,2	8,3	10,7	9,5	9,2	11,5	11,0	10,7
1981	8,3	7,0	8,4	7,5	7,7	9,6	8,6	8,3
1982	7,9	6,1	7,1	6,9	7,1	8,9	7,8	7,7
1983	7,3	5,7	6,5	6,4	6,1	7,5	7,2	7,1
1984	7,0	5,6	6,2	5,8	5,8	7,2	6,8	6,6
1985	6,5	4,8	5,9	5,8	5,5	6,8	6,3	5,9
1986	6,0	4,8	5,4	5,4	5,0	6,2	5,4	5,1
1987	5,6	4,7	5,0	5,1	4,7	5,7	4,8	4,5
1988	5,3	4,4	4,7	4,8	4,4	4,8	4,2	4,2

I relation till de av PS Distribution tillämpade priserna motsvarade den lägsta rabattnivån, 5 öre per ex. 1980 och 4 öre per ex. därefter, följande procentsatser.

Samdistributionsrabatt, lägsta rabattklassen, % av priset

År	Område							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1980	9,3	6,9	8,9	7,9	7,7	9,6	9,1	8,9
1981	6,7	5,6	6,7	6,0	5,7	7,1	6,9	6,6
1982	6,3	4,9	5,7	5,5	5,2	6,5	6,3	6,1
1983	5,9	4,5	5,2	5,1	4,9	6,0	5,7	5,7
1984	5,6	4,5	4,9	4,7	4,7	5,7	5,5	5,3
1985	5,2	3,8	4,7	4,7	4,4	5,4	5,0	4,8
1986	4,8	3,8	4,3	4,3	4,0	5,0	4,3	4,1
1987	4,5	3,7	4,0	4,1	3,8	4,6	3,8	3,6
1988	4,2	3,5	3,7	3,8	3,5	3,9	3,4	3,4

Varje rabattnivå, ett bestämt öresbelopp per exemplar, har som framgår av tabellerna i olika områden motsvarat procentuella rabattsatser som

inbördes varierat relativt mycket. Exempelvis motsvarade den högsta nivån år 1980 drygt 15 % rabatt i Kalmar (område 6) men endast ca 11 % i trakten runt Umeå (område 2). 1988 motsvarar den högsta rabattnivån en rabattsats på knappt 6 % i exempelvis Örebro (område 8) mot närmare 7,5 % i Umeå (område 1).

Tabellerna visar också att rabattsatserna kontinuerligt minskade under hela perioden 1980-88 i samtliga av PS Distributions här berörda områden. Detta gäller i fråga om alla tre rabattklasserna. Hur stor minskningen var relativt sett framgår av följande tabell. Beräkningarna avser där två perioder, 1980-88 samt 1981-88, och redovisar förändringarna separat för var och en av de tre rabattklasserna.

Minskningen hittills under 1980-talet av samdistributionsrabattens relativa värde i förhållande till debiterade distributionspriser inom åtta av PS Distributions AB:s områden, %

I. Högsta rabattklassen (8 öre år 1980, därefter 7 öre)

Period	Område							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1980-1988	50,3	44,1	54,5	47,2	49,6	56,2	59,6	58,5
1981-1988	36,8	37,4	44,9	36,2	37,4	46,4	50,8	49,1

II. Mellanklassen (6 öre år 1980, därefter 5 öre)

Period	Område							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1980-1988	52,7	47,0	56,1	49,5	52,2	58,3	61,8	60,7
1981-1988	36,1	37,1	44,0	36,0	42,9	50,0	51,2	49,4

III. Lägsta rabattklassen (5 öre 1980, därefter 4 öre)

Period	Område							
	1	2	3	4	5	6	7	8
1980-1988	54,8	49,3	58,4	51,9	54,5	59,4	62,6	61,8
1981-1988	37,3	37,5	44,8	36,7	38,6	45,1	50,7	48,5

Procenttalen i denna tabell visar alltså hur mycket *rabattsatserna* reellt förändrats t.o.m. 1988 i förhållande till deras värde i början av resp. period. Förändringen var som framgår olika stor i olika områden. Under den kortare perioden 1981-1988 reducerades värdet inom ett visst område i stort sett lika mycket i alla rabattklasserna. Räknat från 1980 var reduktionen däremot i varje område 4 à 5 procentenheter större i den lägsta rabattklassen än i den högsta.

De regionala skillnaderna kan exemplifieras med att rabattens värde — i samtliga rabattklasser — under perioden 1981-1988 sjönk med 36 à 37 % i Umeå tätort och Söderhamn (område 1 och 4) men med omkring 50 % i Kronobergs- och Örebroområdena (7 och 8).

Tidningsbärarna KB har för kommittén uppgivit att man under perioden 1980-1988 debiterat berörda tidningsföretag distributionskostnader med de genomsnittliga belopp per exemplar som för vardera av två kundkategorier redovisas i följande tabell. Av tabellen framgår även vilken rabattsats, uttryckt i procent, som samdistributionsrabattens tre nivåer motsvarar i förhållande till de angivna bruttobeloppen.

**A. Distributionskostnader m.m., kundkategori sjudagarstidningar
(Arbetet, Skånska Dagbladet, Sydsvenska Dagbladet, Nordvästra
Skånes Tidningar)**

År	Debiterad kostnad, öre per ex, genomsnitt för fyra tidningar	Samdistributionsrabattens relativa storlek, %		
		7-öres- nivån	5-öres- nivån	4-öres- nivån*
1980	72,86	11,0	8,2	6,9
1981	79,15	8,8	6,3	5,1
1982	83,29	8,4	6,0	4,8
1983	90,34	7,7	5,5	4,4
1984	95,65	7,3	5,2	4,2
1985	105,62	6,6	4,7	3,8
1986	116,44	6,0	4,3	3,4
1987	127,37	5,5	3,9	3,1
1988**	130,22	5,4	3,8	3,1

* Beträffande 1980 av-
ses 8-, 6- resp. 5-öresni-
våerna.

** Uppgiften för 1988
avser ett genomsnitt
t.o.m. april månad.

**B. Distributionskostnader m.m., kundkategori övriga tidningar
(Kristianstadsbladet, Norra Skåne, Trelleborgs Allehanda,
Ystads Allehanda, 1980-1985 även Mellersta Skåne)**

År	Debiterad kostnad, öre per ex., genomsnitt för fem tidningar	Samdistributionsrabattens relativa storlek, %		
		7-öres- nivån	5-öres- nivån	4-öres- nivån*
1980	56,09	14,3	9,8	8,1
1981	61,39	11,4	8,1	6,5
1982	66,19	10,6	7,6	6,0
1983	71,42	9,8	7,0	5,6
1984	75,59	9,3	6,6	5,3
1985	82,36	8,5	6,1	4,9
1986	88,59	7,9	5,6	4,5
1987	94,71	7,4	5,3	4,2
1988**	96,20	7,3	5,2	4,2

* Se noten under A.

** Se noten under A.

Med utgångspunkt från de på föregående sida och ovan redovisade procenttalen kan den minskning av samdistributionsrabattens relativa värde som inträffat för Tidningsbärarnas båda kundkategorier kvantifieras enligt följande.

Reduktion av det relativa värdet, % av värdet i utgångsläget

Period	Högsta rabattklassen	Mellan- klassen	Lägst rabattklassen
Kundkategori A			
1980-1988	50,9	53,7	55,1
1981-1988	38,6	39,7	39,2
Kundkategori B			
1980-1988	49,0	46,9	48,1
1981-1988	36,0	35,8	35,4

Av siffermaterialet från PS Distributions AB och Tidningsbärarna KB samt de beräkningar som gjorts i anslutning här till kan två slutsatser dras. För det första framgår att samdistributionsrabatten — även om den utgår med enhetliga öresbelopp över hela landet — representerar ett varierande värde för tidningar i olika områden i så måtto som den procentuellt räknat motsvarar olika stora *rabattsatser*. För det andra visar våra beräk-

ningar att detta värde under 1980-talet förändrats olika mycket i olika regioner.

Det ställer sig mot denna bakgrund svårt att ange ett generellt mått på vilken höjning av nuvarande rabattnivåer som skulle krävas för att återställa det realvärde rabatten representerade för berörda tidningar exempelvis 1980 eller 1981. Så länge rabatteringen sker efter en skala med bestämda öresbelopp och inte procentsatser torde eventuella korrigeringar av rabattnivåerna i första hand få relateras till jämförelser på totalnivå, dvs. den genomsnittliga pris- och kostnadsutvecklingen. I det följande skall redovisas ett underlag för kommitténs bedömningar i detta avseende samt ett antal kostnadsberäknade alternativ till eventuella nya rabattskallor.

Beräkning av alternativa rabattnivåer och kostnader

Konsumentprisindex för maj månad 1988 har av statistiska centralbyrån angivits till 175,8. Indexserien är konstruerad så att 1980 års genomsnittliga prisnivå representeras av indexvärdet 100. För att i penningvärdet maj 1988 uttrycka realvärdet hos samdistributionsrabattens tre öresnivåer år 1980 behöver de sistnämnda år gällande nominella värdena multipliceras med faktorn 1,758, vilket ger följande resultat, nämligen

$$\text{för 8-öresnivån } (8 \times 1,758) = 14,06 \text{ öre}$$

$$\text{6-öresnivån } (6 \times 1,758) = 10,55 \text{ öre}$$

$$\text{5-öresnivån } (5 \times 1,758) = 8,79 \text{ öre.}$$

För att på motsvarande sätt i aktuellt penningvärde uttrycka realvärdet hos rabatten i juli 1981, dvs. efter den sänkning med 1 öre som då genomfördes, skall ingångsvärdena multipliceras med faktorn 1,568, vilket ger

$$\text{för 7-öresnivån } (7 \times 1,568) = 10,98 \text{ öre}$$

$$\text{5-öresnivån } (5 \times 1,568) = 7,84 \text{ öre}$$

$$\text{4-öresnivån } (4 \times 1,568) = 6,27 \text{ öre.}$$

Vid en eventuell förändring av samdistributionsrabattens storlek per exemplar synes man emellertid böra undvika att bestämma densamma till brutna örestal. Om man sålunda, liksom hittills, kvantifierar var och en av rabattnivåerna genom hela örestal kommer justeringen i förhållande till utgångsläget inte att kunna bli lika stor i alla rabattklasserna.

Om de örestal som ligger närmast de ovan redovisade brutna talen läggs till grund för en ny rabattskala kommer denna att få endera av de två alternativa utformningar som återges i det följande och som kompletteras med uppgifter om vilken procentuell höjning som i de olika rabattklasserna blivit följden av vidtagna avrundningar.

Alt. 1 — med 1980 års värden som utgångspunkt

	Ny nivå	Nominell höjning under hela pe- rioden, %	Nominell höjning i förhållande till 1988 års nivå, %
högsta			
rabattklass	14 öre	75	100
mellanklass	11 öre	83	120
lägsta klass	9 öre	80	125

Alt. 2 — med 1981 års värden som utgångspunkt

	Ny nivå	Nominell höjning, %
högsta		
rabattklass	11 öre	57
mellanklass	8 öre	60
lägsta klass	6 öre	50

Vilken ökning av statens kostnader för samdistributionsrabatten som skulle uppkomma om de höjda rabattsatserna i de nyss återgivna räkneexemplen genomföres, kan i stora drag beräknas med utgångspunkt från dels kostnaderna under senaste budgetår, dels fördelningen av detta belopp på de tre olika rabattklasserna.

Av totalbeloppet 58 419 tkr. för budgetåret 1987/88 hänförde sig 41 056 tkr. till 7-öresklassen, 7 159 tkr. till 5-öresklassen och 10 204 tkr. till 4-öresklassen. Detta motsvarar tidningsvolymen på 586,5 milj., 143,2 milj. resp. 255,1 milj. exemplar.

Vid en tänkt höjning enligt *alternativ 1* ovan skulle med detta beräkningssätt kostnaden

i den högsta rabattklassen öka med $0,07 \times 586,5 \text{ milj.} = 41,1 \text{ milj.kr.}$

i mellanklassen öka med $0,06 \times 143,2 \text{ milj.} = 8,6 \text{ milj.kr.}$

i den lägsta rabattklassen öka med $0,05 \times 255,1 \text{ milj.} = 12,8 \text{ milj.kr.}$

Statens kostnader för samdistributionsrabatten skulle med detta alternativ således öka med sammanlagt ca 62,5 milj.kr. eller 107 % och komma att uppgå till ca 121 milj.kr.

Vid en höjning enligt *alternativ 2* skulle kostnadsökningen i stället belöpa sig till

i den högsta rabattklassen $0,04 \times 586,5 \text{ milj.} = 23,5 \text{ milj.kr.}$

i mellanklassen $0,03 \times 143,2 \text{ milj.} = 4,3 \text{ milj.kr.}$

i den lägsta rabattklassen $0,02 \times 255,1 \text{ milj.} = 5,1 \text{ milj.kr.}$

Statens kostnader skulle med detta alternativ öka med sammanlagt 32,9 milj.kr. eller 56 % och komma att uppgå till ca 91 milj.kr.

Vid utformningen av de hittills redovisade alternativa rabattskalorna har förutsatts att dessa liksom hittills delas in i tre nivåer och att gränserna mellan de tre rabattskikten får ligga kvar vid årsvolymerna 10 milj. resp. 21 milj. exemplar. Öresbeloppen i de tre rabattklasserna har som framgått avvägts så, att realvärdet i princip skulle komma att motsvara förhållandet år 1980 (alt. 1) resp. 1981 (alt. 2).

Det är givetvis möjligt att justera rabattens ekonomiska värde för mottagarna inte enbart genom att ändra öresbeloppen utan även genom att t.ex. förskjuta gränserna mellan rabattskikten och genom att öka eller

minska antalet skikt. I det följande redovisas ytterligare ett antal alternativ till ny rabattskala vilka bygger på att antalet rabattnivåer ökas från tre till fyra resp. fem. Öresbeloppen har härvid avvägts så, att statens kostnader vid ett av alternativen skulle bli klart lägre än enligt såväl alt. 1 som alt. 2 och i ett par fall ungefär likvärdiga med det lägsta av dessa. För ett av de resterande alternativen har beloppen avvägts så att totalkostnaden skulle komma att ligga ungefär mitt emellan alt. 1 och 2, medan för de båda återstående eftersträvs en kostnad mera i nivå med det högsta av dessa, dock något under i det ena fallet och något över i det andra.

Det första av alternativen med utbyggd rabattskala, *alternativ 3*, omfattar fyra rabattklasser och kan ses som en modifiering av alternativ 2 såtillvida som de båda lägsta rabattnivåerna även här förutsätts vara 6 resp. 8 öre medan 11-öresnivån ersätts med en nivå på 10 öre och en på 12 öre. Skiktgränsen mellan 6-öresnivån och 8-öresnivån ligger i alternativ 3 kvar vid 21 milj. årsexemplar medan gränserna i övrigt flyttats så att varje öresnivå motsvarar ett intervall på 7 milj. exemplar.

Även *alternativ 4* omfattar fyra rabattklasser, och skiktgränserna förutsätts ligga vid samma volymnivåer som i alternativ 3. Öresbeloppen har emellertid satts lägre, nämligen till resp. 5, 6, 8 och 10 öre.

Rabattskalorna enligt alternativen 3 och 4 har sålunda följande utseende.

Rabattnivå, öre/ex.		Tillämpas för upplagevolymen för helår inom nedanstående intervall
Alt. 3	Alt. 4	
12	10	< 7 milj.ex.
10	8	7 milj. — 14 milj.ex.
8	6	14 milj. — 21 milj.ex.
6	5	> 21 milj.ex.

Med samma beräkningssätt som tidigare kan statens kostnader för samdistributionsrabatt vid tillämpning av *alternativ 3* väntas öka med 38,3 milj.kr. och uppgå till sammanlagt 96,7 milj.kr. Med *alternativ 4* blir ökningen 21,2 milj.kr. och den sammanlagda kostnaden för rabatten 79,6 milj.kr.

I de resterande fyra alternativen till ny rabattskala har antalet rabattklasser ökats till fem. Den volymgräns där den lägsta rabattnivån börjar tillämpas har förskjutits något nedåt till 20 milj. årsexemplar, och gränsen mellan övriga skikt har förlagts till jämna femmiljonersintervall. Öresnivåerna i dessa *alternativ 5-8* framgår av följande tablå.

Rabattnivå, öre/ex.				Tillämpas för upplagevolymen för helår inom nedanstående intervall
Alt. 5	Alt. 6	Alt. 7	Alt. 8	
13	14	15	16	< 5 milj.ex.
11	12	13	14	5 — 10 milj.ex.
9	10	11	12	10 — 15 milj.ex.
7	8	9	10	15 — 20 milj.ex.
5	6	7	8	> 20 milj.ex.

Statens kostnader kan vid tillämpning av alternativ 5-8 beräknas öka med

mellan ca 39 och ca 68 milj.kr. Ökningens storlek och den sammanlagda kostnaden för samdistributionsrabatt vid vart och ett av dessa alternativ kan utläsas av följande tabell där motsvarande uppgifter även återges beträffande alt. 1-4.

Alternativ	Ökning, milj.kr.	Totalkostnad för samdistr.rabatt, milj.kr.
1	62,5	120,9
2	32,9	91,3
3	38,3	96,7
4	21,2	79,6
5	38,6	97,0
6	48,4	106,8
7	58,3	116,7
8	68,1	126,5

Om man grupperar kostnaderna för de olika alternativen i storleksordning och kompletterar med uppgifter om den procentuella ökningens storlek vid vart och ett erhålles följande tabell.

Alternativ	Ökning		Totalkostnad, milj.kr.
	Milj.kr.	%	
8	68,1	117	126,5
1	62,5	107	120,9
7	58,3	100	116,7
6	48,4	83	106,8
5	38,6	66	97,0
3	38,3	66	96,7
2	32,9	56	91,3
4	21,2	36	79,6

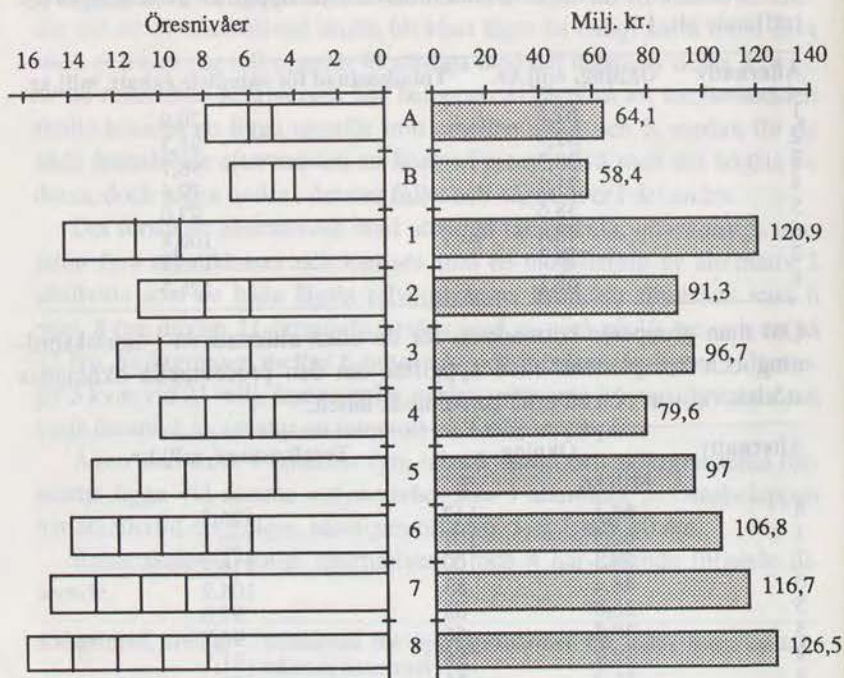
Av tabellen kan utläsas att alternativ 4 medför den klart lägsta kostnadsökningen för staten — 36 % — och alternativ 8 den högsta — 117 %. Alternativen 3 och 5 är kostnadsmässigt likvärdiga och skiljer sig också relativt litet från alternativ 2. Alternativ 7 innebär en fördubbling av kostnaden under senaste budgetår och är därmed det alternativ som kostnadsmässigt ligger närmast om man skulle vilja återställa 1980 års reala nivå.

En översiktlig bild av öresnivåerna i de rabattskalor som tillämpats 1978-80 och 1981-87 samt i de här presenterade alternativa skalorna ges i *diagram 2*, där även kostnaden för de olika alternativen jämförs grafiskt dels inbördes, dels med 1980 och 1987 års faktiskt utbetalade belopp.

Hur en tillämpning av de olika alternativen skulle utfalla för varje enskild tidning kan i stora drag beräknas med utgångspunkt från tidningarnas upplagevolym under det senaste budgetåret. En sådan beräkning för tidning har genomförts av kommittén men återges inte här av utrymmesskäl.

Det bör slutligen understrykas att kostnadsförändringarna här beräknats med det enda syftet att renodla effekten av ändrade rabattskalor. Eventuella förändringar i det rabattberättigade tidningskollektivet har inom ramen för denna bilaga inte beaktats.

Diagram 2 Samdistributionsrabattens öresnivåer och motsvarande totalkostnader dels enligt de under senaste tioårsperiod tillämpade rabattskalorna, dels enligt alternativa skolor



A — Tillämpad skala 1978-1980, faktisk kostnad 1980

B — Tillämpad skala 1981-1988, faktisk kostnad 1988

1, 2 etc. — Alternativ enligt den numrering som används i bilagans text

Samdistributionsrabatt per tidning 1987/88 jämfört med det teoretiska utfallet av kommitténs förslag

Tidning	Antal rabatt-berättigade ex 1987/88	Utbetalad rabatt 1987/88, kr	Teoretiskt utfall av förslaget, kr*	Beräknad höjn., %
Dagens Nyheter	130124950	5614998	7136247	27
Göteborgs-Posten	93599350	4153974	5309967	28
Svenska Dagbladet	69394450	3185778	4099722	29
Sydsvenska Dagbladet	37407700	1906308	2500385	31
Arbetet Skåne	29570775	1592831	2108539	32
Nerikes Allehanda	20625940	1231297	1657556	35
Borås Tidning	20359200	1217960	1641552	35
Nya Werml-Tidningen	20395780	1219789	1643747	35
Östgöta Correspondenten	20202760	1210138	1632165	35
Uppsala Nya Tidning	17967620	1098381	1498057	36
Helsingborgs Dagblad	16193940	1009697	1391636	38
Vestmanl Läns Tidning	15459580	972979	1347575	38
Nordvästra Skånes Tidn	15099900	954995	1325994	39
Barometern	14773840	938692	1306430	39
Norrköpings Tidningar	14973660	948683	1318419	39
Smålandsposten	12648080	832404	1151846	38
Sundsvalls Tidning	12653940	832697	1152315	38
Jönköpings-Posten	11842460	792123	1087397	37
Västerbottens Kuriren	11732020	786601	1078562	37
Bohusläningen	11032100	751605	1022568	36
Norrl Socialdemokraten	10913140	745657	1013051	36
Skånska Dagbladet	10470300	723515	977624	35
Blekinge Läns Tidn	10427460	721373	974197	35
Smålands-Tidningen	10380620	719031	970450	35
Gefle Dagblad	9557229	669006	904578	35
Kristianstadsbladet	9252929	647705	880234	36
Hallandsposten	9126357	638845	870108	36
Falu-Kuriren	9009157	630641	860732	36
Eskilstuna-Kuriren	8937786	625645	855023	37
Arbetarbladet	8559043	599133	824723	38
Norra Västerbotten	8554643	598825	824371	38
Hallands Nyheter	8408614	588603	812689	38
Norrbottens-Kuriren	8306300	581441	804504	38
Dala-Demokraten	7884286	551900	770743	40
Värmlands Folkblad	7740471	541833	759238	40
Länstidningen Östersund	7585743	531002	746859	41
Norra Skåne	7519829	526388	741586	41
Arbetet Väst	7310457	511732	724836	42
Dagens Industri	7224471	507113	717958	42
Ystads Allehanda	7168386	501787	713471	42
Sydöstran	6870529	480937	687053	43
Östersunds-Posten	6559214	459145	655921	43
Örnsköldsviks Allehanda	6255014	437851	625501	43
SLA	6251714	437620	625171	43
Södermanlands Nyheter	6028900	422023	602890	43
Västerbottens Folkblad	5775557	404289	577556	43
Örebro-Kuriren	5669100	396837	566910	43
Nya Norrland	5648886	395422	564889	43
Hudiksvalls-Tidningen	5116943	358186	511694	43
Skaraborgs Läns Tidning	5014100	350987	501410	43

* Beloppen och procent-talen anger hur stor rabatten resp. rabattökningen skulle bli om den i kapitel 14 föreslagna rabattskalan, utan regeländringar i övrigt, tillämpas på den i kolumn 1 redovisade upplagevolymen. Till följd av en i kapitel 10 förordad skärpning av kvalifikationskriterierna skulle i praktiken enligt kommitténs förslag inget rabattbelopp utgå till Dagens Industri.

Tidning	Antal rabatt- berättigade ex 1987/88	Utbetalad ra- batt 1987/88, kr	Teoretiskt utfall av förslaget, kr	Beräknad höjn., %
Piteå Tidningen	4937271	345601	493727	43
Dagen	4936457	345552	493646	43
Värnamo Nyheter	4912557	343879	491256	43
Västernorrlands Allehanda	4840429	338830	484043	43
Ljusnan	4420629	309444	442063	43
Hälsinge-Kuriren	4159143	291140	415914	43
Gotlands Tidningar	4070286	284920	407029	43
Länstidningen Södertälje	3951400	276598	395140	43
Motala Tidning	3915100	274057	391510	43
Östra Småland	3971643	278015	397164	43
Folkbladet	3840900	268863	384090	43
Bergslagsbladet AT	3800500	266035	380050	43
Västerviks-Tidningen	3723729	260661	372373	43
Dagbladet NS	3556486	248954	355649	43
Katrineholms-Kuriren	3437543	240628	343754	43
Folket Nord	3410514	238736	341051	43
Mariestads-Tidningen	3406829	238478	340683	43
Bergslagsposten	3395614	237693	339561	43
Nya Läns-Tidn. (Lidköp.)	3297843	230849	329784	43
Ljungbytidningen	3131529	219207	313153	43
Karlskoga Tidning	3127143	218900	312714	43
Gotlands Allehanda	3113357	217935	311336	43
Trelleborgs Allehanda	3111657	217816	311166	43
Trollhättans Tidning	3101100	217077	310110	43
Sala Allehanda	2997857	209850	299786	43
Skövde Nyheter	2939100	205737	293910	43
Norrtejlje Tidning	2938543	205698	293854	43
Smålands Folkblad	2907743	203542	290774	43
Vimmerby Tidning	2896100	202727	289610	43
Enköpings-Posten	2845543	199188	284554	43
Nyheterna Oskarshamn	2842700	198989	284270	43
Borlänge Tidning	2658929	186125	265893	43
Falköpings Tidning	2535143	177460	253514	43
Elfsborgs Läns Allehanda	2403371	168236	240337	43
Ludvika Tidning	2221371	155496	222137	43
Folket Syd	2098443	146891	209844	43
Östgöten	1932143	135250	193214	43
Södra Dalarnes Tidning	1925800	134806	192580	43
Arvika Nyheter	1643186	115023	164319	43
Alingsås Tidning	1637786	114645	163779	43
Mora Tidning	1580443	110631	158044	43
Ljusdals-Posten	1476586	103361	147659	43
Bergslagsposten Dala	1457429	102020	145743	43
Laholms Tidning	1379671	96577	137967	43
Tranås-Posten	1375729	96301	137573	43
Avesta Tidning	1322914	92604	132291	43
Ulricehamns Tidning	1238414	86689	123841	43
Fagersta-Posten	1215800	85106	121580	43
Nya Kristinehamns-Posten	1096200	76734	109620	43
Västgöta-Bladet	920700	64449	92070	43
Säffle-Tidningen	872543	61078	87254	43
Ölandsbladet	851743	59622	85174	43
Norra Halland	840429	58830	84043	43
Lysekils-Posten	703714	49260	70371	43
Provinstidningen Dalsland	675571	47290	67557	43
Filipstads Tidning	652486	45674	65249	43
Strömstads Tidning	544657	38126	54466	43
Dalslänningen	524300	36701	52430	43
Norrskensflamman	475672	33297	47567	43

Tidning	Antal rabatt- berättigade ex 1987/88	Utbetalad ra- batt 1987/88, kr	Teoretiskt utfall av förslaget, kr	Beräknad höjn., %
Fryksdals-Bygden	362043	25343	36204	43
Stenungsunds-Posten	278700	19509	27870	43
Finnveden	273386	19137	27339	43
Dalabygden	250986	17569	25099	43
Kronobergaren	238229	16676	23823	43
Veckotidningen VD	218671	15307	21867	43
Skaraborgsbygden	213629	14954	21363	43
Västmanlands Folkblad	205114	14358	20511	43
Läns-Posten	200714	14050	20071	43
Värmlands-Bygden	198529	13897	19853	43
Smålandsbygdens Tidning	191657	13416	19166	43
Haparandabladet	184357	12905	18436	43
Hjo Tidning	170043	11903	17004	43
Kalmar Läns Tidning	149757	10483	14976	43
Kungälv-Posten	137743	9642	13774	43
Växjöbladet	132214	9255	13221	43
Sjuhäradsbygdens Tidning	131900	9233	13190	43
Västerbygden	131071	9175	13107	43
Västmanlands Nyheter	130800	9156	13080	43
Aftonbladet	122886	8602	12289	43
Västerbottningen	111714	7820	11171	43
Nord-Sverige	108814	7617	10881	43
Blekinge-Posten	107229	7506	10723	43
Upplands Nyheter	97429	6820	9743	43
Länstidningen Östergötland	80543	5638	8054	43
Älvsborgs-Posten	79471	5563	7947	43
Härjedalen	73857	5170	7386	43
Sörmlandsbygden	71486	5004	7149	43
Gästriklands Tidning	61814	4327	6181	43
Norrbottningen	57300	4011	5730	43
Uddevalla-Posten	51386	3597	5139	43
Älvsborgs Nyheter	31886	2232	3189	43
Karlstads-Tidningen	27486	1924	2749	43
Mölnåls-Posten	21214	1485	2121	43
Tempus	16671	1167	1667	43
Kvällsposten	14300	1001	1430	43
GT	13057	914	1306	43
Folkviljan i Norrbotten	12200	854	1220	43
Kristdemokraten	8786	615	879	43
Uppsala-Demokraten	7629	534	763	43
SUMMA	984760342	58418652	79594162	36

1934-1935		1935-1936		1936-1937		1937-1938		1938-1939		1939-1940		1940-1941		1941-1942		1942-1943		1943-1944		1944-1945		1945-1946		1946-1947		1947-1948		1948-1949		1949-1950		1950-1951		1951-1952		1952-1953		1953-1954		1954-1955		1955-1956		1956-1957		1957-1958		1958-1959		1959-1960		1960-1961		1961-1962		1962-1963		1963-1964		1964-1965		1965-1966		1966-1967		1967-1968		1968-1969		1969-1970		1970-1971		1971-1972		1972-1973		1973-1974		1974-1975		1975-1976		1976-1977		1977-1978		1978-1979		1979-1980		1980-1981		1981-1982		1982-1983		1983-1984		1984-1985		1985-1986		1986-1987		1987-1988		1988-1989		1989-1990		1990-1991		1991-1992		1992-1993		1993-1994		1994-1995		1995-1996		1996-1997		1997-1998		1998-1999		1999-2000		2000-2001		2001-2002		2002-2003		2003-2004		2004-2005		2005-2006		2006-2007		2007-2008		2008-2009		2009-2010		2010-2011		2011-2012		2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020-2021		2021-2022		2022-2023		2023-2024		2024-2025		2025-2026		2026-2027		2027-2028		2028-2029		2029-2030		2030-2031		2031-2032		2032-2033		2033-2034		2034-2035		2035-2036		2036-2037		2037-2038		2038-2039		2039-2040		2040-2041		2041-2042		2042-2043		2043-2044		2044-2045		2045-2046		2046-2047		2047-2048		2048-2049		2049-2050		2050-2051		2051-2052		2052-2053		2053-2054		2054-2055		2055-2056		2056-2057		2057-2058		2058-2059		2059-2060		2060-2061		2061-2062		2062-2063		2063-2064		2064-2065		2065-2066		2066-2067		2067-2068		2068-2069		2069-2070		2070-2071		2071-2072		2072-2073		2073-2074		2074-2075		2075-2076		2076-2077		2077-2078		2078-2079		2079-2080		2080-2081		2081-2082		2082-2083		2083-2084		2084-2085		2085-2086		2086-2087		2087-2088		2088-2089		2089-2090		2090-2091		2091-2092		2092-2093		2093-2094		2094-2095		2095-2096		2096-2097		2097-2098		2098-2099		2099-2100		2100-2101		2101-2102		2102-2103		2103-2104		2104-2105		2105-2106		2106-2107		2107-2108		2108-2109		2109-2110		2110-2111		2111-2112		2112-2113		2113-2114		2114-2115		2115-2116		2116-2117		2117-2118		2118-2119		2119-2120		2120-2121		2121-2122		2122-2123		2123-2124		2124-2125		2125-2126		2126-2127		2127-2128		2128-2129		2129-2130		2130-2131		2131-2132		2132-2133		2133-2134		2134-2135		2135-2136		2136-2137		2137-2138		2138-2139		2139-2140		2140-2141		2141-2142		2142-2143		2143-2144		2144-2145		2145-2146		2146-2147		2147-2148		2148-2149		2149-2150		2150-2151		2151-2152		2152-2153		2153-2154		2154-2155		2155-2156		2156-2157		2157-2158		2158-2159		2159-2160		2160-2161		2161-2162		2162-2163		2163-2164		2164-2165		2165-2166		2166-2167		2167-2168		2168-2169		2169-2170		2170-2171		2171-2172		2172-2173		2173-2174		2174-2175		2175-2176		2176-2177		2177-2178		2178-2179		2179-2180		2180-2181		2181-2182		2182-2183		2183-2184		2184-2185		2185-2186		2186-2187		2187-2188		2188-2189		2189-2190		2190-2191		2191-2192		2192-2193		2193-2194		2194-2195		2195-2196		2196-2197		2197-2198		2198-2199		2199-2200		2200-2201		2201-2202		2202-2203		2203-2204		2204-2205		2205-2206		2206-2207		2207-2208		2208-2209		2209-2210		2210-2211		2211-2212		2212-2213		2213-2214		2214-2215		2215-2216		2216-2217		2217-2218		2218-2219		2219-2220		2220-2221		2221-2222		2222-2223		2223-2224		2224-2225		2225-2226		2226-2227		2227-2228		2228-2229		2229-2230		2230-2231		2231-2232		2232-2233		2233-2234		2234-2235		2235-2236		2236-2237		2237-2238		2238-2239		2239-2240		2240-2241		2241-2242		2242-2243		2243-2244		2244-2245		2245-2246		2246-2247		2247-2248		2248-2249		2249-2250		2250-2251		2251-2252		2252-2253		2253-2254		2254-2255		2255-2256		2256-2257		2257-2258		2258-2259		2259-2260		2260-2261		2261-2262		2262-2263		2263-2264		2264-2265		2265-2266		2266-2267		2267-2268		2268-2269		2269-2270		2270-2271		2271-2272		2272-2273		2273-2274		2274-2275		2275-2276		2276-2277		2277-2278		2278-2279		2279-2280		2280-2281		2281-2282		2282-2283		2283-2284		2284-2285		2285-2286		2286-2287		2287-2288		2288-2289		2289-2290		2290-2291		2291-2292		2292-2293		2293-2294		2294-2295		2295-2296		2296-2297		2297-2298		2298-2299		2299-2300		2300-2301		2301-2302		2302-2303		2303-2304		2304-2305		2305-2306		2306-2307		2307-2308		2308-2309		2309-2310		2310-2311		2311-2312		2312-2313		2313-2314		2314-2315		2315-2316		2316-2317		2317-2318		2318-2319		2319-2320		2320-2321		2321-2322		2322-2323		2323-2324		2324-2325		2325-2326		2326-2327		2327-2328		2328-2329		2329-2330		2330-2331		2331-2332		2332-2333		2333-2334		2334-2335		2335-2336		2336-2337		2337-2338		2338-2339		2339-2340		2340-2341		2341-2342		2342-2343		2343-2344		2344-2345		2345-2346		2346-2347		2347-2348		2348-2349		2349-2350		2350-2351		2351-2352		2352-2353		2353-2354		2354-2355		2355-2356		2356-2357		2357-2358		2358-2359		2359-2360		2360-2361		2361-2362		2362-2363		2363-2364		2364-2365		2365-2366		2366-2367		2367-2368		2368-2369		2369-2370		2370-2371		2371-2372		2372-2373		2373-2374		2374-2375		2375-2376		2376-2377		2377-2378		2378-2379		2379-2380		2380-2381		2381-2382		2382-2383		2383-2384		2384-2385		2385-2386		2386-2387		2387-2388		2388-2389		2389-2390		2390-2391		2391-2392		2392-2393		2393-2394		2394-2395		2395-2396		2396-2397		2397-2398		2398-2399		2399-2400		2400-2401		2401-2402		2402-2403		2403-2404		2404-2405		2405-2406		2406-2407		2407-2408		2408-2409		2409-2410		2410-2411		2411-2412		2412-2413		2413-2414		2414-2415		2415-2416		2416-2417		2417-2418		2418-2419		2419-2420		2420-2421		2421-2422		2422-2423		2423-2424		2424-2425		2425-2426		2426-2427		2427-2428		2428-2429		2429-2430		2430-2431		2431-2432		2432-2433		2433-2434		2434-2435		2435-2436		2436-2437		2437-2438		2438-2439		2439-2440		2440-2441		2441-2442		2442-2443		2443-2444		2444-2445		2445-2446		2446-2447		2447-2448		2448-2449		2449-2450		2450-2451		2451-2452		2452-2453		2453-2454		2454-2455		2455-2456		2456-2457		2457-2458		2458-2459		2459-2460		2460-2461		2461-2462		2462-2463		2463-2464		2464-2465		2465-2466		2466-2467		2467-2468		2468-2469		2469-2470		2470-2471		2471-2472		2472-2473		2473-2474		2474-2475		2475-2476		2476-2477		2477-2478		2478-2479		2479-2480		2480-2481		2481-2482		2482-2483		2483-2484		2484-2485		2485-2486		2486-2487		2487-2488		2488-2489		2489-2490		2490-2491		2491-2492		2492-2493		2493-2494		2494-2495		2495-2496		2496-2497		2497-2498		2498-2499		2499-2500		2500-2501		2501-2502		2502-2503		2503-2504		2504-2505		2505-2506		2506-2507		2507-2508		2508-2509		2509-2510		2510-2511		2511-2512		2512-2513		2513-2514		2514-2515		2515-2516		2516-2517		2517-2518		2518-2519		2519-2520		2520-2521		2521-2522		2522-2523		2523-2524		2524-2525		2525-2526		2526-2527		2527-2528		2528-2529		2529-2530		2530-2531		2531-2532		2532-2533		2533-2534		2534-2535		2535-2536		2536-2537		2537-2538		2538-2539		2539-2540		2540-2541		2541-2542		2542-2543		2543-2544		2544-2545		2545-2546		2546-2547		2547-2548		2548-2549		2549-2550		2550-2551		2551-2552		2552-2553		2553-2554		2554-2555		2555-2556		2556-2557		2557-2558		2558-2559		2559-2560		2560-2561		2561-2562		2562-2563		2563-2564		2564-2565		2565-2566		2566-2567		2567-2568		2568-2569		2569-2570		2570-2571		2571-2572		2572-2573		2573-2574		2574-2575		2575-2576		2576-2577		2577-2578		2578-2579		2579-2580		2580-2581		2581-2582		2582-2583		2583-2584		2584-2585		2585-2586		2586-2587		2587-2588		2588-2589		2589-2590		2590-2591		2591-2592		2592-2593		2593-2594		2594-2595		2595-2596		2596-2597		2597-2598		2598-2599		2599-2600		2600-2601		2601-2602		2602-2603		2603-2604		2604-2605		2605-2606		2606-2607		2607-2608		2608-2609		2609-2610		2610-2611		2611-2612		2612-2613		2613-2614		2614-2615		2615-2616		2616-2617		2617-2618		2618-2619		2619-2620		2620-2621		2621-2622		2622-2623		2623-2624		2624-2625		2625-2626		2626-2627		2627-2628		2628-2629		2629-2630		2630-2631		2631-2632		2632-2633		2633-2634		2634-2635		2635-2636		2636-2637		2637-2638		2638-2639		2639-2640		2640-2641		2641-2642		2642-2643		2643-2644		2644-2645		2645-2646		2646-2647		2647-2648		2648-2649		2649-2650		2650-2651		2651-2652		2652-2653		2653-2654		2654-2655		2655-2656		2656-2657		2657-2658		2658-2659		2659-2660		2660-2661		2661-2662	
-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--	-----------	--

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provning och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Svergeinformation och kultursamarbete. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förnyelse och utveckling. C.
26. Frikommunförsöket. C.
27. Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. A.
28. Videovåld II - förslag till åtgärder. U.
29. Förnyelse av kreditmarknaden. Fi.
30. Arbetsdomstolen. A.
31. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. Ju.
32. Läge för vindkraft. Bo.
33. Släpp kopiorna fria. Fi.
34. Dalälven - en miljösatning. ME.
35. Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. Fi.
36. Effektiv statlig lokalförsörjning. Fi.
37. Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. U.
38. Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. I.
39. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. C.
40. Föräldrar som förmyndare, m.m. Ju.
41. Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. S.
42. Statens roll vid finansiering av export. UD.
43. Folk- och bostadsräkningar i framtiden. C.
44. Kontroll av kemiska produkter och varor. ME.
45. Vissa internationella skattefrågor. Fi.
46. Tillfälligt handel. Fi.
47. Kommunalt stöd till de politiska partierna. C.
48. Reformerat pressstöd. U.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. [15]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [5]

Frihet från ansvar. [7]

SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]

Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]

Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. [31]

Föräldrar som förmyndare, m.m. [40]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]

Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]

U-lands- och biståndsinformation. [19]

SIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. [23]

Statens roll vid finansiering av export. [42]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]

Civil personal i försvaret. [12]

Socialdepartementet

Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. [41]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]

Handel med optioner och terminer. [13]

Reklamskatten. [17]

Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]

Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]

Förnyelse av kreditmarknaden. [29]

Släpp kopiorna fria. [33]

Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. [35]

Effektiv statlig lokalförsörjning. [36]

Vissa internationella skattefrågor. [45]

Tillfällig handel. [46]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]

En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]

Lotteri i radio och TV. [24]

Videovåld II - förslag till åtgärder. [28]

Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. [37]

Reformerat presstödd. [48]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]

Kortare väntan. [2]

Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?[3]

Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. [27]

Arbetsdomstolen. [30]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]

Läge för vindkraft. [32]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]

Ågande och inflytande i svenskt näringsliv. [38]

Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]

Frikommunförsöket. [26]

Mål och resultat - nya principer för statens stöd till föreningslivet. [39]

Folk- och bostadsräkningar i framtiden. [43]

Kommunalt stöd till de politiska partierna. [47]

Miljö- och Energidepartementet

Dalälven - en miljösatning. [34]

Kontroll av kemiska produkter och varor. [44]

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10226-9 ISSN 0375-250X