

Det betyder dog ikke at SMID bliver overflødig som organisation. Som det fremgår af det forudgående er der mange opgaver SMID kan varetage mere effektivt som *forskernes interesseorganisation*. Disse opgaver er fortrinsvist koordinerende og informationsformidlende. Desuden kunne man (og her tænker jeg ikke kun på den overbebyrdede bestyrelse, men i lige så høj grad på de mange passive medlemmer) styrke det forskningsmæssige og uddannelsesmæssige samarbejde mellem de højere læreanstalter, i relation til forskningsrådene og forskellige bruger-grupper, f.eks. lærere, journalister og fagforeningsfolk.

FORSKNING OM SVENSK MASSMEDIEPOLITIK - EXEMPLET DAGSPRESSPOLITIK

af Karl Erik Gustafsson

1. Mediepolitiska perspektiv

Två företeelser synes ha varit mera pådrivande än andra på det utredningsarbete som bedrivits för att ta fram underlag för de svenska statsmakternas mediepolitiska beslut. Den ena är koncentrationen inom de traditionella medierna - främst dagspressen - och den andra det tekniska och organisatoriska nyskapandet på vissa medieområden: lokalradio, närradio, kabel-tv, videogram, text-tv, teledata och satellit-tv. Dagspresskoncentrationen var länge den helt dominerande massmediepolitiska frågan men på senare år har nya medier hamnat i förgrunden. Särskilt framträdande har därvid av olika skäl reklamefrågan kommit att bli. Förhållandena tycks vara desamma i andra västeuropeiska länder.

I det statliga utredningsarbetet och den därmed sammanhängande uppdragsforskningen har vanligen olika massmedieområden behandlats var för sig. Det gäller hittills även då de frågor utredningarna haft att belysa gripit över flera massmedieområden. Det begränsade perspektivet framgår ofta redan av utredningarnas namn: pressutredningen, tidskriftutredningen, videogramutredningen, närradiokommittén osv. Under 1980 offentliggjorde två statliga massmedieutredningar sina respektive slutbetänkanden. De kan tas som exempel på det nämnda förhållandet.

Dagspresskommittén (1978-1980), som hade i uppdrag att göra en allmän översyn av det statliga stödet till dagspressen, fördjupade tidigare pressutredningars analyser av koncentrationen inom dagspressen och utvecklade därvid ett nytt analysmått. Kommitténs undersökningar gick dock bara när det gällde annonsbladskonkurrensen utanför dagspressområdet. Denna utvidgning hade föreskrivits i direktiven efter förslag från tidningsutgivarna. Kommitténs betänkande heter (SOU 1980:32) Stödet till dagspressen.

Massmediekoncentrationsutredningen (1974-1980) gör i sitt betänkande - (SOU 1980:28) Massmediekoncentration - flera ansatser att sätta in frågan om

koncentrationen i ett totalt massmediesammanhang, dvs. analysera den från mottagarsynpunkt. I enlighet med sina direktiv har utredningen dock begränsat sitt arbete till frågan om möjligheterna att införa en lag för att förhindra respektive upplösa massmediekoncentration. Från forskningssynpunkt hade det varit intressant om utredningen kunnat arbeta mera förutsättningslöst i sina analyser av massmediekoncentrationens effekter.

Informationsteknologiutredningen som varit verksam sedan 1978 och ännu inte avslutat sitt arbete, vilket bl.a. avser text-tv och teledata, synes ha vissa möjligheter att anlägga ett bredare massmediepolitiskt perspektiv än tidigare utredningar. I direktiven sägs dock att de nya medierna skall analyseras med utgångspunkt i dagspressens situation. Utredningen har hittills presenterat en kartläggningsrapport (SOU 1979:69) Nya vyer.

Av de politiska partierna i riksdagen är det hittills bara folkpartiet som presenterat ett massmediepolitiskt program. Det har kallats Mänskligare medier och antagits av partiets styrelse 1979. Moderata samlingspartiet har ett massmediepolitiskt program under utarbetande. Rubriken på en delrapport som kom i juli 1980 var Moderna media. Övriga partiers principiella inställning får man utläsa av vad deras företrädare sagt och gjort i de olika massmedieutredningarna.

Redan en översiktlig granskning av partiernas massmediepolitiska uttalanden visar att de även i riktlinjearbetet för det första behandlar varje massmedieområde för sig, för det andra ofta har åsikter som varierar med massmedieområde. Varje parti har nämligen sina särskilda intressen att bevaka på de olika massmedieområdena. Några exempel skall anges.

Sedan våren 1979 drivs försöksverksamhet med närradio i 12 svenska kommuner. De borgerliga partierna har nyligen klargjort att de, när försöket väl är över, vill medverka till att det etableras en från Sveriges Radio helt fristående närradioverksamhet i rikets samtliga kommuner. De socialdemokratiska representanterna i närradiokommittén vill i stället ha en föreningsradio inom lokalradiobolaget.

På dagspressområdet är rollerna ombytta. Borgerliga tidningar har erbjudit sig att regelbundet - t.ex. varje vecka - upplåta visst utrymme i sina tidningar åt självständiga redaktioner av annan politisk uppfattning än tidningens. Den socialdemokratiska presspolitiken går i stället ut på att söka bevara så många som möjligt af de nuvarande, fristående redaktionella

enheterna och dessutom främja etableringen av monopolbrytande, föreningssägda endagstidningar.

Folkpartiet hävdar i sitt massmediepolitiska program att samma ekonomiska intressen inte bör ha dominerande ställning i olika medier. Partiet säger dock samtidigt att detta inte kan få hindra att tidningarna utnyttjar teledata - "en ny distributionsform" - för en del av sitt material. Man lägger dock till att balansproblemen bör uppmärksammas i syfte att undvika monopolisering i teledata.

När man i moderata samlingspartiets programutkast för massmediefältet talar om monopol menar man etermedieområdet och inte de många lokala dagspressmonopolen. Nya medier skall liksom televisionen få innehålla reklam men reglerna för detta måste utformas så att den "inte skadar pressens möjligheter att klara sin finansiering med hjälp av annonser på samma nivå som idag".

Moderata samlingspartiet ser teledata som ett "textmedium", medan socialdemokratiska partiet ser det som ett "etermedium" och vill därför förhindra att det öppnas för reklam, eftersom det kan vara första steget mot reklam i tv. Socialdemokraterna är främmande för tanken att teledata skulle kunna motverka koncentrationen inom dagspressen.

2. Forskning om massmediepolitik

Under några dagar i april 1980 ägde ett symposium rum i Göteborg arrangerat av Föreningen Svensk Masskommunikationsforskare och det tvärvetenskapliga massmedieseminarier vid Göteborgs universitet. Temat var kommunikationspolitik. Syftet var att presentera forskning för och om kommunikationspolitiska beslut. Flera av uppsatserna rörde massmediepolitiska ämnen. Forskningsprojektet om svensk etermediepolitik - Etermedia och samhälle - som drivs av Göran Elgemyr och Karl-Hugo Wirén under Jarl Torbackes ledning diskuterades i en arbetsgrupp och i en annan behandledes en uppsats om svensk presspolitik. Andra uppsatser avsåg forskning som underlag för mediepolitiska beslut om t.ex. närradio och teledata. Några medieområden fick av praktiska skäl stå över t.ex. Olof Hulténs analys av Nordsatfrågan.

Av det som här redovisats om massmediepolitiska perspektiv framgår att det finns ett behov av forskning om massmediepolitik. Det framgår också att sådana studier kan ge uppslag till forskning för massmediepolitiska beslut. Utredningarna kan av vissa skäl ha avstått från viss forskning som kan vara lättare att genomföra i andra sammanhang. En analys i stil med den Otto Roegele vid Münchenuniversitetet gjort av de västtyska politiska partiernas

mediepolitik Medienpolitik - und wie man sie macht) skulle kunna bidra till att vidga de mediepolitiska perspektiven i den svenska debatten.

Nämnda symposium visade att det finns ett intresse bland forskare med olika ämnesinriktning att ägna sig åt massmediepolitisk forskning. Det finns all anledning att ta vara på detta intresse.

I denna uppsats presenteres som ett exempel på forskning om massmediepolitik en analys av den svenska dagspresspolitiken. I huvudsak är det samma uppsats som presenterades vid nämnda symposium, nämligen Hur Sverige fick sin presspolitik. Det finns några förarbeten som bör nämnas. Det ena, Press Research and Press Subsidies in Sweden, har presenterats vid ett symposium om masskommunikation i Amsterdam i november 1978. Det andra ingår i en internationell studie av dagspressen - Newspapers and Democracy med Anthony Smith som redaktör - och har titeln The Press Subsidies of Sweden: A Decade of Experiment.

Forskningsprojektets syfte är att studera införandet och utformningen av dagspresstödet. Varifrån kom initiativet till de olika stödformerna, vad avgjorde deras utformning, vilka var argumenten för och emot olika stödformer och regler osv? Vilken roll har olika parter spelat: branschen, de statliga utredningarna, partierna, departementen, ledamöterna, experterna osv?

Statliga utredningar rapporterar inte mycket om beslutsprocessen. Man kan möjligen i reservationer och särskilda yttranden utläsa en del om detta. Motioner, propositioner och referaten från riksdagsdebatten säger betydligt mer liksom utskottsbehandlings i synnerhet om det finns reservationer. I någon mån kan partiprogram ge information. Remissvar är också en källa till kunskap liksom tidningarnas ledardebatter.

Dessa tryckta källor måste dock kompletteras med intervjuer med berörda parter. Till detta kommer de observationer jag kunnat göra som medverkande i två av de fyra pressutredningar vi haft i Sverige.

3. Det svenska dagspresstödet idag

Det statliga stödet till dagspressen omfattar såväl selektiva som gene-

rella åtgärder. De förra består av lån på fördelaktiga villkor, driftbidrag till tidningar i konkurrensmässigt underläge och stimulans till samverkan mellan tidningsföretag. Till de senare hör momsbefrielse och en särskild taxa vid postdistribution.

Medan generella åtgärder förekommit sedan länge - den särskilda tidningstaxan vid postdistribution har funnits sedan början av 1800-talet - är det selektiva stödet av sent datum. Det började införas 1969 och har där efter successivt byggt ut. Det selektiva stödprogrammet redovisas översiktligt i tabell 1. Utfallet avser 1978/79 - det tionde stödåret.

Tabell 1 Det selektiva presstödet 1978/79

Stödform	Startår	Bidragstid	Totalt belopp (mkr)
<u>Produktionsbidrag</u> till tidningar i marknads- mässigt underläge	1971	Årligen	194,0
<u>Utvecklingsbidrag</u> till tidningar med tillfälliga ekonomiska problem	1976	Max två av fyra år	3,2
<u>Etableringsstöd</u> till komplementtidningar	1976	Etablerings- året	2,3
<u>Samverkansstöd:</u>			
- samdistributionsrabatt	1970	Årligen	62,8
- samproduktionsbidrag	1976	Max 5 år	0
- bidrag till annonssamver- kan	1976	Max 5 år	0
- bidrag till bransch- projekt	1976	Engångs- belopp	0,5
<u>Lån:</u>			
- räntefrihet		3 - 5 år	
- amorteringsfrihet		5 år	

Källa: (SOU 1980;32) Stödet till dagspressen, s. 22.

Det selektiva stödets tyngdepunkt ligger på produktionsbidragen till s k lågtäckningstidningar - ca 75 % av insatserna under 1978/79. Med lågtäckningstidningar avses tidningar som enligt TS-statistiken har en hushållstäckning på mindre än 50 % på utgivningsorten. Det har visat sig att tidningsförsäljning av högst denna omfattning som regel inte räcker till för att göra ett tidningsföretag konkurrenskraftigt. Produktionsbidragen som är årliga infördes 1971. Under vissa omständigheter och efter särskild prövning kan sådana utgå även till s k högtäckningstidningar, dvs sådana som har 50 % eller mer i hushållstäckning på utgivningsorten.

Bidragsbeloppet till flerdagarstidningar (4-7 nr/v) beräknas på pappersåtgången för redaktionellt material. För fådagarstidningar (1-3 nr/v) finns två belopp: ett för regionspridda tidningar och ett för riksspridda. För fådagarstidningar ligger täckningstalsgränsen lägre än för flerdagarstidningar för att lokal- och förortstidningar skall hållas utanför stödsystemet. Sådana har nämligen helt andra möjligheter än region- och riksspridda fådagarstidningar att finansiera sin utgivning med intäkter från marknaden. Produktionsbidrag har kontinuerligt eller under viss tid utgått till ett 70-tal tidningar. Det är f n 750 000 kr för fådagarstidningar, 1 500 000 kr om tidningen har riksspridning. För flerdagarstidningar finns två olika maximibelopp: 6300 tkr för landsortstidningar och 25 740 tkr för storstadstidningar. Till flerdagarstidningar med högst 20 % i hushållstäckning utgår ett med 25 % höjt produktionsbidrag.

Stödprogrammet innehåller ytterligare två former av bidrag till enskilda tidningar. Båda infördes 1976. Den ena utgörs av utvecklingsbidrag - ett tidsbegränsat stöd i första hand till mindre tidningar som är ensamma på sin utgivningsort - det andra av etableringsstöd vilket är avsett för start av fådagarstidningar. Presstödet syftar inte bara till att vidmakthålla mångfalden utan också att öka den. Utvecklingsbidrag och etableringsstöd utgår efter individuell prövning. Utvecklingsbidragen uppgår till 600 tkr/år för fådagarstidningar och 1 200 tkr/år för flerdagarstidningar. Etableringsstödet motsvarar 1,5 produktionsbidrag till fådagarstidningar, dvs 1 125 tkr.

Utöver bidragen till enskilda tidningsföretag utgår stöd i olika former för samverkan. Syftet är att hålla tillbaka kostnaderna i branschen. Sedan 1970 utgår ett visst bidrag per exemplar - en samdistributionsrabatt - till tidningar som utnyttjar samma distributionssystem. Två rikstäckande och två regionala distributionsföretag svarar för detta. Praktiskt taget alla tidningar är anslutna till systemet. Bidraget utgår f n med 6-8 öre per exemplar beroende på den distribuerade volymen.

Bidrag till samverkan inom teknik, annonsförsäljning och större branschprojekt utgår sedan 1976. Hittills har bidragsmöjligheterna utnyttjats i liten utsträckning och endast för teknisk samverkan och branschprojekt. Totalt rör det sig om ett 10-tal fall.

Dagstidningsföretag kan erhålla lån på förmånliga villkor från pressens lånefond. Den infördes på försök 1969 och permanentades 1976. Därvid skärptes kraven för lån. Sådanne beviljas inte till enskilda tidningar om samverkan om det som lånet avser är möjligt med annan tidning. Undantag kan göras för tidningar i marknadsmässigt underläge. Lånefonden är idag en del av samverkansstödet. Lån har beviljats till 50-60 dagstidningsföretag. I allmänhet avser krediterna teknisk förnyelse.

En ledande princip vid utformningen av stödprogrammet har varit att reglerna skall vara objektiva, lätta att tillämpa och automatiskt verkande. Det får inte finnas möjligheter till eller skapas oro för statliga ingrepp med hjälp av stödsystemet i enskilda tidningars innehåll. Den beloppsmässigt störstadeln av stödet fördelas efter den angivna principen 95 %. Vissa stödformer kräver dock prövning från fall till fall.

Presstödet administreras sedan 1976 av en presstödsnämnd om åtta ledamöter, varav fem är representanter för de fem partierna i riksdagen. För beredningen av bidrags- och låneärenden har nämnden ett kansli som också svarar för den administrativa kontrollen av presstödet.

4. Presstödet utveckling

4.1 Bidrag och lån under tio år

I tabell 2 redovisas det selektiva presstödet beloppsmässiga utveck-

ling under den första tioårsperioden. Totalt har 1 131 milj kr utbetalats i bidrag och lån på sammanlagt 124 milj kr beviljats.

Produktionsbidragen har mer än femdubblats. De har höjts fyra gånger för flerdagarstidningar och tre för fådagarstidningar. Höjningarna har relativt sett blivit mindre och mindre: 1972 ca 80 %, 1974 och 1976 ca 40 % och 1978 ca 25 %. Under 1979/80 har de höjts med 11 %. Det rör sig om en ökning av stödet till lågtäckningstidningar med särskilt låg hushållstäckning.

Samdistributionsrabatten ökar under de första åren genom den successiva anslutningen till systemet. Höjningen av rabatten 1/7 1972 ökade övergången från egendistribution till samdistribution ytterligare. Därmed blev anslutningen i det närmaste total. I drygt fyra år behölls rabatten på samma nivå. I två steg höjdes den med ca 150 % under budgetåret 1977/78.

Utnyttjandet av lånefonden varierer över åren. Det var relativt högt i början - det fanns ett uppdämt behov - men sedan blir svängningarna mellan åren stora.

Dagspressens intäkter från tidningsrörelsen var enligt dagspresskommitténs undersökningar 3,1 miljarder kr 1976, 3,5 miljarder kr 1977 och 4,5 miljarder kr 1978. Det innebär att driftbidragen - produktions- och utvecklingsbidragen samt etableringsstödet - utgör ca 5 % av branschens intäkter. Räknas samverkansbidragen in stiger andelen till ca 6 %.

4.2 Förslag och beslut 1965-1980

Under 60-talet handlades de presspolitiska frågorna av justitiedepartementet. Det två första utredningarna tillsattes under denna period. I början av 70-talet och i samband med att produktionsbidragen infördes flyttades ärendet över till finansdepartementet. Den tredje pressutredningen tillsattes av finansministern och den fjärde av budgetministern. I slutet av 1978 överfördes presstödsfrågorna till utbildningsdepartementet till vilket även radio- och tv-frågorna hör. I bytena av departement kan man läsa in tre skeden där olika aspekter dominerar: först de juridiska - presstöd och tryckfrihet - därefter de ekonomiska, dvs finansieringen av stödet. Det senaste bytet kan medföra att de presspoli-

tiska frågorna mera konsekvent kommer att sättas in i de allmänna mass-
mediepolitiska sammanhang där de också logiskt hör hemma.

I tabell 3 redovisas förslag och beslut om det selektiva presstödet sedan 1965. De första åtgärderna genomfördes på den andra utredningens förslag: sandistributionsrabatten och lånefonden. Förslaget om produktionsbidrag utarbetades dock inte av någon pressutredning men väl på det underlag de två första tagit fram. Den tredje pressutredningen justerade reglerna för produktionsbidragen, förslog utvecklingsbidrag och etableringsstöd samt ett utbyggt stöd för samverkan. Åtgärderna genomfördes 1976 och samtidigt höjdes produktionsbidragen.

1976 tillträdde den första Fälldinregeringen och det medförde en viss förändring av presstödet. Utbildningsministern Jan-Erik Wickström signalerade om en svängning i presspolitiken på Svenska Tidningsutgivareföreningens årsmöte 4/5 1977. Han uppgav sig känna oro inför väntade kostnadsökningar för dagspressen och ansåg att detta måste uppmärksammas. "Jag är övertygad om att huvudlinjen därvid måste vara att de selektiva åtgärderna något får stå tillbaka för en utvidgning av generell natur." Avskaffandet av annonsskatten nämndes som ett exempel. Till andra tänkbara åtgärder av generell natur hörde att höja sandistributionsrabatten.

När produktionsbidragen höjdes den fjärde gången, höjdes också sandistributionsrabatten. Vissa tillägg gjordes för att ge stöd till enstaka tidningar. Det blev särregler i presstödsförordningen. Det gällde t ex tvåspråkiga tidningar (läs Haparandabladet) och svenska tidningar i utlandet (läs Sverige-Nytt).

När den fjärde pressutredningen - dagspressekommittén - gjort sina ekonomiska analyser av branschen, vilka redovisades i delbetänkandet Översyn av presstödet och forskningsrapporten Dagspressens struktur och ekonomi, kunde den konstatera att inget hade förändrats i de ekonomiska förhållandena mellan hög- och lågtäckningstidningar. Det fanns inga företagsekonomiska motiv för att göra generella höjningar. Kommittén föreslog i stället åtgärder som ökade selektiviteten. Stödet till dagstidningar med särskilt låg täckning förstärktes 1979.

Under tiden som dagspresskommittén arbetade, infördes ytterligare sär-

Tabell 2 Det selektiva presstödet första tio år - 1969/70-1978/79 (mkr)

Stödform	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	Summa
Produktionsbidrag	-	-	36,0	65,5	67,0	96,5	100,7	138,5	156,0	194,0	854,2
- därav till fådagens- tidningar	-	-	5,2	4,6	6,0	8,9	9,3	10,8	11,7	19,4	75,9
- därav till fler- dagartidningar	-	-	30,8	60,9	61,0	87,6	91,4	127,7	144,3	174,6	778,3
Utvecklingsbidrag	-	-	-	-	-	-	6,0	7,2	3,2	3,2	16,4
Etableringsstöd	-	-	-	-	-	-	2,6	1,8	2,3	2,3	6,7
Samverkansstöd											
- samdistributions- rabatt	1,4	5,8	10,2	21,2	22,8	23,3	24,2	25,0	52,9 ¹	62,8	249,6
- samproduktions- bidrag	-	-	-	-	-	-	-	1,3	1,8	0,0	3,1
- bidrag till annonserverkan	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
- bidrag till branschprojekt	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,4	0,5	1,1
Lån	24,2	14,7	15,4	5,4	21,8	13,1	4,2	16,2	4,6	5,0	124,2
Summa exkl lån	1,4	5,8	46,2	86,7	89,8	119,8	124,9	173,6	220,1	261,8	1 131,1

Änn. Understrykningarna markerar höjningar av bidragen

1) Det rör sig om två höjningar: den första 1977-07-01 och den andra 1978-01-01. Ändringarna slår inte igenom helt förrän 1978/79. Källa: (SOU 1980:32) Stödet till dagspressen, s. 22

regler. De skedde dock i avvaktan på dagspresskommitténs slutliga förslag. Reglerna ger bidrag till stockholmstidningarnas tidningsflyg till Norrland, skall förhindra att annonsbladsutgivare får presstöd och räknar upp stödet snabbare än vad de dåvarande reglerna medgav när en tidning höjde sin periodicitet.

Dagspresskommittén föreslog i slutbetänkandet (SOU 1980:32) att särreglerna om tidningsflyget och annonsbladsutgivning skulle tas bort. Vidare föreslog man att stödet till tidningar med högst 20 % i hushållstäckning skulle stärkas ytterligare. Produktionsbidragen och etableringsstödet borde enligt dagspresskommittén automatiskt räknas upp varje år med hänsyn till prisutvecklingen på annonsmarknaden. Kommittén föreslog också att samverkansbidrag skulle kunna utgå till nyhetsbyråer.

Det är ännu oklart vad som kommer att hända med dagspresskommitténs förslag. Regeringen kommer att lägga sina förslag under våren 1981. Nedskärningar har aviserats med hänsyn till statens dåliga finanser. Huruvida dessa kommer att minska selektiviteten i stödet eller inte, framgår inte av uttalandena.

Tabell 3 Förslag och beslut om presstödet 1965-1980

År	Pressutredningarna ¹	Departement/regering ²
1965	Presstöd via partierna (SOU 1965:22)	Ändrades till <u>partistöd</u>
1968	<u>Samdistributionsrabatt</u> <u>Pressens lånefond</u> (SOU 1968:48)	Tillstyrktes Tillstyrktes
1971		<u>Produktionsbidrag</u>
1972		<u>Höjning</u> av -produktionsbidrag -samedistributionsrabatt
1974		<u>Höjning</u> av produktionsbidrag
1975	Justering av regler för pro- duktionsbidrag <u>Utvecklingsbidrag</u> <u>Samverkansstöd</u> : produktion, an- nonser, branschprojekt. <u>Etable- ringsstöd</u> . Borttagande av regel om stöd i vissa fall till högtäckningstid- ningar (SOU 1975:79)	Tillstyrktes Tillstyrktes Tillstyrktes <u>Avstyrktes</u>
1976		<u>Höjning</u> av produktionsbidrag
1977/78		<u>Höjning</u> av -produktionsbidrag -samedistributionsrabatt <u>Särregler</u> för -tvåspråkiga tidningar -svenska tidningar i utlandet -invandrartidningar
1978	<u>Höjning</u> av produktionsbi- drag till tidningar med högst 20% i hushållstäck- ning (Ds B 1978:10)	Tillstyrktes
1979/80		<u>Särregler</u> för -tidningsflyg till Norrland -tidning med annonsblads- utgivning -periodicitetshöjning
1980	<u>Förstakt stöd</u> till tidningar med högst 20% i hushållstäck- ning. <u>Automatisk uppräckning</u> av produktionsbidrag och etab- leringsstöd. <u>Nyhetsbyråstöd</u> (SOU 1980:32)	

1. Pressutredningen (1963-65), 1967 års pressutredning (1967-68), 1972 års pressutredning (1972-1975) och dagspresskommittén (1978-1980).

2. Justitiedepartementet (1963-1969), finansdepartementet (1970-78) och utbildningsdepartementet (1978-).

Erlander (-1969), Palme (1969-76, 1969-71 med egen majoritet i riksdagen), Fällidin (1976-1978), Ullsten (1978-1979) och Fällidin (1979-).

3, Riksdagen højde även till Arbetet och Skånska Dagbladet.

4.3 Ökad precisering av presspolitikens mål

Det är naturligt att ju större statens engagemang i pressen blir, desto angelägnare blir det att göra noggranna målformuleringar. Under förberedelsesarbetet för presstödet och även när de första åtgärderna vidtogs, var de presspolitiska målen mycket allmänna. Successivt har de blivit mera preciserade. Detsamme gäller stödkriterierna. Även dagspressbegreppet har konkretiserats.

Det presspolitiska programmet vilar på övertygelsen att dagspressen fullgör eller kan fullgöra vissa uppgifter som är nödvändiga för det demokratiska systemet. När 1972 års pressutredning preciserade dessa utgick man från den ansvarsteori - the social responsibility theory of the press - som utvecklades i slutet av 40-talet av the Hutchins' Commission on Freedom of the Press. Detta inflytande framträder bl a i de analyser av massmediernas funktioner som utredningen gjorde. Man diskuterade dagspressens roll i samhället utifrån följande fyra funktioner för massmediesystemet:

- ① att informera medborgarna så att de kan ta ställning i samhällsfrågor. Även förtroendevalda bör genom massmedierna få löpande information om enskildas och organisationers uppfattning i politiska frågor
- ② att fristående eller som språkrör för organiserade samhällsinteressen kommentera skeendet i samhället
- ③ att som allmänhetens företrädare granska den verksamhet som utövas av de inflytelserika i samhället
- ④ att främja kommunikation inom och mellan politiska, fackliga och andra ideella grupper i samhället

Dessa kriterier skulle kunna användas vid jämförande analyser avseende olika mediegrupper. Deras starka och svaga sidor skulle kunna fastställas. Olika organisatoriska lösningar skulle kunna prövas mot varandra: en fristående närradioverksamhet skulle kunna jämföras med en föreningsradio i lokalradiobolaget osv.

I pressutredningarna har vissa jämförelser gjorts utifrån detta funktionschema. Det användes också som utgångspunkt för dagspresskommitténs analys:

av annonsbladsmarknaden (Ds U 1979:10 Annonsbladen och dagspressen). Här sammanfattas utredningarnas resultat med avseende på dagspressen och främst etermediernas funktioner.

Utbudet av dagstidningar varierar över riket och det är svårt att göra generellt giltiga påståenden om dagspressens roll. Det är dock ingen överdrift att hävda att dagspressen intar en särställning i massmediesystemet. Etermedierna har trots stora framgångar inte kunnat slå ut tidningarna. Dagstidningsläsningen tycks inte ha påverkats nämnvärt.

Något schematiskt kan man hävda att dagstidningarna innehåller fulligare information om fler samhällsfrågor än etermedierna. De spelar en dominerande roll vad gäller lokal och regional information. Tidningarna har för kommentarfunktionen andra möjligheter än etermedierna. För Sveriges Radio gäller särskilda krav på opartiskhet och saklighet. Granskningsfunktionen har inom pressen utvecklats på ett annat sätt i Sverige än i de anglosaxiska länderna. Förklaringen är delvis den svenska pressens starka partipolitiska anknytning. Större delen av den kan genom sina politiska signaturer hänföras sympatimässigt till ett eller ett par av de fem riksdagspartierna. En tidning är antingen "regeringsorgan" eller "oppositionstidning". I jämförelse med enskilda tidningar kan därmed etermedierna spela sin roll vad gäller granskningsfunktionen mera konsekvent. Tidningarna har en mycket större betydelse för att främja kommunikationen inom och mellan grupper än etermedierna.

Dagspressen anses bättre rustad för sina uppgifter i massmediesystemet om det finns alternativ. Partipresstraditionerna medför att mångfalden i första hand eftersträvas genom att från varandra fristående tidningar företräder olika åsiktsriktningar. Det anses i presspolitiken att det är ett minimikrav att de olika politiska åsiktsriktningarna har organ där de kan framföra sina budskap.

Som presspolitiken är utformad läggs tonvikten vid dagspressen som ett instrument i den representativa demokratin. Detta är en medveten begränsning av synen på dagspressens roll, eftersom det är uppenbart att den har andra uppgifter. Tidningarna är allmänna nyhets- och annonsorgan, de förmedlar familjenyheter, de berättar om nöjen, de roar och förstör, de presenterar och kommenterar radio- och tv-program osv. Detta

har dock inget med presspolitiken att göra. Det är viktigt att annonsörer har tillgång till effektiva medier och att konsumenter får möjligheter till allsidig varuinformation men det är inget presspolitiskt syfte att skapa många annonsorgan. Även om alla tidningar vore monopol-tidningar, skulle de i rollen som annonsorgan effektivt kunna tjäna det ekonomiska systemet. Presspolitiken avser dagspressens funktioner i det demokratiska systemet. Syftet preciseras vara att bevara konkurrensen på det 20-tal orter där den fortfarande finns och att försöka skapa komplement på de orter där den upphört eller aldrig funnits. För det senare skapades termen "monopolbrytande fådagartidningar". Det var etablerandet av sådana som avsågs.

4.4 Struktureffekter

Under 70-talet har den svenska dagspressen inte helt sluppit undan nedläggningar men trenden från 50- och 60-talen har brutits. Det är bara en större tidning - Göteborgs Handels- och Sjöfarts-Tidning - som tvingats dra sig ur konkurrensen. Man prövade många räddningsförsök men inget lyckades. Några torde till och med ha påskyndat nedläggningen: man tog t ex bort sporten. Tidningen hade varit ivrig motståndare till presstödet när det diskuterades och dess huvudredaktör - Harald Wigforss - avgick när det selektiva stödet kom. Han har som fri publicist fortsatt som kritiker av stödet.

Det är inte bara tidningsdöden som har hejdats. Under senare delen av 70-talet har nya tidningar startats. Etableringsstödet har haft positiva effekter.

Presstödens strukturbevarande effekt medför att analyser av dagspressens utveckling måste förfinas. De traditionella måtten som avser antalet tidningar har blivit för grova. De förmår inte åskådliggöra de förändringar som trots att antalet tidningar inte förändras sker på enskilda marknader.

I dagspresskommitténs forskningsrapport (Ds U 1979:9) Dagspressens struktur och ekonomi utvecklas en metod att mäta konkurrensgrad som kan komplettera de hittills använda strukturmåtten. Med konkurrensgrad avses styrken i den konkurrens den största tidningen på en ort möter, antingen från en annan tidning på samma ort eller från en överspridd tidning. Analyserna som presen-

teras i rapporten visar att konkurrensgraden klart förbättrats sedan pressstödet infördes. Ändå har inte konkurrensen nått den styrka den hade i slutet på 60-talet.

4.5 Presstödet ekonomiska och politiska struktur

Ingen stödsystem är konkurrensneutralt. Ett generellt stöd förstärker marknadskrafterna, gynnar de starka tidningarna och påskyndar koncentrationsprocessen. Ett selektivt försvagar marknadskrafterna, gynnar tidningar i underläge och förstärker den existerande strukturen. Ett selektivt system bör därför - i likhet med det svenska - innehålla stöd till nyetablering.

Det är naturligt att bedöma ett selektivt stödsystems effektivitet utifrån den ekonomiska fördelingsstrukturen: i hur hög grad har det gått till tidningar i marknadsmässigt underläge och i behov av ekonomiskt stöd utifrån för sin verksamhet? Lika naturligt är att fråga efter den politiska fördelingsstrukturen: hur fördelar sig stödet i jämförelse med det politiska styrkeläget i riksdagen, har partier med liten tidningspress missgynnats osv? I debatten om presstödet effekter finner man bedömningar av såväl ekonomisk som politisk rättvisa.

Dagspresskommittén har gjort analyser med sikte på båda kriterierna. I tabell 4 redovisas utfallet. Tidningarna har indelats i huvudgrupperna socialistiska och icke socialistiska. Uppgifterna avser 1978.

Fördelningen av presstödet - driftbidrag och samverkansbidrag - är ganska jämn på de två huvudgrupperna. Däremot är de ekonomiska överskotten ojämnt fördelade.

Flertallet av de nyetableringar som kommit under senare delen av 70-talet är regionala centertidningar med 1 nr/v. Genom dessa har centerpartiet en rikstäckande tidningskedja om än den till största delen består av en-dagstidningar. Till nyetableringarna bör även ett officiellt organ för Kds. Partiet har efter ett tidningsäventyr i Karlshamn - man ägde Karlshamns Allehanda under en period - startat rikstidningen Samhällsgemenskap.

Tabell 4 Presstödet fördelning efter tidningsföretagens politiska signatur - morgon- och kvällstidningar 1978

Signatur	Stöd statsbudgeten		Resultat efter finanskonto tkr
	Tkr	%	
Socialistisk:			
a) socialdemokratisk	123 095	47,8	+ 345
b) annan	3 628	1,4	-2 187
Summa	126 723	49,2	-1 842
Annan:			
a) center	36 666	14,3	12 924
b) liberal/fp	26 317	10,2	33 645
c) ob. lib.	5 124	2,0	5 779
d) oberoende	7 883	3,1	5 959
e) borgerlig	3 635	1,4	4 199
f) moderat	34 865	13,6	1 916
g) opolitisk	16 074	6,2	6 569
Summa	130 564	50,8	70 991
Total	257 287	100,0	69 149

Källa: (SOU 1980:32) Stödet till dagspressen, s. 41.

5. Det selektiva presstödet politiska förankring

Frågan om ett statligt stöd till dagspressen avsett för den politiska opinionsbildningen i vid mening har varit en av de mest utredda och debatterade i Sverige på senare år. Det finns numera en bred politisk majoritet för ett sådant stöd. Läget var annorlunda för 10-15 år sedan.

Under hela den period som stödbehovet utreddes och grunderna till det nuvarande presstödet lades, hade det socialdemokratiska partiet ensamt regeringsmakten. Med undantag för åren 1969-71 hade dock partiet inte egen majoritet i riksdagen. 1976 tillträdde en borgerlig regering, vilket

som visats fick vissa effekter på presstödet fördelning.

Bland partierna har det socialdemokratiska hela tiden varit presstödet främste förespråkare medan det konservativa lika klart varit motståndare till det. De flesta socialdemokratiska tidningarna befinner sig i ett utsatt läge på marknaden medan detta inte gäller för konservativa tidningar.

För att få en stabil majoritet för ett presstöd har socialdemokraterna behövt göra upp med minst ett av de borgerliga partierna. Därvid har centerpartiet, som har en svag representation inom dagspressen, varit villigt att på vissa villkor ge sitt politiska stöd. Folkpartiet var till en början bestämd motståndare till presstöd men har sedermera ändrat uppfattning och anslutit sig till majoriteten även om partiet avviker i vissa frågor: behovet av generella åtgärder, samverkansfrågorna och stöd-tidningsdefinitioner.

Det selektiva stödet i form av kontanta driftbidrag till behövande tidningar uppträdde i flera skepnader innan det till slut infördes som sådant. Det tog viss tid att förankra det politiskt.

5.1 Presstöd via riksdagspartierna

Den första pressutredningen (1963-65) fick i uppgift att analysera de ekonomiska villkoren för tidningsutgivning och överväga behovet av statliga stödåtgärder. Utredningens analyser visade att en rad tidningar hade dålig lönsamhet och hämmades av ekonomiska svårigheter. De förde en ojämn kamp med större konkurrenter och bedömdes inte själva kunna lösa sina problem. Utan ekonomiskt stöd utifrån skulle de förr eller senare tvingas lägga ned. Därför krävdes statliga insatser: tidningar i marknadsmässigt underläge borde erhålla statsbidrag, konstaterade utredningen.

Huvudfrågan var hur man skulle kanalisera statsbidrag till behövande tidningar utan risk för statlig påverkan i någon form. Man ansåg det helt uteslutet att lämna behovsprövningen till statliga myndigheter. Helst skulle bidragen fastställas efter i förväg klart angivna regler, men man kunde inte då finna någon metod för automatisk fördelning.

Med motiveringen att svensk dagspress till 80-90 % var partianknuten föreslog utredningen att presstödet skulle fördelas via partierna i riksdagen. Partierna skulle få bidrag efter sina röstetal och därefter skulle de, helt utan statlig insyn, fördela bidragen vidare till närstående tidningar. Bidrag skulle få lämnas till vilka publikationer som helst bare de utkom med minst fyra nummer per år. De kunde utgå till etablerade tidningar eller användas för nyetableringar.

Med denna konstruktion ansåg utredningen att man eliminerat riskerna för statligt inflytande: först automatisk tilldelning och därefter fördelning utan statlig insyn. Presstödet skulle också tillfalla de tidningar som bäst behövde det, eftersom de ekonomiskt sett svagaste tidningarna var knutna till de politiskt sett starkaste partierna. De flesta av tidningarna i fråga var socialdemokratiska och ca hälften av presstödet skulle komma att gå till detta parti. Samtidigt skulle dock en tredjedel av det gå till partier med sympatiserande tidningar i stort sett utan ekonomiska problem, dvs moderata och liberala tidningar.

Dagspressbranschen var inte alls beredd att acceptera ett sådant stöd. Genom Svenska Tidningsutgivareföreningen avvisade den bestämt alla åtgärder som kunde befaras få strukturella effekter. Sådant var emot grundlagens tryckfrihetsregler. Det var ett allvarligt ingrepp i den fria konkurrensen. Marknadsmekanismerna skulle sättas ur spel. Tidningsutgivareföreningen hävdade vidare att de svaga tidningarnas problem kunde lösas med generella åtgärder. Förhållandet att starka tidningar "i viss mån kunde sägas dra fördel av sådana åtgärder" fick inte vara avgörande.

Även andra remissinstanser var kritiska. Kritiken stoppade förslaget i den form det hade lagts fram.

Odd Raaum granskar det norska presstödet i boken Myten om pressfrihet (1978) och hävdar att det tillkommit och utformats på branschens villkor; "på avisernes premisser". Med ett sådant kriterium som bedömningsgrund kan man konstatera att branschen vann den första ronden om det selektiva presstödet i Sverige. Det blev inget sådant stöd.

5.2 Stöd till partiernas opinionsbildande verksamhet

Centerpartiet hade i slutet av 50-talet framfört ett förslag om statsbidrag till de politiska partierna. Detta förslag blev grunden för en uppgörelse mellan socialdemokraterna och centerpartiet om ett stöd till de politiska partiernas opinionsbildande verksamhet. Om partierna önskade kunde de fördela bidragen vidare till närstående tidningar, men det skulle inte vara något villkor. Två huvudkrav uppställdes - samma som ständigt återkommer: det skulle för det första finnas en automatiskt verkande regel för tilldelningen, "inget godtycke", och det skulle för det andra inte få finnas någon insyn eller kontroll från staten, "bort med statens händer".

Folkpartiet var bestämd motståndare till ett selektivt presstöd men kunde acceptera ett partistöd. Liksom centerpartiet hade man större problem med att finansiera partiverksamheten än socialdemokraterna och moderaterna. Men eftersom folkpartiet var emot ett selektivt presstöd kunde partiet inte acceptera ett partistöd som skulle kunna användas som ett selektivt presstöd. Man talade om partistödet som ett "maskerat tidningsstöd". Folkpartiet yrkade därför avslag i avvaktan på en utredning om hur man skulle kunna förhindra att partistödet i praktiken blev ett presstöd. Vidare ansåg man att ett presstöd via partierna skulle diskriminera tidningar utan närmare kontakt med partierna samt att det inte kunde vara något allmänt intresse att öka rolle för tidningarna som "propagandaorgan". Moderaterna sade bestämt nej till partistöd, vilket var så mycket lättare eftersom partiet inte hade några bekymmer med finansieringen av partiverksamheten.

Propositionen om ett partistöd antogs i december 1965. Det "maskerade" tidningsstödet infördes.

5.3 Selektiva driftbidrag

Omvandlingen av pressutredningens förslag om ett presstöd via partierna till ett stöd till partiernas opinionsbildande verksamhet tog inte bort oron för fortsatta nedläggningar. Under själva riksdagsdebatten om partistödet hade statsministern meddelat att man samtidigt på annat håll beslutat att lägga ned den största socialdemokratiska morgontidningen, Stockholms-Tidningen (133 000 ex). Den lades också ned något kvartal senare. Några hade uppfattat meddelandet som ett debattknep.

En ny parlamentarisk pressutredning tillsattes 1967 och arbetade något år. Den kraftiga kritiken mot selektiva bidrag medförde att just den stödformen inte aktualiserades i direktiven. Utredningen fick i stället i uppgift att överväga en särskild lånefond för dagspressen samt åtgärder för att stimulera till samverkan inom distributionen. Sådana stödformer infördes på utredningens förslag 1969 resp 1970.

Åtgärderna var viktiga i sig men förmådde inte undanröja de omedelbara riskerna för fortsatt koncentration. Den socialdemokratiska regeringen - nu med egen majoritet i riksdagen - tog därför upp frågan med de borgerliga partierna om kontanta driftbidrag, s k produktionsbidrag, till tidningar i marknadsmässigt underläge. Samma grundkrav skulle gälla som för partistödet. Bidragen skulle fördelas efter en automatisk metod - till "dagstidningar som på sin utgivningsart hade en upplagemässigt större konkurrent" - och få användas utan kontroll av statsmakterna. Stödet skulle finansieras med en annonsskatt.

Regeringen fick centerpartiets stöd på vissa villkor. Även denna gång gjorde alltså den socialdemokratiska regeringen upp med centerpartiet. Skillnaden var att nu anslöt sig folkpartiet till idén om ett selektivt presstöd.

Folkpartiet förklarade att ett sådant presstöd behövdes om man ville bevara en mångsidig tidningsdebatt. Man önskade emellertid vissa justeringar i reglerna. Dessa önskemål stod i strid med grundtanken i bidragssystemet eftersom de skulle medföra att ett par folkpartitidningar trots att de var största tidning på sin utgivningskort skulle kunna erhålla presstöd. Socialdemokraterna och centerpartiet som önskade bredast möjliga upplutning gick folkpartiet till mötes.

Däremot motsatte sig folkpartiet definitivt en annonsskatt som man ansåg skulle bidra till att ekonomiskt försvaga pressen. Man önskade i stället finansiera stödet genom en höjd tobaksskatt. Det konservativa partiet höll med om behovet av åtgärder för "opinionsbildning och information" - mångfald nämndes inte - men det skulle vara generella åtgärder. Regeringens syfte var gott, hävdade man från moderat håll i riksdagen, men utformningen av förslaget var allt annat än lämpligt. Man kunde inte i någon del stödja förslaget.

Den stora debattfrågan blev finansieringen av presstödet. Inte heller centerpartiet var riktigt nöjt med regeringens förslag. Det ursprungliga förslaget - i vilket den då verksamma reklameutredningen varit inblandad - löd på en annonsskatt på 10 % för all press, vilket dock skulle ge betydligt större inkomster än vad som behövdes för det föreslagna stödet. En sådan överfinansiering motsatte sig centerpartiet: inkomster och utgifter skulle gå jämnt ut. På centerpartiets förslag differentierades skatten. Den blev 6 % för dagspress och 10 % för övrig press. Sedermera utökades annonsskatten till en allmän reklameskatt. Dagspressen hade krävt detta för att bli missgynnad i förhållande till andra medier när skatten väl var ett faktum.

Samtidigt som riksdagen beslöt att införa det selektiva presstödet begärde man att en kommitté skulle tillsättas för att studera effekterna av det. Det blev 1972 års pressutredning som var verksam till 1975.

5.4 Utvärdering

1972 års pressutredning fann att det var nödvändigt att fortsätta med selektiva bidrag om det strukturekonomiska målet om mångfald skulle kunna uppnås. Däremot ansåg utredningens majoritet inte att det var befogat med de eftergifter som gjorts åt folkpartiet och som medfört att tre vinstgivande högtäckningstidningar årligen fått presstöd. Det var svårt att motivera från ekonomiska utgångspunkter. Ett sådant förfarande bara ökade stödbehovet till den mindre tidningen. Några ledamöter i kommittén reserverade sig till förmån för undantagsbestämmelsen bl a folkpartiets representant. Den socialdemokratiska regeringen följde inte utredningsmajoritetens beslut på denna punkt; den politiska kompromissen bestod.

Den riksdagsdebatt som 1976 följde på 1972 års pressutrednings förslag blev i förhållande till 1965 års partistödsdebatt kort och stillsam. Folkpartiet ansåg att ett selektivt presstöd var nödvändigt men tillade "vid sidan av det generella" som man ville öka. Dessutom ville man ta bort annons- och reklameskatten. Någon annan finansieringskälla föreslogs dock inte denna gång. Moderaterna yrkade åter på avslag och ville endast ha generella åtgärder.

När den fjärde pressutredningen - dagspresskommittén - under hösten 1978 lade fram ett förslag om förstärkning av det selektiva stödet till de tidningar som låg allra sämst till på marknaden - en "låglönesatsning" i arbetsmarknadstermer - reserverade sig det konservativa partiets representant i kommittén. Reservationen är dock mildare än tidigare. Partiet - men fortfarande inte de moderata tidningarna inom landsortspressen - accepterar det selektiva stödet till Svenska Dagbladet.

Moderata ledarskribenter kallar gärna de politiska besluten om presstödet för "kohandel" - en term som alluderar på uppgörelsen på 30-talet mellan den socialdemokratiska regeringen och bondeförbundet med eftergifter i jordbruks- resp arbetslöshetsfrågor. Möjligen stämmer beskrivningen på beslutet om partistödet men knappast på det om presstödet, eftersom det i princip endast är det konservativa partiet som är motståndare till det.

I den svenska debatten tycks förespråkare för generella åtgärder ibland lyckas med att få förslag om sådana att framstå som opartiskt och oegennyttigt och åtgärder som konkurrensneutrala. Så är det inte. Generella åtgärder gynnar främst de tidningar som befinner sig i överläge vilket är liberala och moderata tidningar. Det är ingen tillfällighet att närmast berörda partier - främst det moderata - trycker på om generella åtgärder. Samma gäller för presstödet finansiering. Folkpartiet och moderata samlingspartiet är emot annonskatt. Oberoende av hur man ser på en sådan skatts effekter - dvs möjligheterna att vältra över den på annonsörer och i sista hand konsumenter - är det främst liberala och konservativa tidningar som på grund av att de har de största annonsintäkterna betalar sådan skatt.

Svenska Tidningsutgivareföreningen har hela tiden varit motståndare till annonsskatten. Även utgivare till tidningar relaterade till socialdemokratiska partiet eller centerpartiet har ställt upp. Här rör det sig om en rejäl kompromiss - "kohandel" om man så vill. De som är emot ett selektivt presstöd har gått med på att hålla tillbaka sin kritik mot att de som är för lovat att verka för annonsskattens avskaffande.

6. Dagspressbegrepp i presstödssammanhang

Införandet och utformningen av det selektiva presstödet har fördröjts

och försvårats - det är för tidigt att säga hur mycket - av teoretiska diskussioner kring upplagespiralteorin och dagspressbegreppet. Utredningarna och debatterna på 60-talet styrdes mycket av detta diskuterande "på avisernes premisser" för att använda Raaums språkbruk. I de flesta fall råkade upplagespiralteorin stämma med verkligheten men de fall som skulle användas för att pröva hållbarheten förklarades som undantag. Först med 1972 års pressutredning ändrades detta och täckningsgradsteorin utvecklades i stället. Den har som visas t ex i forskningsrapporten (DsU 1979:9) Dagspressens struktur och ekonomi såväl förklarings- som prognosvärde.

Presstödet tog sikte på den politiska opinionsbildning i vid bemärkelse som dagspressen stod för. Det gällde att åstadkomma mångfald inom dagstidningsbranschen. Det krävde ett dagspressbegrepp som utgick från den politiska opinionsbildningen. Definitionsförsöken under 60-talet hade andra utgångspunkter - branschens. Man utgick från "allmänna nyhetstidningar" och fann t ex att de sk endagstidningar som från centerpartiets sida betraktas som dagstidningsliknande publikationer med uppgifter inom den politiska opinionsbildningen inte kunde räknas som dagstidningar. Lars Furhoff ansåg i en artikel i Statsvetenskaplig tidskrift 1965 att "det vore stort nog om en- och tvådagartidningarna definitivt kunde avföras från dagstidningsgruppen" (s 439).

Strukturförändringarna inom dagspressen hade påverkat dagstidningsverksamheten på flera sätt. Ökade ekonomiska svårigheter för tidningar med en svag ställning på annonsmarknaden att utkomma dagligen tvingade ägarerna till omprövning av verksamheten. Många såg ett uppgående i en annan tidning eller en total nedläggning som de enda möjligheterna. Några valde dock att fortsätta med lägre periodiciten; tidningarna ombildades till endagstidningar. De fortsatte att arbeta i samma journalistiska former som tidigare och behöll till stor del sin ämnesprofil. Resurserna blev dock helt annorlunda.

Dessa endagstidningar med dagspressstraditioner togs med bland de stödberättigade när de statliga produktionsbidragen infördes 1971. Vid den granskning som 1972 års pressutredning gjorde av presstödet konstaterades att detta hade varit ett riktigt beslut. Tidningarna i fråga fyllde viktiga funktioner i överensstämmelse med de krav pressutredningen ställde

på massmediesystemet. Man ansåg dock att den kontinuerliga stödgivningen kunde begränsas till regionala och riksspridda fådagartidningar. För lokal- och förortstidningarna med 1-3 nr/v fanns helt andra möjligheter att med hjälp av annonsinkomster klara utgivningen.

Resultatet har blivit att det i presstödssammanhang förekommer två huvudtyper av dagstidningar: dels traditionella dagstidningar - "allmänna nyhetstidningar", dels publikationer av dagstidningskaraktär.

Utvecklingen av dagstidningsbegreppet är med tanke på hur centralt det är i stödsammanhang värd att studera. God hjälp har man i det sammanhanget av en PM som Bo Präntare - presstödsnämndens kanslichef - skrivit om Begreppet DAGSTIDNING.

I alla presstödssammanhang - rörande selektiva såväl som generella åtgärder - förekommer omskrivningar som hänsyftningar på endagstidningsgruppen. Det har alltid varit uppenbart att det är denna grupp som avses. Det är bara benämningarna som ändrats.

Centerpartiet - tidigare bondeförbundet - har och har haft störst intressen i endagstidningsgruppen och det är centerpartiet som slagits för att gruppen skall tas med vid alla stödåtgärder till dagspressen.

Efter andra världskriget infördes en pappersskatt i Sverige för att främja pappersexporten. Den inhemska pappersförbrukningen skulle dämpas. Undantag skulle dock göras för tryckning av allmän nyhetstidning (vilket vittnar om branschorganisationens styrka). Hösten 1948 beslöt myndigheterna att skattebelägga bondeförbundetstidningarna Värmlands-Bygden, Sörmlandsbygden, Läns-tidningen Östergötland och några till med hänvisning till att de inte var allmänna nyhetstidningar. De innehöll inte "nyheter av varjehanda slag" i tillräcklig omfattning.

Bondeförbundet motionerade om en ändring och en sådan kom. Nyhetstidning med i huvudsak politiskt innehåll som i fråga om utseende och redigering kunde jämföras med allmän nyhetstidning skulle inte behöva betala pappersskatt. Detta infördes i SFS 1949:237.

Nästa gång problemet dyker upp är i samband med den allmänna varuskatten - först "omsen" och sedan "momsen". Departementchefen föreslog att allmänna nyhetstidningar eller vad som i dagligt tal brukar benämnas dagspressen

skulle undantas från beskattning. I propositionen (1959:162) definierades dagstidningar som sådana tidningar med nyhetsinnehåll, som utkommer med i regel minst tre nummer per vecka.

Det blev en ny motion till förmån för endagstidningarna och bevillningsutskottet gav sitt stöd (1959:60). Problemet var nu främst att dra gränsen mot veckopressen. Utskottet skrev:

"Till sin karaktär skiljer sig nämligen de i allmänhet lokalt eller provinsiellt betonade nyhetsorgan, det här är fråga om, väsentligen från den övriga veckopressen. På grund härav föreslås utskottet, att undantaget för allmänna nyhetstidningar utsträcker till sådana publikationer av dagspresskaraktär, som utkommer med allenast ett eller två nummer i veckan."

Senare har ofta gränsen mot veckopressen tagits upp - "veckotidning som veckotidning" har argumentet varit från dem som vill minska stödet till endagstidningarna eller låta veckopressen få del av det. Efter Bernow & Ostermans undersökningar av svensk veckopress (1978) är det svårt att hävda att innehållet är detsamma i de två pressgrupperna. Dagspresskommittén har gjort en innehållsanalys av komplementtidningar som också visar detta. Analysen har utkommit i den rapportserie som företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet ger ut (FE Rapport 1980 .).

Så kom då frågan om det selektiva presstödet med produktionsbidragen 1971 och endagstidningarna togs med - inte efter motionerande utan direkt i propositionen (1971:27). Tidigare hade man talat om två tidningstyper "allmänna nyhetstidningar" och t ex "nyhetstidning med i huvudsak politiskt innehåll som ifråga om utseende och redigering kan jämföras med allmän nyhetstidning". Nu slog man ihop de två och definierade dagstidning som "allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär, som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka".

1972 års pressutredning gick något tillbaka till det tidigare och skilde mellan dagstidning och komplementtidning till dagstidning. Man satte i stort likhetstecken mellan dagstidning och flerdagstidning samt mellan komplementtidning och fådagartidning. Det fanns dock komplementtidningar med fler än 3 nr/v, t ex kvällstidningarna.

Aven dagspresskommittén använde sig av "den gamla definitionsmodellen". I

en bilaga till kommitténs förslag till förordning klargörs att dagstidning är "en allmän nyhetstidning och publikation av dagspreskaraktär som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka, har ett innehåll som i huvudsak är skrivet på svenska och i huvudsak distribueras inom landet".

7. Det fortsatta arbete med projektet om svensk dagspresspolitik

Många delar av presstödet återstår att analysera från beslutssynpunkt. Ett stort område är samverkansstödet. Det gäller införandet och utformningen av samdistributionsrabatten och sedan det utökade stödet. Särskilt intressant är kanske annonssamverkansstödet. En inledande analys ingår som ett kapitel i dagspresskommitténs forskningsrapport (Ds U 1979:9) Dagspressens struktur och ekonomi (s. 135 f).

En fråga som inte berörts här är nivåerna i stödet. Hur har man kommit fram till de olika beloppen, storleken på höjningarna osv? Till det som återstår hör också annonsbladsfrågan. Dagspressbranschen har önskat statliga åtgärder mot annonsbladen. Dagspresskommittén fann efter sina analyser att det fanns goda skäl att anta att branschen kunde lösa sitt annonsbladsproblem utan ingripanden från statsmakterna.

Dagspresskommitténs förslags fortsatta behandling har följts upp. En analys av dagspressens behandling av det har utarbetats: Nyheter, kommentarer och debatt om dagspresskommitténs betänkande (SOU 1980:32) Stödet till dagspressen. En sammanställning av remissinstansernas bedömningar kommer i regeringens proposition under våren 1981.

Det statsfinansiella läget i Sverige har skärpt debatten om det selektiva presstödet. Konservativa tidningar som hela tiden varit motståndare till stödet har med hänvisning till det ekonomiska läget antingen krävt ett stopp för nya åtgärder eller en mer eller mindre omedelbar avveckling av stödet.

Frågan om forskningens roll för de mediepolitiska besluten rörande dagspressen har belysts i uppsatsen Press Research and Press Subsidies in Sweden. Där visas att forskningen som bedrivits i anslutning till utredningarna inriktats på de huvudfrågor utredningarna haft att ta ställning till.

På uppdrag av 1972 års pressutredning genomfördes två större forskningsprojekt. I det ena analyserades pressens funktioner (SOU 1975:78) för

att klargöra dagspressens plats i ett totalt massmediesammanhang och bedöma behovet av mångfald inom dagspressen. I det andra analyserades tidningsutgivningens ekonomiska villkor (SOU 1974:102) för att få en grund för presstödet utformning. Dessutom bedrev utredningen utvecklingsarbete rörande samverkan (SOU 1975:11).

Dagspresskommittén lät genomföra två forskningsprojekt. Det ena avsåg att fördjupa analyserna av tidningsutgivningens ekonomiska villkor (Ds U 1979:9). Det andra rörde annonsbladskonkurrensens inverkan på dagspressen (Ds U 1979:10).

Som redovisats bygger dagspresspolitiken på att konkurrens mellan fristående dagstidningar gör dagspressen bäst rustad för sina uppgifter i massmediesystemet. De studier som hittills gjorts av presstödet har därför främst avsett de ekonomiska effekterna på tidningsföretagen och konkurrensen mellan dem. När det gäller den redaktionella konkurrensen har man stannat vid att se på relativt lätt mätbara förändringar: vilka personella förändringar har gjorts, vilka redaktionella kategorier har fått ökat utrymme, har den totala redaktionella volymen ökat osv? Ett antal komplementtidningars innehåll har som nämnts analyserats för att få ett underlag för dagspressdefinitioner och bedömningar av gruppens utvecklingsmöjligheter. Det har däremot ännu inte gjorts någon fullständig analys - t.ex. med utgångspunkt i det redovisade funktionsschemat - av presstödetts effekter.

Litteratur

- Bernow, R. & Österman, t.: Svensk veckopress 1920-1975. Stockholm 1978.
- Dagspressens ekonomiska villkor. SOU 1965:22
- Dagspressens situation. SOU 1968:48
- Furhoff, L.: Definitionsförsök för dagspress. Statsvetenskaplig tidskrift 1965, s 431-445.
- Gustafsson, K.E.: Presstödet och tidningskonkurrensen. SOU 1974:102.
- Gustafsson K.E.: Press research and press subsidies in Sweden. FE-rapport 1979:129 (stenc.)
- Gustafsson K.E.: Dagspressens struktur och ekonomi. Ds U 1979:9.
- Gustafsson, K.E.: The Press Subsidies of Sweden. A Decade of Experiment. Ingår i Smith, A.: Newspapers and Democracy. The MIT Press, 1980.
- Gustafsson, K.E.: Innehållsanalys av några komplementtidningar. FE Rapport 1980:152. Företagsekonomiska institutionen, Göteborg.
- Gustafsson, K.E.: Nyheter, kommentarer och debatt om dagspresskommitténs slutbetänkande (1980:32) Stödet till dagspressen. (opubl. stenc.)
- Gustafsson, K.E. & Hadenius, S.: Svensk Presspolitik. Aldus 1975.
- Hadenius, S., Molin, B. & Wieslander, H.: Sverige efter 1900. Aldus 1978.
- Massmediekoncentrationen. SOU 1980:28.
- Moderne media. Moderata samlingspartiet 1980.
- Mänskligare medier. Folkpartiet informerar 1979:6.
- Nye vyer. SOU 1979:69.
- Pressens funktioner i samhället. SOU 1975:78.
- Präntare, B.: För demokratin - på kommersiella villkor. Ingår i Østergaard, E. (red) Pressen i Norden. Oslo 1978.
- Präntare, B.: Begreppet DAGSTIDNING. PM från presstödsnämnden 1979.
- Raaum, O.: Myten om pressefrihet. Oslo 1978.
- Rikardsson, G. m.fl.: Annonssbladen och dagspressen. Ds U 1979:10.
- * Roegele, O.B.: Mediepolitik- und wie man sie macht. Fromm 1973.
- Tidningar i samverkan. SOU 1975:11.
- Statlig presspolitik. SOU 1975:79.
- Wilcox, C. & Shepherd, W.C.: Public policies toward business. Irwin 1975.
- Vallinder, T.: Political parties and newspapers in Sweden, 1900-1970. (stenc.)
- Översyn av presstödet. Ds B 1978:10.