

Regeringens proposition

1975/76: 127

om avgifterna i postverkets tidningsrörelse m. m.

bcslutad den 4 mars 1976.

Regeringen förslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

BENGT NORLING

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att avgiftssystemet i postverkets tidningsrörelse utformas i enlighet med den överenskommelse som träffats mellan postverket och tidningsutgivarna inom ramen för 1974 års tidningstaxeutredning. Överenskommelsen förutsätter även att underskottet i tidningsrörelsen skall avvecklas. Detta avses ske genom en successiv höjning av tidningsavgifterna. Efter 15 år skall avgifterna täcka tidningsrörelsens särkostnader.

Avgifterna i tidningsrörelsen skall liksom hittills fastställas av regeringen efter förhandlingar mellan postverket och företrädare för tidningsutgivarna.

Slutligen föreslås att postverket erhåller ett anslag över statsbudgeten för täckande av särkostnader i tidningsrörelsen. För budgetåret 1976/77 föreslås anslaget utgå med 90 milj. kr.

Utdrag
KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1976-03-04

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Norling, Lidbom, Sigurdson, Gustafsson, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson.

Föredragande: statsrådet Norling

Proposition om avgifterna i postverkets tidningsrörelse m. m.

1 Inledning

Genom prop. 1973:193 bereddades riksdagen tillfälle att yttra sig över förslag angående avgifterna i postverkets tidningsrörelse. Förslaget antogs av riksdagen (TU 1973:28, rskr 1973:337). Förslaget utgick bl. a. från att riktlinjerna för avgiftssättningen i postverkets tidningsrörelse skulle utredas av en särskild sakkunnig. Resultatet av den sakkunniges arbete skulle underställas riksdagens prövning.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 2 november 1973 tillkallade jag en sakkunnig¹ med uppdrag att göra en översyn av avgifterna i postverkets tidningsrörelse m. m. Den sakkunnige, som har arbetat under namnet 1974 års tidningstaxeutredning (K 1973:08), avlämnade i september 1975 betänkandet (SOU 1975:80) Postens roll i tidningsdistributionen, kostnader och priser.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av postverket, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), näringsfrihetsombudsmannen (NO), Svenska tidningsutgivareföreningen (TU), Fack- och konsumentpressens postkommitté (FKP), Landsorganisationen (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Svenska journalistförbundet, Kooperativa förbundet (KF) samt Sveriges civilingenjörsförbund CF-STF.

Parallellt med tidningstaxeutredningen har 1972 års pressutredning (Fi 1972:07) övervägt bl. a. frågan om formerna för det statliga presstödet. Utredningens betänkande (SOU 1975:79) Svensk press. Statlig presspolitik, avlämnades i oktober 1975 till chefen för finansdepartementet som senare denna dag kommer att redovisa sina överväganden rörande statligt stöd till dagspressen (prop. 1975/76:131).

¹ Generaldirektören Malte Oredsson.

2 Prop. 1973:193 angående avgifterna i postverkets tidningsrörelse

Prop. 1973:193 innehöll bl. a. en av riksdagen begärd redogörelse för erfarenheterna av det taxsystem som – efter 1970 års riksdagsbehandling i frågan (prop. 1970:112, SU 1970:130, rskr 1970:294) – tillämpats i postverkets tidningsrörelse. Detta taxsystem byggde på förslag från 1966 års tidningstaxeutredning i betänkandet (SOU 1969:39) Taxsystemet i postverkets tidningsrörelse. Riksdagens beslut år 1970 innebar bl. a. följande.

Avgifterna i postverkets tidningsrörelse skulle fastställas av regeringen sedan reella överläggningar i frågan skett mellan representanter för postverket och tidningarna.

Tidningstaxeutredningens förslag till taxsystem enligt principen "pris efter prestation" lämnades utan erinran.

Underskottet skulle avvecklas i långsammare takt än de fem år som tagits upp av tidningstaxeutredningen.

Till grund för redogörelsen i proposition 1973:193 angående utvecklingen efter 1970 års beslut låg bl. a. skrivelser från postverket samt från TU och FKP. I redogörelsen konstaterades bl. a. att en mera kostnadsfölsam taxa hade åstadkommits, delvis genom en differentiering för dagspressen av befodringsavgifterna mellan utgivningsort och utdelningsort. Med de avgiftshöjningar som skett hade särkostnadsunderskottet dock inte minskat under perioden.

Vidare konstateras att den postdistribuerade tidningsvolymen under de senaste åren hade undergått vissa förändringar. Antalet postdistribuerade tidningar av annan karaktär än dagspress var år 1972 ungefär lika stort som år 1969. När det gällde dagspressen hade dock en påtaglig minskning skett. Medan antalet distribuerade dagspresseexemplar år 1969 var 265 miljoner, hade antalet år 1972 gått ned till 213 miljoner, vilket innebar en minskning med nära 20 % på tre år. Samtidigt hade den totala dagspressupplagan i landet ökat något under perioden.

Av redogörelsen framgick också att dagstidningsföretagen i större utsträckning hade kommit att välja andra distributionsformer. Dels hade detta skett genom att företagen själva i växande grad övertagit distributionen, dels hade tidningsföretagen i viss utsträckning övergått till distribution genom sådana distributionsföretag som i enlighet med riksdagens beslut, senast med anledning av prop. 1972:59 (KU 1972:29, rskr 1972:203), ombesörjer samdistribution och i sammanhanget förmedlar s. k. samdistributionsrabatt.

En annan anledning till att tidningsföretagen delvis övergått till andra distributionsformer var de olägenheter som var en följd av konstruktionen av taxan i postverkets tidningsrörelse. Taxan var avståndsdifferentierad i fråga om transporter mellan olika orter. Den del av avgiften som hänförde sig till själva utdelningen var dock enhetlig för hela landet. Den härav betingade prisnivån i tätorterna samt avsaknaden av möjligheter att i särskilda fall ta av marknadsförhållandena betingade hänsyn i prissättningen hade

lett till bortfall av främst dagspressdistribution i tätorterna. Distributionen på landsbygden hade postverket i stort kunnat behålla. Tidningsföretagen hade för denna distribution inte kunnat finna billigare distributionsalternativ. Denna utveckling hade lett till en relativ försämring av postverkets kostnads/intäktsrelation i tidningsrörelsen. Med hänsyn härtill infördes i den tidningstaxa som hösten 1973 fastställdes att gälla för år 1974 en rabattklausul, s. k. trohetsrabatt. Denna innebär att en viss rabatt gavs åt tidningar som var beredda att träffa avtal om att anlita postverket under år 1974 i minst samma omfattning som under år 1973.

Såväl postverket som TU och FKP ansåg att det dåvarande taxesystemet i postverkets tidningsrörelse borde ses över.

I propositionen anmälde jag vidare att jag med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallat en sakkunnig för att se över de med postverkets tidningsrörelse sammanhängande problemen. Enligt de direktiv som lämnats till den sakkunnige skulle postverket även i framtiden ha en viktig uppgift att fylla i landets tidningsdistribution. Med hänsyn härtill borde ett taxesystem och en prissättning eftersträvas som skulle stimulera till en samhällsekonomiskt rationell fördelning av tidningsdistributionen. Utifrån ett sådant synsätt skulle den sakkunnige överväga postverkets taxor. Grunden för prissättningen skulle vara principen pris efter prestation. Emellertid skulle postverket ges möjligheter att i viss utsträckning tillämpa en prissättning som var betingad av konkurrensförhållandena på delmarknader inom tidningsdistributionen. Den sakkunnige skulle också gå igenom principerna för postverkets kostnadsberäkningar. Vidare skulle han undersöka om samdistributionsrabatten inverkat på postverkets konkurrenssituation. Den sakkunnige skulle också ägna uppmärksamhet åt frågan hur en tillfredsställande tidningsdistribution skulle kunna vidmakthållas i glesbygd. I såväl denna som andra aktuella frågor skulle den sakkunnige samråda med 1972 års pressutredning.

I direktiven framhölls också att det betydande underskottet i postverkets tidningsrörelse utgjorde ett särskilt problem. Det ankom på den sakkunnige att ytterligare pröva förmerna för och takten i avvecklingen av detta underskott.

3 Gällande bestämmelser

Villkor och avgifter i postverkets tidningsrörelse regleras i postala tidningskungörelsen (1968:489, avgiftsbilagan ändrad senast 1975:862). De närmare villkoren för att postbefordran skall få ske meddelas av postverket. För att komma i åtnjutande av de i postala tidningskungörelsen angivna avgifterna krävs att det är fråga om skrift som normalt trycks och utges i Sverige och som utkommer med minst fyra nummer per år samt har karaktären av tidning. Skriftens huvudsakliga syfte får t. ex. inte vara att göra reklam eller sprida affärsmeddelanden för ett eller flera affärsföretag.

Därför föreskrivs att sådan reklam får utgöra högst 25 % av skriftens innehåll. Annonser, affärsmeddelanden och reklam får tillsammans utgöra högst 75 % av innehållet.

Tidningar skickas dels om utgivarkorsband, dels till återförsäljare som kommissionärskorsband. Tidningar som utkommer med minst två nummer i veckan befordras som A-post, dvs. lika snabbt som brev.

För postbefordran av tidningar betalar tidningsutgivarna – utöver en viss årlig grundavgift för tidningen och vissa avgifter för tidningsbilagor – en befordringsavgift. Denna består av dels en fast avgift per tidningsexemplar, dels en avgift som är beroende av tidningsexemplarets vikt. Viktavgiften är för tidningar som utkommer med minst två nummer i veckan avståndsdifferentierad och uppbyggd med hänsyn till varje tidnings medeltransportavstånd.

Sedan förhandlingar i avgiftsfrågan förts mellan postverket och tidningarnas organisationer – TU och FKP – fastställer regeringen varje år på förslag av postverket avgifterna i tidningsrörelsen för nästkommande år. Fastställande sker genom ändring av avgiftsbilagan till postala tidningskungörelsen.

4 1974 års tidningstaxeutredning

4.1 Tidningsrörelsens omfattning

Tidningsrörelsen är en av postverkets stora rörelsegrenar. Den svarar f. n. för ungefär 25 % av det totala antalet postbefordrade brev- och tidningsförsändelser. Viktmässigt betyder tidningarna ännu mer. De svarar för ca 50 % av brev- och tidningsförsändelsernas sammanlagda vikt.

Totalt postbefordras f. n. ungefär 570 miljoner tidningsexemplar per år. Dessa utgör nästan hälften av alla abonnerade tidningar i landet. Den postbefordrade volymen fördelar sig med ca 200 miljoner exemplar på tidningar med två till sju nummer i veckan och med ca 370 miljoner exemplar på tidningar med mindre än två nummer i veckan. När det gäller abonnerade tidningar med två till sju nummer i veckan har postverket konkurrens från samdistributionsföretagen och från tidningarnas utdelning i egen regi. Postverket svarar för drygt 20 % av abonnemangsdistributionen. I fråga om tidningar med mindre än två nummer i veckan är postverket i stort sett ensam distributör av abonnerade exemplar.

Ungefär 2 000 tidningar distribueras såsom utgivarkorsband eller kommissionärskorsband av postverket. Åtta tidningar svarar tillsammans för nära en fjärdedel av det totala antalet av postverket distribuerade tidningsexemplar. 40 tidningar svarar för hälften av volymen och 120 för ungefär tre fjärdedelar.

Postverkets tidningsrörelse har på senare år minskat betydligt i omfattning när det gäller antalet exemplar. Hela minskningen faller på tidningar med två till sju nummer i veckan. Postverket har sedan 1963 förlorat drygt 110

miljoner exemplar av sådana tidningar – en volymminskning på ca 35 %. Å andra sidan har gruppen tidningar med mindre än två nummer i veckan ökat något. Totalt sett har antalet utgivarkorsband minskat med 104 miljoner exemplar, eller ca 15 %, sedan år 1963. Utvecklingen innebär att tidningar med två till sju nummer i veckan kommit att utgöra en allt mindre andel av den postdistribuerade tidningsvolymen. Andelen, som var nära 50 % år 1963, hade år 1973 sjunkit till ca 35 %. En bidragande orsak härtill har varit införandet av den statliga samdistributionsrabatten.

Den minskande volymen i postverkets tidningsrörelse motsvaras inte av någon liknande minskning i landets totala distribution av abonnerade tidningar. Den totalt abonnerade dagspressvolymen – bortsett från sön- och helgdagsexemplar – har under samma tidsperiod ökat med ca 15 %.

4.2 Tidningsrörelsens ekonomi

Det ekonomiska målet, att affärsverken med sina intäkter skall täcka kostnaderna och dessutom lämna en tillfredsställande avkastning på det av staten tillskjutna kapitalet, har sedan länge varit vägledande för postverket. För att kunna uppfylla avkastningskravet har postverket som riktlinje för prispolitiken angivet att varje rörelsegren – åtminstone sett över en längre period – skall täcka sina särkostnader och lämna ett skäligt bidrag till täckandet av de gemensamma kostnaderna (samkostnaderna).

För att bestämma kostnaderna i postverkets rörelsegrenar använder verket ett kostnadsfördelningssystem, byggt på principer och metoder från en större kostnadsundersökning som genomfördes år 1961. I kostnadsundersökningen betecknas på vedertaget sätt de företagsekonomiskt fördelningsbara kostnaderna som *särkostnader* och de företagsekonomiskt sett icke fördelningsbara kostnaderna som *samkostnader*. Kostnader som direkt förorsakas av en viss enskild prestation betecknas som *särkostnader 1*. Kostnader som direkt förorsakas av en viss avgränsad grupp av prestationer betecknas som *särkostnader 2*. Särkostnader 1 för en prestation är sådana kostnader, som efter en begränsad övergångstid helt skulle falla bort, om postverket upphörde med prestationen i fråga. Sambandet mellan en prestations andel av särkostnader 2 och tillhandahållandet av prestationen är däremot inte lika klart. Om en prestation tas bort, så faller inte samtliga särkostnader 2 för prestationen bort. En del av prestationens särkostnader 2 förs över på andra prestationer. Det finns, framhålls det i granskningsrapporten, ett direkt samband mellan särkostnader 2 och olika prestationer, men sambandet är inte av samma slag som sambandet mellan särkostnader 1 och olika prestationer. I enlighet med direktiven har utredningen – genom expert som utredningen anlitat – gjort en genomgång av kostnadsfördelningssystemet. Den sammanfattande expertvärderingen av kostnadsfördelningssystemet omfattar tre huvudpunkter. Dessa är kostnadsfördelningssystemets överensstämmelse med syftet, undersökningsmetodernas lämplighet med hänsyn till syfte, un-

dersökningsförhållanden samt tillgängliga och kända metoder samt möjligheterna att applicera fördelningssystemet i andra likartade organisationer.

Syftet vid uppbyggandet av kostnadsfördelningssystemet var att fördela kostnaderna så långt det företagsekonomiskt var möjligt. Systemet skulle visa varje prestations särkostnader och därmed ge underlag för att beräkna prestationens bidrag till täckandet av postverkets samkostnader. Systemet skulle också initiera rationaliseringsprojekt. I båda fallen har syftet uppnåtts. Rationaliseringar har genomförts, t. ex. inom hanteringen av rekommenderade försändelser genom att ett speciellt resurskrävande arbetsmoment tagits bort. Rationaliseringstrycket har kommit från de beräkningar som visat bristande särkostnadstäckning.

Mät- och urvalsmetoderna har valts bland de vid de olika undersökningstidpunkterna tillgängliga och kända metoderna på ett lämpligt sätt med hänsyn till syftet och de mycket komplicerade undersökningsförhållandena. Det har genomgående skett en rimlig avvägning mellan metodernas tillförlitlighet och den praktiska mät- och urvalssituationen. Mät- och urvalsförfarandet har fortlopande utvecklats i positiv riktning. Utredningens expert anser också att postverket har byggt upp en effektiv administration för kostnadsundersökningarna.

Metodernas *lämplighet* anses styrkt genom att undersökningarna visat sig ha förmåga att fånga upp förändringar i arbetsförhållandena. Effekterna av den tidigare exemplifierade rationaliseringen kan avläsas i resultaten av de kostnadsundersökningar, som genomförts efter det att rationaliseringsprojekt avslutats. Detsamma gäller effekterna på kostnaderna inom tidningsrörelsen av en viss servicesänkning (indragning av andratur i brevbäringen) och ett övertagande från tidningarnas sida av vissa arbetsuppgifter (såsom abonnemangsbokföringen).

Kostnadsfördelningssystemets *generalitet* kan styrkas dels genom att det kunnat tjäna som internationell förebild för postala kostnadsundersökningar, dels genom att grunddragen i det har applicerats inom den svenska affärsbankssektorn. År 1964 genomfördes nämligen en kostnadsundersökning för svenska affärsbanker, varvid erfarenheterna från postverkets undersökningar kunde användas.

I samband med genomgången av postverkets kostnadsfördelningssystem har utredningen också diskuterat bortfallskostnaderna i tidningsrörelsen. Med *bortfallskostnader* avses därvid de kostnader som skulle falla bort om tidningsrörelsen upphörde. Enligt rapporten från 1961 års kostnadsundersökning skulle 75–80 % av de totala särkostnaderna för tidningsrörelsen kunna betraktas som bortfallskostnader. Utredningen anser att detta procenttal överdriver postverkets nuvarande anpassningsmöjligheter om anpassningen väsentligen skall bestå i att minska personalresurserna. Det finns inga möjligheter att med utgångspunkt i nu tillgängliga kostnadsuppgifter uppskatta hur mycket det angivna procenttalet bör sänkas.

Särintäkterna i tidningsrörelsen täcker inte särkostnaderna. Differensen

beräknas till ca 50 milj. kr. enligt 1961 års kostnadsundersökning. Motsvarande siffra vid en kostnadsundersökning år 1971 var 66 milj. kr. Underskottet har fortsatt att öka under de senaste åren och beräknas för år 1975 uppgå till drygt 90 milj. kr. Täckningsgraden, dvs. kvoten mellan sär-intäkter och särkostnader, har emellertid utvecklats i positiv riktning. År 1961 beräknades täckningsgraden till 45 %. År 1974 var motsvarande tal drygt 69 %.

4.3 Överväganden och förslag

Tidningstaxeutredningen konstaterar att postverket har en rikstäckande organisation för distribution av brev, tidningar och andra försändelser. En utgångspunkt i utredningens arbete har varit att postverket skall ha en viktig uppgift i landets tidningsdistribution även i framtiden. Utredningen menar att det endast är genom gemensam distribution av olika slags försändelser som postverket kan uppnå tillräckliga volymer för att kunna vidmakthålla en rationell distribution.

Andra utgångspunkter för utredningens överväganden har varit dels att postverkets ersättning för utförda distributionstjänster i princip skall baseras på de faktiska kostnaderna för prestationerna, dels att taxsystem och pris-sättning skall framstå som samhällsekonomiskt rationella. Utifrån dessa utgångspunkter har utredningen lagt fram ett förslag beträffande formerna för och takten i avvecklingen av underskottet i tidningsrörelsen.

Under utredningsarbetets gång har den sakkunnige haft överläggningar med företrädare för postverket och tidningsorganisationerna. Postverkets principiella inställning är att varje rörelsegren skall bära sina särkostnader och därutöver lämna ett skäligt bidrag till de för hela verket gemensamma kostnaderna. Underskottet i tidningsrörelsen innebär numera, enligt verket, en så stor belastning på den totala rörelsen och därmed på verkets konkurrensförmåga, att underskottet inte längre bör finansieras med intäkter från brevrörelsen. Underskottet bör därför – intill dess att avgifterna i tidningsrörelsen kan göras kostnadstäckande – täckas med statsmedel.

Tidningsorganisationernas utgångspunkt har varit att tidningarna – med hänvisning till deras stora betydelse för upprätthållandet av postverkets distributionsapparat – får betala en sådan taxa att postverkets rörelseresultat i framtiden inte försämras av tidningsdistributionen. Organisationerna menar därför i princip att tidningstaxans nivå bör vara sådan att intäkterna täcker bortfallskostnaderna.

Trots olikheterna i sina redovisade principiella ståndpunkter har parterna enats om ett gemensamt taxeförslag från utredningen. I fråga om kostnadstäckningsnivån har man vidare kommit överens om att det i nuläget realistiska målet är att ge postverket täckning för de totala särkostnaderna i tidningsrörelsen. Särkostnadstäckningen skall åstadkommas genom successiva avgiftshöjningar.

För att få en uppfattning om tidningsföretagens förmåga att bära höjda avgifter för postdistribution har utredningen analyserat postverkets konkurrenssituation i ljuset av tidningarnas distributionsalternativ. Denna analys bygger på överläggningar med sexton tidningsföretag. Om tidningstaxorna snabbt skulle göras särkostnadstäckande och – som en följd härav – en alternativ distributionsapparat skulle byggas upp, har utredningen uppskattat att ca 200 miljoner exemplar eller en tredjedel av postverkets hela tidningsvolym skulle falla bort. Det beräknade bortfallet skulle sänka effektiviteten i postverket och drabba verket som distributionsorganisation. Avgifter och regler i taxsystemet bör enligt utredningen utformas så att postverkets volymförluster begränsas och så att de stora veckotidningarna och de stora fack- och konsumenttidningarna, dvs. de tidningar som kan rubriceras som täckningsbyggarna i postverkets distribution, inte lämnar postverket till förmån för andra distributörer.

Analysen av postverkets konkurrenssituation visar att avgifterna endast gradvis bör anpassas till särkostnadstäckande nivå. De negativa volymeffekterna torde dämpas väsentligt om den bristande särkostnadstäckningen avvecklas under en period på ca 15 år. En sådan avvecklingsperiod ger tidningarna möjlighet att anpassa sig till den högre avgiftsnivån. Den innebär dessutom att postverket genom olika åtgärder kan anpassa organisationen till en – trots den långa avvecklingsperioden – eventuellt minskade volym.

Utredningen anser dock att en lång avvecklingsperiod i fråga om den bristande särkostnadstäckningen inte är en tillräcklig åtgärd för att så långt möjligt begränsa volymförlusterna. Avvecklingsperioden måste kombineras med en anpassning av taxans utformning till konkurrenssituationen. Utredningen menar att taxan också framgent i grunden bör bygga på principen pris efter prestation. Utredningen har gjort en genomgång av faktorer, vilka i olika sammanhang har antagits ha en kostnadspåverkande effekt. På basis av denna genomgång har utredningen föreslagit vissa kostnads- mässigt motiverade modifieringar av det nuvarande taxsystemet.

Även en marknadsanpassning bör enligt utredningen ske – med bibehållande av enhetsportoprincipen – genom att komponenter, som tar hänsyn till konkurrens- och efterfrågeförhållanden på marknaden, införs i taxsystemet. Utredningen har därför föreslagit införandet av komponenter som beaktar upplagestorlek och kundförhållanden.

I fråga om upplagestorleken anser utredningen att tidningar med en postbefordrad upplaga på mer än 10 miljoner exemplar per år bör ges en lägre avgift än tidningar med 3–10 miljoner exemplar. Dessa bör i sin tur ges en lägre avgift än tidningar med mindre än 3 miljoner exemplar.

Vad gäller tidningsutgivarnas kundförhållande till postverket finns redan i nuläget ett inslag som beaktar detta, nämligen den s. k. trohetsrabatten. Utredningen har kommit fram till att ett taxsystem som bygger på enhetsportoprincipen i förening med en trafikplikt för postverket bör vara konstruerat så att det ger postverket ett skydd mot förlust av de från distri-

butionssynpunkt mest lönsamma tidningsexemplaren. I fråga om tidningar med två till sju nummer i veckan (i visst fall även i fråga om tidningar med ett nummer i veckan) kan skyddet begränsas till lantbrevbäringslinjerna medan det för övriga tidningar bör gälla hela distributionsområdet. Utredningen anser därför att ett inslag motsvarande trohetsrabatten bör finnas i taxesystemet. Inslaget föreslås få formen av en volymgaranti. De tidningar, som genom att träffa volymgarantiavtal med postverket bidrar till en betydelsefull grundvolym i postdistributionen, ges fördelen av en taxa, som endast gradvis – under en period på ca 15 år – anpassas till full särkostnadstäckningsnivå – B-taxa. Tidningar, som inte är beredda ge sådan volymgaranti, bör däremot enligt utredningens bedömning inte ha fördelen av denna gradvisa anpassning. De bör därför betala en avgift som motsvarar full särkostnadstäckning – A-taxa.

Utredningen har studerat i vilken mån samdistributionsrabatten påverkat postverkets konkurrenssituation. Utredningen konstaterar att rabatten visserligen förändrat konkurrenssituationen, men att ett slopande av den inte skulle få några positiva effekter för postverket. Utredningen föreslår därför inte några ändringar i de regler som gäller för erhållande av samdistributionsrabatt.

Det av utredningen föreslagna taxesystemet, som bygger på i det föregående redovisade principiella ställningstaganden, kan sägas i sina huvuddrag vara baserat på principen pris efter prestation men innehåller även marknadsmässiga inslag. Huvudpunkterna i förslaget kan sammanfattas sålunda.

1. Enhetsportoprincipen tillämpas, dvs. det förutsätts att inga separata avtal om avgifter och villkor för tidningsdistribution träffas mellan postverket och enskild tidningsutgivare i andra fall än som hittills förekommit. Postverket har transportplikt över hela landet mot fastställda avgifter.

2. Komponenterna i avgiftssystemet är desamma som f. n., dvs. grundavgift, exemplaravgift, viktavgift, bokföringsavgift för oadresserade utgivarkorsband samt försändelseavgift för kommissionärskorsband.

3. De olika komponenternas genomslag i taxan följer i huvudsak den fördelning som framräknats med utgångspunkt i principen pris efter prestation. Exemplaravgiften utgör sålunda 66,8 %, viktavgiften 32 % samt övriga avgiftskomponenter 1,2 %, av samtliga avgifter. Övergången till denna fördelning mellan avgiftskomponenterna avses ske successivt under perioden 1977–1979.

4. Zontaxa enligt hittillsvarande metoder tillämpas för alla tidningar med två till sju nummer i veckan. För tidningar med mindre än två nummer i veckan tillämpas en enhetlig viktavgift. Denna motsvarar zontaxans viktavgift för det genomsnittliga medeltransportavståndet avseende hela volymen tidningar med mindre än två nummer i veckan.

5. Om annat ej överenskommes mellan postverket och tidningarnas utgivare inplaceras de olika tidningarna i servicenivå med hänsyn till utgiv-

ningstätheten. Möjligheter skall ges för tidningar som så önskar att mot prisreduktion resp. högre avgift erhålla en lägre resp. högre servicenivå än den normala.

6. Oadresserade utgivarkorsband får i princip användas av tidningar med två till sju nummer i veckan.

7. För adresserade utgivarkorsband differentieras exemplaravgiften i taxsystemet med avseende på storleken av den postbefordrade volymen tidningsexemplar per år.

8. Taxesystemet differentieras med avseende på tidningarnas kundförhållande till postverket från och med 1977. Differentieringen innebär att tidningar som tecknar en form av volymförbindelse får en avgiftsnivå (B-taxa) som motsvarar den för året överenskomna avgiftsnivån i tidningsrörelsen enligt den princip för inhämtning av den bristande särkostnadstäckningen som utredningen föreslår. För övriga tidningar gäller att taxan skall ligga på en nivå (A-taxa) som motsvarar full särkostnadstäckning i tidningsrörelsen enligt postverkets rullande kostnadsberäkningar.

9. I fråga om uppnåendet av full särkostnadstäckning skall gälla att – med utgångspunkt i täckningsgraden 1974, 69,4 % – avgiftsnivån för år 1977 fastställs så att den beräknade täckningsgraden detta år blir minst 71,4 %. Därefter höjs procenttalet varje år med 2 procentenheter till dess täckningsgraden nått 100 %. Detta skulle sålunda i princip inträffa år 1992.

Den årliga avgiftshöjningen skall dock varje år vara tillräckligt stor för att ge postverket kompensation för de särkostnadsökningar som inträffat mellan föregående och aktuellt förhandlingstillfälle.

10. Uppräkningen av det föreslagna taxesystemet till full kostnadstäckning skall i princip ske genom jämna procentuella påslag på taxekomponenternas å-priser. Om parterna så överenskommer kan dock uppräknningen göras även på annat sätt.

Utredningens förslag till avgiftssystem i postverkets tidningsrörelse har baserats på 1975 års intäktsnivå.

5 Remissyttrandena

Gentemot utredningens principförslag till taxekonstruktion har remissinstanserna varit positiva eller lämnat det utan erinran. Några remissinstanser har kommenterat enskilda taxekomponenter. *Postverket* har sålunda förordat att en särskild taxekomponent övervägs, som tar hänsyn till spridningstätheten hos en tidning. Även vad gäller en tidnings övergång från oadresserade till adresserade exemplar bör vissa ändringar i taxsystemet kunna ifrågasättas. Utredningens förslag att "tidning av dagspresskaraktär med ett nummer per vecka som med tätortsupplaga deltar i rabattberättigad samdistribution i volymgarantihänseende skall behandlas som tidningar med minst två nummer per vecka" kan inte genomföras förrän innebörden närmare penetrerats. *TU* hyser betänkligheter mot

den s. k. trohetsklausulen (volymgarantin). *SACO/SR* menar att endast B-taxan skall tillämpas under den föreslagna 15-årsperioden. *Svenska Journalistförbundet* menar att den av utredningen föreslagna förändringen av de inbördes relationerna mellan avgifterna på vikt och exemplar missgynnar tidningar som i dag har de lägre annonsvolymerna och sålunda de lägre annonsintäkterna. Detta innebär en utveckling som strider mot samhällets presspolitik.

Flertalet remissinstanser har kommenterat sambandet mellan postverkets tidningstaxor och samhällets övergripande presspolitik. *RRV* anser att den ställning som tas till tidningstaxeutredningens förslag måste påverka bedömningen av de samlade behoven av presstödjande åtgärder. *Svenska Journalistförbundet* menar att det statliga presstödet syftar till att förbättra villkoren för de mest utsatta tidningarna så att ytterligare nedläggningar kan undvikas. Mot bakgrund härav och med beaktande av att man från stalligt håll i uttalanden och utredningar framhållit betydelsen för samhällsdebatten av en vital och varierande press, finner förbundet det föga konsekvent att 1974 års tidningstaxeutredning framlägger förslag som försämrar villkoren för tidningsutgivningen. Liknande synpunkter framförs av *TU*, *FKP*, *TCO*, *SACO/SR*, *LRF* och *KF*. *TU* och *KF* menar också att ett genomförande av utredningens förslag skulle innebära att man föregriper och inskränker arbetsmöjligheterna för den tidskriftsutredning som föreslås i pressutredningens betänkande.

Konsekvenserna för tidnings- och tidskriftsutgivarna av en höjning av tidningsavgifterna har diskuterats av ett flertal remissinstanser, bl. a. av *TU*. Föreningen menar att det för en stor majoritet av de ca 2 000 tidningar och tidskrifter som f. n. finns registrerade i poststyrelsens inländska tidningstaxa inte finns något alternativ till postdistribution. Det ekonomiska läget är redan i dag mycket pressat för dessa tidningar. Det är därför inte realistiskt att tro att den 40-procentiga avgiftshöjning som föreslås kan tillåtas slå igenom på tidningsutgivarnas distributionskostnader.

Tidningarna kommer således att tvingas vidta besparingsåtgärder såsom minskad utgivningsfrekvens, minskat format eller minskat sidantal. Den föreslagna höjningen av taxan kommer – även om den sker successivt under en 15-årsperiod – att leda till att många publikationer måste upphöra med sin utgivning. *FKP*, *TCO*, *SACO/SR*, *LRF* och *KF* framför liknande synpunkter. *LO* framhåller att kostnadsutvecklingen för bl. a. den fackliga pressen är besvärande. Fortsatta kraftiga kostnadsstegringar och en fortsatt passivitet från statens sida när det gäller att skapa garantier för tidskriftspressens fortbestånd kan snabbt komma att framtvinga inskränkningar i den fackliga pressens verksamhet. Avvägningen av postavgifterna är en av de faktorer som i det här sammanhanget spelar en avgörande roll.

Grunderna för att bestämma avgiftsnivån i postverkets tidningsrörelse har diskuterats av flertalet remissinstanser. *Postverket*, *RRV* och *NO* företräder uppfattningen att de avgifter

som debiteras tidningarna skall täcka hela särkostnaden. Postverket och RRV uttalar därtill att avgifterna bör lämna ett skäligt bidrag till täckande av de för hela verket gemensamma kostnaderna. *LO* anser det rimligt att postverket i skälig grad får täckning för de kostnader som är förenade med tidningsrörelsen. *TU*, *FKP*, *TCO*, *SACO/SR*, *LRF*, *Svenska Journalistförbundet*, *KF* och *Sveriges Civilingenjörsförbund CF-STF* anser för sin del att de s. k. bortfallskostnaderna bör ligga till grund för prissättningen. *FKP* hänvisar därvid till utredningens expert och menar att de för tidningsrörelsen redovisade särkostnaderna endast till högst 75–80 %, skulle falla bort om tidningsrörelsen helt upphörde inom postverket. *FKP* finner det därför rimligt att kraven på särkostnadstäckningen reduceras till ca 75 %. Några remissinstanser, bland dem *TU*, *LRF* och *Sveriges Civilingenjörsförbund CF-STF*, anser att höjningar av tidningstaxan, i enlighet med utredningens förslag, kan leda till att tidningarna tvingas söka alternativa distributionskanaler.

TU och *FKP* hävdar i sammanhanget betydelsen av ett aktivt rationaliseringsarbete inom postverkets tidningsrörelse. *TU* anser att de rationaliseringsresultat som uppnåtts under de senaste åren varit obetydliga. Föreningen förutsätter att postverket i framtiden ger samma prioritet åt rationaliseringar inom tidningsrörelsen som inom övriga verksamhetsgrenar. *TU* förutsätter också att tidningsorganisationerna – för att kunna medverka i och bedöma resultaten av postverkets rationaliseringsarbete – får ökad insyn i verkets organisation och ekonomi.

Några remissinstanser tar upp frågan om någon form av statsbidrag för att undvika en höjning av tidningarnas distributionskostnader. *Postverket* har, enligt sitt remissvar, sedan lång tid tillbaka pekat på det otillfredsställande i att en så stor rörelsegren som tidningsrörelsen till avsevärd del måste finansieras genom överpriser på andra tjänster som verket tillhandahåller. I nuläget rör det sig om en intern subventionering motsvarande 10 öre på brevpottot. Verket konstaterar att utredningens förslag om successiv höjning av tidningstaxans täckningsgrad av särkostnaderna syftar till att göra det lättare för tidningarna att anpassa sig till nya förhållanden. Emellertid innebär det samtidigt att det för verkets ekonomi besvärande underskottet består under en längre tid. För att undvika de olägenheter som uppstår om detta underskott finansieras med intäkter från andra postala rörelsegrenar, menar postverket att underskottet bör täckas genom bidrag av statsmedel. *KF* tillstyrker postverkets krav att det underskott som uppstår skall täckas av statsanslag och inte av höjda portoavgifter på övrig verksamhet. *RRV* menar att utredningens förslag innebär att pressen under en ytterligare följd av år kommer att åtnjuta en samhällelig distributionssubvention utöver det öppet redovisade presstödet. Behovet av ett sådant stöd måste, enligt verkets uppfattning, bedömas i samband med ställningstagandet till förslagen i 1972 års pressutredning. Om därvid positiv ställning tas till stödbehovet som sådant behöver detta emellertid inte i och för sig medföra att stödet för en lång tidsperiod binds i oförändrade former. *RRV*

anser flera skäl tala för en subvention i andra former än genom nedsatta generella postavgifter. LO anser att de problem av ekonomiskt slag som drabbar tidskriftspressen som en följd av ökande postavgifter inte kan lösas genom en subventionering via andra postavgifter. En tänkbar utväg, menar LO, är att statsmedel tillförs postverket över statsbudgeten för att täcka den del av underskottet på tidningsrörelsen som annars skulle tas ut i form av höjda postavgifter.

6 Föredraganden

I prop. 1970:112 (SU 1970:130, rskr 1970:294) redovisades de principer som borde gälla vid avgiftssättningen i postverkets tidningsrörelse.

I prop. 1973:193 lämnade jag en redogörelse för utvecklingen efter 1970 års beslut. Jag konstaterade därvid bl. a. att den postdistribuerade dagstidningsvolymen hade fortsatt att sjunka kraftigt. Jag konstaterade också att det tidigare särkostnadsunderskottet i tidningsrörelsen inte hade minskat under den gångna perioden. Riksdagens beslut (TU 1973:28, rskr 1973:337) innebar bl. a. att avgifterna i postverkets tidningsrörelse liksom dessförinnan skulle fastställas av regeringen sedan förhandlingar förts mellan postverket och tidningsutgivarna.

I enlighet med vad som anfördes i den nämnda propositionen har postverkets tidningsrörelse nu setts över av en särskild sakkunnig. Med utgångspunkt från att postverket även i framtiden skulle ha en viktig uppgift att fylla i landets tidningsdistribution borde, framhölls det i direktiven, ett taxsystem och en prissättning eftersträvas som stimulerar till en fördelning av tidningsdistributionen som framstår som samhällsekonomiskt rationell. En annan utgångspunkt skulle vara att postverkets ersättning för utförda distributionstjänster i princip skulle baseras på de faktiska kostnaderna för utförda prestationer.

Den sakkunnige, som antog namnet 1974 års tidningstaxeutredning, lade i september 1975 fram betänkandet (SOU 1975:80) Postens roll i tidningsdistributionen, kostnader och priser.

Av betänkandet framgår att tidningsrörelsen utgör en av postverkets dominerande rörelsegrenar. Den svarar i dag för ca 50 % av brev- och tidningsförsändelsernas sammanlagda vikt. Antalsmässigt utgör tidningarna ca 25 à 30 % av den distribuerade volymen. Totalt postbefordras f. n. ca 570 miljoner tidningsexemplar per år, vilket utgör nästan hälften av den abonnerade tidningsvolymen i landet. I fråga om dagstidningar har den av postverket distribuerade volymen minskat trots att dagstidningsutgivningen ökat. Detta är delvis en följd av att vissa tidningsföretag själva övertagit distributionen. En annan bidragande orsak till minskningen är införandet av den s. k. samdistributionsrabatten. Vad gäller andra tidningar än dagstidningar har volymen för postverket ökat något under senare år.

Postverkets fortlöpande kostnadsundersökningar visar att intäkterna från

tidningsrörelsen inte täcker kostnaderna. För år 1974 beräknades underskottet till omkring 75 milj. kr. Särintäkterna (170,3 milj. kr.) satta i relation till särkostnaderna (245,3 milj. kr.) i tidningsrörelsen – den s. k. täckningsgraden – beräknades till 69 % år 1974. Det samkostnadsbidrag som bör hänföras till tidningsrörelsen kan f. n. beräknas uppgå till storleksordningen 50 milj. kr.

Villkor och avgifter i tidningsrörelsen regleras i postala tidningskungörelsen (1968:489). De närmare villkoren för inrikes postbefordran av tidningar meddelas av postverket.

I betänkandet framhålls vidare att postverket har en rikstäckande organisation för distribution av brev, tidningar och andra försändelser. Utredningen menar att det endast är genom gemensam distribution av olika slags försändelser som postverket kan uppnå tillräckliga volymer för att kunna vidmakthålla en rationell distribution.

Under utredningsarbetets gång har den sakkunnige haft överläggningar med företrädare för postverket och tidningsorganisationerna. Postverkets principiella inställning är att varje rörelsegren skall bära sina särkostnader och därutöver lämna ett skäligt bidrag till de för hela verket gemensamma kostnaderna. Underskottet i tidningsrörelsen innebär numera, enligt verket, en så stor belastning på den totala rörelsen och därmed på verkets konkurrensförmåga, att underskottet inte längre bör finansieras med intäkter från brevrörelsen. Underskottet bör därför – intill dess att avgifterna i tidningsrörelsen kan göras kostnadstäckande – täckas av statsmedel.

Tidningsorganisationernas utgångspunkt har varit att tidningsutgivarna – med hänvisning till tidningarnas stora betydelse för upprätthållandet av postverkets distributionsapparat – får betala en sådan taxa att postverkets rörelseresultat i framtiden inte försämras av tidningsdistributionen. Organisationerna menar därvid att tidningstaxans nivå i princip bör vara sådan att intäkterna täcker bortfallskostnaderna.

Trots olikheterna i sina redovisade principiella ståndpunkter har parterna enats om ett gemensamt taxeförslag från utredningen. I fråga om kostnadstäckningsnivån har man vidare kommit överens om att det i nuläget realistiska målet är att ge postverket täckning för de totala särkostnaderna i tidningsrörelsen. Särkostnadstäckningen skall åstadkommas genom successiva avgiftshöjningar. Dessa måste emellertid ske gradvis. I annat fall bedömer utredningen att tidningsföretagen kommer att bygga upp en alternativ distributionsapparat. Postverket skulle därvid – enligt utredningens bedömning – riskera att förlora ca en tredjedel av hela tidningsvolymen. Detta bortfall skulle sänka effektivitetsnivån i postverket och därmed drabba verket som distributionsorganisation. Utredningens förslag att avgifterna endast gradvis bör anpassas till särkostnadstäckande nivå innebär att de negativa volymeffekterna dämpas väsentligt. Avvecklingen bör ske under en period av 15 år. En så lång avvecklingsperiod ger tidningarna möjlighet att successivt anpassa sig till den högre avgiftsnivån. Den innebär dessutom

att postverket genom olika åtgärder kan anpassa organisationen till en – trots den långa avvecklingsperioden – eventuellt minskande volym.

För att ytterligare begränsa negativa volymeffekter anser utredningen att den långa avvecklingsperioden måste kombineras med vissa ändringar av taxans konstruktion. Utredningen vill därför införa dels vissa kostnads- mäs- sigt motiverade modifieringar i taxans uppbyggnad utifrån grundprincipen "pris efter prestation", dels vissa komponenter som beaktar konkurrens- och efterfrågeförhållandena. Detta föreslås ske genom att taxekomponen- terna beaktar upplagestorlek och kundförhållanden.

Sammanfattningsvis kan det av utredningen föreslagna taxsystemet i postverkets tidningsrörelse beskrivas på följande sätt. Taxsystemet bygger på principen pris efter prestation. Enhetsportoprincipen tillämpas, dvs. postverket och enskilda tidningsutgivare skall inte kunna träffa separata avtal om avgifter och villkor för tidningsdistributionen i andra fall än som hittills förekommit. Postverket har transportplikt över hela landet mot fast- ställda avgifter. Vidare föreslår utredningen att komponenterna i avgifts- systemet skall vara desamma som f. n., dvs. grundavgift, exemplaravgift, viktavgift, bokföringsavgift för oadresserade utgivarkorsband samt försän- delseavgift för kommissionärskorsband. De olika komponenternas genom- slag i taxan följer i huvudsak den fördelning som framräknats med ut- gångspunkt i principen pris efter prestation. Exemplaravgiften utgör sålunda 66,8 %, viktavgiften 32 % samt övriga avgiftskomponenter 1,2 % av samt- liga avgifter. Övergången till denna fördelning mellan avgiftskomponenterna avses ske successivt under perioden 1977–1979.

Den hittillsvarande zontaxan bör enligt utredningens uppfattning bibe- hållas. Detta innebär en differentiering av viktavgifterna för alla slags tid- ningar med två till sju nummer i veckan beroende på transportavståndet. För tidningar med mindre än två nummer i veckan föreslås en enhetlig viktavgift. Denna motsvarar zontaxans viktavgift för det genomsnittliga medeltransportavståndet avseende hela volymen tidningar med mindre än två nummer i veckan.

Vidare föreslår utredningen att tidningarna inplaccras i tre servicenivåer med avseende på snabbheten i distributionen. Inplaceringen sker med hän- syn till utgivningstätheten. Möjligheter skall ges för tidningar som så önskar att mot prisreduktion resp. högre avgift erhålla lägre resp. högre än normal servicenivå.

S. k. oadresserade utgivarkorsband föreslås få användas av tidningar med två till sju nummer i veckan.

I fråga om upplagestorlek anser utredningen att tidningar med en post- befördrad upplaga på mer än 10 miljoner exemplar bör ges en lägre avgift än tidningar med 3–10 miljoner exemplar. Dessa bör i sin tur ges en lägre avgift än tidningar med mindre än 3 miljoner exemplar.

Vad gäller tidningsutgivarnas kundförhållande till postverket konstaterar utredningen att det redan i nuläget finns ett inslag som beaktar detta, näm-

ligen den s. k. trohetsrabatten. Utredningen anser att ett taxesystem som bygger på enhetsportoprincipen bör vara konstruerat så att det ger postverket ett skydd mot förlust av från distributionssynpunkt attraktiva tidningsexemplar. I fråga om tidningar med två till sju nummer i veckan kan skyddet begränsas till lantbrevbäringslinjerna medan det för övriga tidningar bör gälla hela distributionsområdet. Utredningen föreslår i enlighet härmed en form av volymgaranti. De tidningar, som genom att träffa volymgarantiavtal bidrar till att ge postverket en betydelsefull grundstruktur i dess distributionsapparat, ges fördelen av en taxa, som endast gradvis – under en period på ca 15 år – anpassas till full särkostnadstäckningsnivå – B-taxa. De tidningar, som inte är beredda ge sådan volymgaranti, bör däremot betala en avgift som motsvarar full särkostnadstäckning i tidningsrörelsen enligt postverkets årsvis löpande kostnadsberäkningar – A-taxa.

I fråga om inhämtningen av den bristande särkostnadstäckningen föreslår utredningen att – med utgångspunkt i täckningsgraden 1974 på 69,4 % – avgiftsnivån för år 1977 fastställs så att den beräknade täckningsgraden detta år blir minst 71,4 %. Därefter höjs procenttalet varje år med i princip 2 procentenheter till dess täckningsgraden nått 100 %. Detta skulle sålunda inträffa år 1992. Den årliga avgiftshöjningen skall dock enligt utredningens förslag varje år vara tillräckligt stor för att ge postverket kompensation för de särkostnadsökningar som inträffat mellan föregående och innevarande förhandlingstillfälle.

Utredningens förslag till taxekonstruktion har till sina tekniska delar, med några få anmärkningar, tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser. Vad gäller avgiftsnivån har ett flertal remissinstanser, Svenska tidningsutgivareföreningen, Fack- och konsumentpressens postkommitté, Tjänstemännens centralorganisation, Centralorganisationen SACO/SR, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska journalistförbundet, Kooperativa förbundet och Sveriges civilingenjörsförbund, hävdade att prissättningen bör ske utifrån tidningsrörelsens s. k. bortfallskostnader. De remissinstanser som förordar denna princip hänvisar till vad utredningens expert framhållit rörande 1961 års kostnadsstudie, enligt vilken bortfallskostnaderna uppgår till 75 à 80 % av särkostnaderna. Några andra remissinstanser, postverket, riksrevisionsverket och näringsfrihetsombudsmannen, företräder uppfattningen att de avgifter som debiteras tidningarna skall täcka de totala särkostnaderna. Postverket och riksrevisionsverket uttalar därtill att avgifterna bör lämna ett skäligt bidrag till täckande av de för hela verket gemensamma kostnaderna. LO anser det rimligt att postverket i skälig grad får täckning för de kostnader, som är förenade med tidningsrörelsen.

Enligt min mening är utredningens förslag till taxesystem väl avvägt vad gäller taxesystemets komponenter, deras inbördes vikt och förhållande samt det sätt varpå full särkostnadstäckning i tidningsrörelsen föreslås uppnås. Utredningens kostnadsberäkningar m. m. föranleder ingen erinran från min sida. Jag anser det värdefullt att utredningen genom särskild expertis

genomfört en granskning av de beräkningsprinciper m. m. som skall ligga till grund för bestämmandet av särkostnaderna i framtiden. De omfattande överläggningar som förevarit mellan utredningen, postverket och tidningsutgivarnas representanter ger anledning att förmoda att den föreslagna taxekonstruktionen innebär en över tiden rättvisare prissättning än f. n. för de tidningar och tidskrifter som anlitar postverkets distributionsorganisation. Den 15-åriga avvecklingstiden för underskottet i tidningsrörelsen möjliggör för tidningsutgivarna att successivt anpassa sig till en högre kostnadsnivå. Det nya taxsystemet bör enligt min mening minska risken för att alternativa distributionskanaler byggs upp. Det kan nämligen inte vara samhällsekonomiskt rationellt att det vid sidan av postverket och den etablerade dags-tidningsdistributionen byggs upp ytterligare distributionsalternativ.

Jag vill i sammanhanget kort beröra den av vissa remissinstanser förordade prissättningsprincipen där taxan föreslås sättas vid en sådan nivå att intäkterna i rörelsen endast täcker de s. k. bortfallskostnaderna. En taxesättning i överensstämmelse härmed skulle, enligt företrädarna för denna uppfattning, innebära att postverkets rörelseresultat inte skulle försämrats av tidningsdistributionen. I fråga om bortfallskostnadernas storlek i postverkets tidningsrörelse hänvisar utredningen till en kostnadsundersökning från år 1961. Enligt denna skulle bortfallskostnaderna då ha legat vid 75–80 % av de totala särkostnaderna. Utredningen menar emellertid att resultaten från beräkningarna 1961 inte ger en riktig bild av postverkets anpassningsmöjligheter i dag om anpassningen väsentligen skall bestå i att minska personalresurserna.

I postverket sker en samproduktion av skilda tjänster. Verkets transport- och distributionsorganisation, som i stort sett är gemensam för de skilda slagen av tjänster, är på grund av trafikplikten landsomfattande och vittförgrenad. Verket kan härigenom betjäna allmänheten och postkunderna över hela landet. Detta innebär sammantaget att postverket på kortare sikt har tämligen små möjligheter att radikalt sänka kostnadsnivån genom t. ex. omfattande strukturrationalisering och olika former av långtgående serviceinskränkningar. Å andra sidan föreslår utredningen en så långsiktig anpassningsperiod att eventuella volymbortfall under denna period kan mötas med kostnadsminskningar. Postverket fullgör viktiga regional- och sysselsättningspolitiska uppgifter i samhället. Talet om bortfallskostnader av mera betydande volym blir i detta sammanhang mindre realistiskt. Det är enligt min mening därför inte möjligt att vid viss tidpunkt basera prissättningen på en volymmässigt betydande produkt på kortsiktiga bortfallskostnader om kostnadsbortfallet inte slår igenom annat än på längre sikt. En sådan princip är inte möjlig att tillämpa för ett affärsverk med rörelsegrenar som utgör delar av vårt samhälles infrastruktur.

Det förslag som utredningen lagt fram får ses som en paketlösning där taxepuppbyggnaden och de däri ingående komponenterna är utformade resp.

avvägda så att ett för båda parter acceptabelt avgiftssystem skall kunna tillämpas. Samtidigt har den period under vilken avgifterna successivt skall höjas till full särkostnadstäckning satts så lång som 15 år, varigenom båda parter avses få möjlighet att anpassa sig till den nya taxekonstruktionen. Jag förordar att tidningstaxeutredningens förslag såväl vad gäller taxekonstruktion som tid för avveckling av särkostnadsunderskottet i postverkets tidningsrörelse läggs till grund för den framtida avgiftspolitik. Utredningens förslag bör enligt min uppfattning ligga till grund för de årliga förhandlingar mellan postverket och tidningsutgivarorganisationerna, som även fortsättningsvis bör föregå regeringens beslut om avgifterna i postverkets tidningsrörelse.

Jag anser vidare att parterna vid de årliga förhandlingarna får ta upp frågor av gemensamt intresse. Jag tänker här på t. ex. förslaget att tidning av dagspresskaraktär med ett nummer per vecka som med tätortsupplaga deltar i rabattberättigad samdistribution i volymgarantihänseende skall behandlas som tidningar med minst två nummer per vecka. Jag anser att parterna bör få komma överens härom när man närmare definierat de förutsättningar som skall gälla vid ett sådant förfarande. Vidare kan postverkets förslag att konstruera och införa en taxekomponent som tar hänsyn till spridningstätheten hos en tidning vara lämpligt att beakta. Behov kan finnas att ta hänsyn till skillnader i taxan mellan en tidning som har huvuddelen av sin postdistribuerade upplaga på en eller ett fåtal orter och en tidning vars spridning är fördelad på ett stort antal orter. Även vad gäller en tidnings övergång från oadresserade till adresserade exemplar bör parterna kunna överenskomma om en ändring av motsvarande avsnitt i taxesystemet.

I anslutning till påpekanden från vissa remissinstanser om önskvärdenheten av en fortsatt utredning av vissa tidskrifters situation vill jag hänvisa till den redogörelse som denna dag lämnas av chefen för finansdepartementet rörande statligt stöd till dagspressen (prop. 1975/76:131).

Några remissinstanser har understrukit vikten av att postverket vidtar alla de rationaliseringar och effektiviseringar i driften som kan leda till att kostnaderna i verkets distribution hålls så låga som möjligt. Jag delar denna uppfattning. Det är väsentligt att postverket genom att ta tillvara alla möjligheter till kostnadsbesparingar kan hålla så låga avgifter som möjligt för skilda tjänster, däribland tidningsdistribution. Jag avser att inom kort för regeringen anmäla förslag till en ny organisation för postverket. Förslaget syftar bl. a. till en effektivisering av postverket både vad gäller dess marknads- och driftfunktioner. Det är min förhoppning att verket genom en modern organisationsform skall få ytterligare möjligheter att gynnsamt påverka sin ekonomiska situation och att inom ramen för till buds stående resurser vidmakthålla en god postal service gentemot allmänheten och kunderna.

Postverket har framhållit att även vid genomförandet av utredningsförslaget ett besvärande underskott i tidningsrörelsen kommer att kvarstå under

en längre tid. För min del anser jag det otillfredsställande att den bristande särkostnadstäckningen inom tidningsrörelsen finansieras genom intäkter från andra av verkets tjänster. Därigenom kan man utsätta nu lönsamma rörelsegrenar inom postverket för betydande påfrestningar i marknadshänseende.

Utredningen pekar på det vitala intresset hos postverket att behålla eller helst öka sin distributionsvolym. När utredningen föreslår en 15 års avvecklingsperiod för den bristande särkostnadstäckningen är detta också ett klart uttryck för den vikt man fäster vid volymfrågan. Enligt min uppfattning bör priserna på postverkets tjänster – med beaktande av kostnadstäckningskravet såvitt avser hela verksamheten – anpassas så att volymbortfall i möjligaste mån undviks.

I likhet med utredningen anser jag att det endast är genom distribution av stora mängder av olika slags försändelser som postverket förmår vidmakthålla en från samhällets synpunkt rationell distribution. Volymbortfall inom en eller flera av postverkets rörelsegrenar ger konsekvenser inom hela rörelsen. Jag ser det därför som ytterst väsentligt att ansträngningarna att bibehålla den nuvarande omfattningen av tidningsrörelsen inte motverkas av volymbortfall inom brevrörelsen. För att förhindra att den bristande särkostnadstäckningen i tidningsrörelsen slår igenom inom andra rörelsegrenar med därav följande negativa konsekvenser för den totala postverksamheten har jag i samråd med chefen för finansdepartementet funnit det nödvändigt och principiellt korrekt att postverket avlastas denna börda.

Postverket har uppskattat underskottet för budgetåret 1976/77 till ca 94 milj. kr. Jag anser att ett anslag med 90 milj. kr. bör anvisas till postverket för detta budgetår.

I anslutning till vad jag i det föregående anfört om en femtonårig avvecklingsperiod för särkostnadsunderskottet i postverkets tidningsrörelse förordar jag att statsbidraget successivt minskar i lika delar under perioden.

De nya principerna rörande avgifterna i postverkets tidningsrörelse bör tillämpas första gången vid de förhandlingar som sker mellan postverket och tidningsutgivarorganisationerna med avseende på tidningstaxan för kalenderåret 1977.

7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de grunder till taxa i postverkets tidningsrörelse som jag har förordat,
2. besluta om en femtonårig avvecklingsperiod av den bristande särkostnadstäckningen i postverkets tidningsrörelse på det sätt som jag har förordat,

3. till *Ersättning till postverket för tidningsdistribution* för budgetåret 1976/77 under sjätte huvudtiteln anvisa ett anslag av 90 000 000 kr.

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

