Nr 1282

av herr Helén m. fl.
i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 27 angaende stöd till dagspressen.

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

Utvecklingen under efterkrigstiden visar emellertid, att de ekonomiska förutsättningarna för tidningspressen har ändrats. Härom bär nedläggandet av manga tidningar och koncentrationen inom pressen under denna tid vittne. Även om dessa företeelser delvis kan vara ett uttryck för en nödvändig strukturrationalisering inom tidningsvärlden, innebär dock utvecklingen att allvarliga konsekvenser kan uppkomma för tryckfrihetens praktiska utnyttjande. Med hänsyn härtill maste de svarigheter, som tidningspressen nu befinner sig i, betraktas som en samhällsangelägenhet.

(Ur justitieministerns anförande till statsradsprotokollet den 22/11 1963 i samband med tillsättandet av detta års pressutredning.)

Vad ovan anförts äger tortfarande full aktualitet. De ringa insatser som efter tva pressutredningar under 1960-talet gjorts fran statsmakternas sida har inte förändrat bilden. En betydande del av den svenska pressen bedriver i dag sin verksamhet under växande ekonomiska svarigheter.

Annonsskatten

Mot den bakgrunden finner vi det anmärkningsvärt att Kungl. Maj:t i proposition nr 28 till arets riksdag föreslar, att skatt fr. o. m. den 1 juli 1971 skall utga pa annonser i dagstidningar och andra periodiska publikationer. Om förslagets tillkomst och torftiga motivering vill vi framhalla följande:

Varken att förstärka presstödet eller önskemålet att utvidga samhällsinformationen kräver självfallet att en helt ny och olämplig skatteform införes. De särskilda ekonomiska insatser som krävs för att genom en vital och oberoende dagspress bevara en fri och mangsidig opinionsbildning bör i stället finansieras pa annat sätt.

Helt orimligt är det att finansiera ett presstöd genom en ny punktbeskattning, som särskilt hart drabbar vissa tidningsföretag. Genom dylik beskattning försvagas den ekonomiska ställningen i de drabbade företagen och därmed motverkas syftet med de samhälleliga stödåtgärderna, som ju skulle vara att förbättra och inte försämra de ekonomiska betingelserna för en fri och oberoende dagspress. Folkpartiet vill betona

värdet av tidningar med god ekonomi: de har lättare att motstå påtryckningar från partier, myndigheter, annonsörer, ägare samt andra intressen och grupperingar.

Särskilt anmärkningsvärt var att annonsskatten, enligt statsverkspropositionen, skulle tjänstgöra "som ett led i den finanspolitiska åtstramningen". Man avsåg att ta in 120 miljoner kronor men fördela endast 30 miljoner i presstöd. Senare har det visat sig att regeringen hade räknat fel i finansplanen och att man nu avser att få in 48 miljoner kronor och fördela 33 miljoner i presstöd. Men varken i januari eller i den särskilda propositionen i mars lyckas man förklara varför pressen skall betala presstödet. Inte heller försöker man motivera varför den s. k. samhällsinformationen, vilken bl. a. innebär att staten betalar för sina annonser, skall finansieras av tidningarna själva genom annonsskatt.

Dessutom är effekterna av en annonsskatt, utformad enligt propositionens förslag, betydande för pressens ekonomi men samtidigt svåra att överblicka och kvantifiera. Vi finner det därför ytterst anmärkningsvärt, att ett så för den svenska pressen genomgripande förslag framläggs i proposition utan någon som helst offentligen redovisad utredning och analys och utan hörande av några på tidningsutgivning och tidningsekonomi sakkunniga instanser.

Vad ovan anförts utgör i och för sig tillräcklig grund för att yrka avslag på den föreliggande propositionen nr 28. Det kan dock finnas skäl att ytterligare belysa några av de svagheter som vidlåder propositionen.

I propositionen förutskickas att reklamutredningens betänkande, vilket beräknas komma i år, skall innehålla förslag om en allmän reklampålaga. Det sägs vidare att annonsskatten kan "ses som inledningen till en kommande generell beskattning av reklam eller som en provisorisk atgärd i avvaktan på införandet av en sadan beskattning". Med hänsyn just till att reklamutredningen av dessa uttalanden att döma inom kort kommer att framlägga ett på utredning grundat samlat förslag till skatte- eller avgiftsbeläggning av reklam är det, oavsett vilken inställning man kommer att inta i frågan om en allmän reklamskatt, särskilt opåkallat att nu, utan utredning och remisser, skattebelägga den del av reklamen, som kanske är mest öppen för insyn och bäst sanerad. Genom att tidningsannonser skattebeläggs, men ej annan reklam, uppstar givetvis en tendens till att en betydande del av den totala reklamvolymen styrs bort från tidningspressen till andra obeskattade reklamformer. Även på detta sätt kan annonsskatten få negativa ekonomiska verkningar för den bransch som anges vara i behov av samhällets stöd.

Svenska tidningsutgivareföreningen har i en skrivelse till Kungl. Maj:t i januari framhållit att skatteförslaget innebär "en klar diskriminering av annonsering i tidningar i förhållande till andra reklammedel. En annonsskatt innebär samtidigt en klar diskriminering av reklam i förhallande till andra marknadsföringsåtgärder. Den aviserade skatten kommer att medföra att de företag som nu bygger sin marknadsföring på information genom tidningsannonsering sättes i ett sämre läge än de konkurrenter som arbetar med andra reklammedel."

Liknande synpunkter har framförts i en artikel av den förre socialdemokratiske riksdagsmannen Nils Kellgren (Dala-Demokraten 11 mars 1971) med rubriken "Annonsen den bästa arbetsförmedlaren". Artikeln slutar med följande ord: "I själva verket är tidningarnas platsannonser ett av de värdefullaste informationsmedel som finns för ett rationellt utnyttjande av all arbetskraft. Det förefaller vara stridande mot önskemålet om en högre produktivitet i samhällsekonomin om detta medel så fördyras att det av den anledningen inte utnyttjas tillräckligt." Annonsskatten drabbar alla typer av annonser: arbetsplatsannonser, mötesannonser av olika slag, predikoturer m. m.

Utan nagon som helst motivering anges i propositionen att skattesatsen för annonser i dagspressen skall utgöra 6 % medan skattesatsen för annonser i "andra periodiska publikationer än allmänna nyhetstidningar" skall vara 10 %, i bada fallen med ett skattefritt bottenbelopp pa 3 miljoner kronor. Denna utformning av annonsskatten kan inte gärna uppfattas pa annat sätt än att man diskriminerar vissa slag av periodiska skrifter med hänvisning till deras fran "allmänna nyhetstidningar" avvikande innehall.

Svenska tidningsutgivareföreningen har i skilda sammanhang framhallit de risker för kollision med grundläggande tryckfrihetsrättsliga principer, som föreligger om särskilda skatter palägges pressen. Enligt tryckfrihetsförordningens 1 kap. 2 § är det "Ej tillatet för myndighet eller annat allmänt organ att pa grund av skrifts innehall, genom atgärd som icke äger stöd i denna förordning, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten." I Robert Malmgrens bearbetade kommentar till Sveriges grundlagar anföres följande som exempel på enligt TF otillåtna hinder:

Hindret behöver ej vara absolut; även atgärd, som verkar väsentligt försvarande eller ekonomiskt förlustbringande är otillaten. En skatt, lagd a vissa publikationer pa grund av deras innehall, som klart försvarar utgivningen, kan exempelvis anses som ett hinder. Pa liknande sätt torde även positiva ingripanden till stöd för vissa publikationer pa grund av deras innehall kunna erhalla den faktiska karaktären av hinder för konkurrerande publikationer, vilka icke kommit i atnjutande av stödatgärderna.

Vi vill för var del allvarligt ifragasätta om annonsskatten, särskilt med den föreslagna diskriminatoriska utformningen och i kombination med selektiva offentliga stödatgärder till dagspressen, är förenlig med andan i gällande tryckfrihetslagstiftning. Av propositionen framgår icke att dessa fragor blivit prövade vid förslagets beredning. Med hänsyn till angelägenheten av att varje risk undanröjes för att Kungl. Majits och riksdagens beslut skulle komma i konflikt med gällande grundlagar, förutsätter vi att utskotten tar erforderliga initiativ till en noggrann och sakkunnig prövning av skatteförslagets tryckfrihetsrättsliga aspekter.

Pressen hämtar till övervägande del sina intäkter från försäljningen av annonsutrymme. 1967 ars pressutredning angav att den relativa andelen annonsintäkter av totalintäkterna uppgår till 60 a 70 %, vilket fortfarande torde vara en korrekt uppgift om man bortser från den rikspridda

kvällspressen. Inom den övriga dagspressen har man alltså denna höga annonsandel och detta oavsett om det rör sig om små eller stora morgontidningar, oavsett om det rör sig om s. k. andratidningar eller s. k. förstatidningar. Detta betyder att en försvagad annonskonjunktur, särskilt om den kombineras med stora kostnadsökningar, vilket f. n. är fallet, slår utomordentligt hårt på pressens konjunkturkänsliga ekonomi.

En sådan försvagad annonskonjunktur inträdde markerat under andra halvåret 1970. Under det nu gångna första kvartalet 1971 har man i hela den svenska pressen nödgats konstatera att avmattningen i fråga om annonstillströmning har fortsatt och allvarligt förvärrats, vilket framgår av nedanstående redovisning, som lämnats av riksdagens upplysningstjänst och som bygger på uppgifter som inhämtats av Svenska tidningsutgivareföreningen:

Relativ nedgång av annonsvolym 1971 jämfört med motsvarande period 1970

Månad	Storstads-tidningar	Kvälls-tidningar	Landsorts-tidningar	Samtliga kategorier
Januari	– 14,5 %	– 7,6 %	– 14,0 %	– 13,75 %
Februari	– 18,0 %	– 11,1 %	– 9,0 %	– 12,0 %
1–15 mars	– 23,0 % ca	– 20,0 % ca	– 20,0 % ca	– 20,0 % ca

Den försvagade annonskonjunkturen har alltså drabbat alla slag av tidningar och tydligt är att t. o. m. mycket väl konsoliderade tidningar sedan några månader tillbaka kan konstatera en så klart ogynnsam ekonomisk utveckling att vittgående åtgärder för att nedbringa företagens kostnader måste vidtagas. De kostnadsbegränsande åtgärder som redan vidtagits och de ytterligare åtgärder i detta syfte som kan framtvingas av en fortsatt avmattning i annonstillströmningen måste självfallet få allvarliga följder för sysselsättningen inom en bransch som är så utpräglat personalintensiv. Inom branschen uppger man att det på många håll kan bli nödvändigt att på de redaktionella, de tekniska och de administrativa avdelningarna räkna med inte bara anställningsstopp, vilket för övrigt redan råder på de flesta håll, utan även med direkta friställningar.

Att i detta läge införa en särskild annonsskatt, som primärt drabbar tidningsföretagen, är utomordentligt olämpligt. I rådande konjunkturer är prisförändringarnas inverkan på annonsvolymen troligen större än normalt, varför tidningarnas möjligheter att genom prishöjningar och bibehållen volym i väsentlig mån överföra skattens verkningar på annonsörerna i normalfallet blir begränsade. Annonsskatten kan därför inte uppfattas på annat sätt än som en straffskatt på tidningsbranschen, en bransch vars produkter är bärare av den fria opinionsbildning som även regeringen med fagert tal säger sig vilja slå vakt om.

Presstödet

Som även framhalles i Kungl. Majits proposition nr 27 till arets riksdag angaende stöd till dagspressen rader i dag allmän enighet om att den sedan åtskilliga ar tillbaka pagaende koncentrationsprocessen inom svensk dagspress innebär risker för att nyhetsförmedling och asiktsbildning inte blir tillräckligt mangsidig och att den därmed hotar demokratins funktionsduglighet. Vi delar därför den i propositionen uttryckta uppfattningen att det nu är erforderligt med ett ingripande för att om möjligt förhindra ytterligare nedläggningar av dagstidningar samt att detta ingripande för att fa avsedd effekt under rådande förhallanden främst maste kanaliseras direkt till de tidningar som behöver det för att fortleva.

Genom att situationen för vissa tidningar blivit så akut, kan vi som ett provisorium i avvaktan pa resultaten av den utredning som vi nedan kommer att föresla och med de modifikationer som vi förordar ansluta oss till delar av det förslag till statligt stöd till dagspressen som redovisas i proposition nr 27. Det finns starka skäl att redan nu rikta invändningar mot andra delar av förslaget.

Vi kan då inte underlata att uppmärksamma det förhållandet att saväl förslaget om annonsskatt som det föreslagna presstödet i bestämd riktning paverkar förutsättningarna för den fria opinionsbildningen. Annonsskatten avser att i dominerande utsträckning drabba liberala och moderata tidningar, medan presstödet föreslagits fa en sadan utformning att det blir den socialdemokratiska och den centerpartistiska pressen som gynnas. Särskilt stötande kan förslagets genomförande bli på de orter där nagorlunda jämnstora tidningar utges, t. ex. i Gävle, Falun och Eskilstuna. I det första av dessa fall har, enligt propositionens egna siffror, den liberala tidningen (Gefle Dagblad) endast omkring 700 exemplar större upplaga än den socialdemokratiska (Arbetarbladet). För fall av det slaget är regeringens förslag bade vagt och otillfredsställande.

Enligt 7 § i utkastet till kungörelse om produktionsbidrag för dagstidningar avses dylika problem bli lösta genom att styrelsen för pressens lanefond far besluta *dels* att bidrag skall utga för dagstidning, som ej är andratidning, om det med hänsyn till förhållandena inom tidningens hela spridningsområde är uppenbart att den har samma svarigheter som en andratidning, *dels* att bidrag ej skall utgå för andratidning, om det med hänsyn till förhallandena inom tidningens hela spridningsområde är uppenbart att den ej har samma svarigheter som en andratidning.

Till de krav som folkpartiet vill ställa pa ett statligt tidningsstöd hör *dels* att stödet i sa stor utsträckning som möjligt skall utga enligt automatiskt verkande regler, som ej lämnar utrymme för godtycke, *dels* att det inte far verka diskriminatoriskt, dvs. stödet far inte utformas så att det negativt drabbar sadana tidningar som före stödets införande ekonomiskt sett gatt ihop. Stödatgärderna far självfallet inte leda till att man försätter ytterligare tidningsföretag i den situationen att de för sin fortsatta existens blir direkt beroende av ett statligt stöd.

Prövas förslaget och i synnerhet 7 § mot dessa kriterier håller det inte

måttet. Det lämnar alltför stort utrymme för godtycke och skönsmässiga bedömningar. Vi vill i stället komplettera § 7 med en regel, enligt vilken ett lika stort bidrag utgår till både första- och andratidningen i fall där skillnaden mellan respektive tidningars andel av deras sammanlagda nettoupplaga icke överstiger 10 %, dock med den modifikationen att till förstatidning ej skall få utgå högre produktionsbidrag än 1 milj. kronor. Är skillnaden 20 % eller större bör inget produktionsbidrag alls utga till förstatidningen. Är skillnaden mellan 10 och 20 % bör bidrag utgå efter en proportionellt fallande skala till förstatidningen och fullt bidrag till andratidningen.

De definitioner och beskrivningar som lämnas i propositionen pa tidningar, som skall kunna komma i åtnjutande av produktionsbidrag, kan diskuteras även på en annan punkt. Vissa tidningar, som utkommer med *ett* nummer per vecka och därför skulle kunna benämnas veckotidningar, vill regeringen beteckna som dagstidningar om de är "allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär ".

Från många synpunkter, bl. a. tryckfrihetsrättsliga, är det dock betänkligt att kvalificera vissa veckotidningar till ett betydande produktionsstöd medan andra, t. ex. så kvalitetspräglade veckotidningar som VI och Land, inte ges rätt till det föreslagna stödet men däremot drabbas av en speciellt hög annonsskatt på 10 procent. Vi finner inte att regeringen har tillräckligt motiverat denna radikalt skiljaktiga behandling av olika slag av veckotidningar. Folkpartiet vill därför, samtidigt som vi alltsa yrkar avslag på förslaget om annonsskatt, föresla att denna problematik så snabbt som möjligt tas upp i en utredning. Men eftersom de veckotidningar som propositionen vill ge produktionsstöd redan behandlas som dagstidningar i reglerna om mervärdeskatt och samdistributionsrabatt, har vi i övrigt inget yrkande pa denna punkt.

En statlig parlamentarisk utredning bör följaktligen omedelbart tillkallas med uppgift bl. a. att studera det nu föreslagna presstödets verkningar samt föreslå lämpliga åtgärder med anledning därav. En sadan utredning förefaller särskilt påkallad som det nu föreliggande förslaget har tillkommit i största hast och utan remisser till sakkunniga instanser. Den bör följa hur reglerna om produktionsstödet tillämpas och omedelbart papeka oformligheter som uppstått.

I utredningens arbete bör också prövas om verksamma stödåtgärder av generell karaktär på sikt skulle kunna träda i stället för eller inrättas vid sidan av de nu föreslagna selektiva atgärderna. Vi vill t. ex. peka pa möjligheterna för staten att subventionera tidningsföretagens inköp av papper upp till ett visst tak; det norska systemet är här av intresse. Man bör också undersöka pa vilket sätt t. ex. en viss typ av annonser, som i dag införs gratis (bl. a. radio-TV-programmen i dagspressen) skall kunna betalas av staten. Från principiella synpunkter anser vi att generella åtgärder är att föredra framför selektiva. Selektiva atgärder kan endast accepteras om alternativet, vilket nu synes vara fallet, är nedläggning av ett inte obetydligt antal tidningar i landet. At utredningen bör även uppdras att utföra en förnyad ekonomisk analys av hela den svenska

pressens ekonomiska läge särskilt inför det i proposition nr 28 förutskickade perspektivet, att en allmän reklamskatt inom kort kan komma att föreslås av reklamutredningen.

Ehuru vi som ovan framgått anser det vara principiellt fel att frågorna om presstöd och utvidgad samhällsinformation sammankopplas med frågan om att införa en särskild annonsskatt, har vi dock funnit det vara rimligt att anvisa andra vägar för att täcka de kostnader som ett genomförande av de föreslagna stödåtgärderna åsamkar statsverket. Vi föreslår därför att tobaksskatten vad avser cigarretter höjes med 0,5 öre per cigarrett oavsett skatteklass. Enligt riksskatteverkets beräkningar och prognoser kommer ca 1 670 miljoner kronor att inflyta i tobaksskatt för budgetåret 1970/71. Merparten av dessa skatteinkomster härrör från cigarretterna. Man räknar i dag med en årskonsumtion på ca 10 000 miljoner cigarretter. En höjning med ett halvt öre skulle alltså ge ca 50 miljoner kronor i ökade statsinkomster. Skulle skattehöjningen bidra till en varaktig minskning av tobakskonsumtionen blir detta en samhällsekonomisk vinst.

I särskild motion kommer vi att *dels* yrka avslag på förslaget om annonsskatt i proposition nr 28, *dels* föreslå att man för finansiering av presstödet m. m. höjer tobaksskatten på sätt som anges i denna motion.

Med hänvisning till vad som anförs i motionen hemställer vi

att riksdagen

1. förändrar förslaget i proposition nr 27 om presstöd i enlighet med vad som ovan anförts; samt
2. i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om en parlamentarisk utredning för att granska pressens situation och med de uppgifter som skisseras ovan.

Stockholm den 1 april 1971

GUNNAR HELÉN (fp)

OLLE DAHLÉN (fp)

CECILIA NETTELBRANDT (fp)

SVEN WEDÉN (fp)

PER AHLMARK (fp)

SVEN ANTBY (fp)

DANIEL WIKLUND (fp)
i Stockholm

KARL ERIK ERIKSSON (fp)
i Arvika

MAC P. HAMRIN (fp)

INGEMAR MUNDEBO (fp)

SIGVARD LARSSON (fp)
i Umea