

DET OFFENTLIGA MEDIESTÖDET I SVERIGE 2007

Lars Nord

Innehåll:

Förord	3
”Svenskar säger inte mediestöd”	4
1. Mediestrukturen och mediestödet i Sverige 2007	6
1.1 Radio och TV	6
1.2 Radio	8
1.3 TV	11
1.4 Dagspressen	14
1.5 Gratistidningar	20
1.6 Veckotidningar och fackpress	20
1.7 Tidskrifter	21
1.8. Internetmedier	21
2. Det svenska mediestödets motiv och konsekvenser	22
2.1 Mediestödets mål och politiska organisering	22
2.2 Mediestödets betydelse för mediestrukturen	24
2.3 Den kritiska debatten kring mediestödet	26
2.4 Mediestöd som ej förverkligats	29
3. Jämförelser mellan danskt och svenskt mediestöd 2007	31
3.1 Inriktning och omfattning av mediestödet	31
3.2 Svenskt mediestöd av potentiellt intresse för Danmark	34
4. Diskussion om medieutveckling och mediestöd 2009-2013	36
5. Referenser	39

Förord

Den här rapporten om det svenska mediestödet är skriven inom ramen för den pågående kartläggningen av det offentliga mediestödet i Danmark. En motsvarande rapport föreligger om det norska mediestödet, och huvudsyftet med de norska och svenska rapporterna är att jämföra utvecklingen på detta område med Danmark.

Denna rapport har skrivits på uppdrag av Ramböll Management Consulting A/S. I uppdraget har ingått att ge en bild av det svenska mediestödet på olika områden och dess organisering 2007 och de kommande åren, samt i förekommande delar jämföra inriktningen och omfattningen av mediestödet i Danmark med Sverige. Rapporten baseras på tillgängliga offentliga data och eget tidigare insamlat empiriskt material (desktop research).

Rapporten är upplagd så att den första delen fokuserar på den svenska mediestrukturen och mediestödet på olika områden. Varje sådant avsnitt avslutas med en summarisk jämförelse med danska förhållanden. Därefter följer en genomgång av det svenska mediestödets mål och konsekvenser, med åtföljande mer diskuterande jämförelse med utvecklingen i Danmark. Slutligen diskuteras en trolig utveckling av mediestruktur och mediestöd i Sverige 2009-2013.

Junibacken i mars 2009

Lars Nord

Lars Nord är professor i politisk kommunikation och föreståndare för Demokratiinstitutet DEMICOM vid Mittuniversitetet i Sundsvall.

lars.nord@miun.se

www.larsnord.se

www.miun.se/demicom

”Svenskar säger inte mediestöd”

Ett samhälleligt mediestöd kan variera till omfattning och inriktning. Det kan innebära att särskilda offentliga medel riktas direkt mot ett särskilt medieslag i syfte att stimulera utvecklingen på just detta område. Ett mediestöd kan också vara mer indirekt utformat genom att lagar och regelverk utformas på ett sådant sätt att vissa medieverksamheter kommer att gynnas särskilt, genom att undantag medges eller att fördelar tillåts. Slutligen kan ett mediestöd vara generellt i den bemärkelsen att alla medier behandlas fördelaktigt vad avser till exempel skattelagstiftningen.

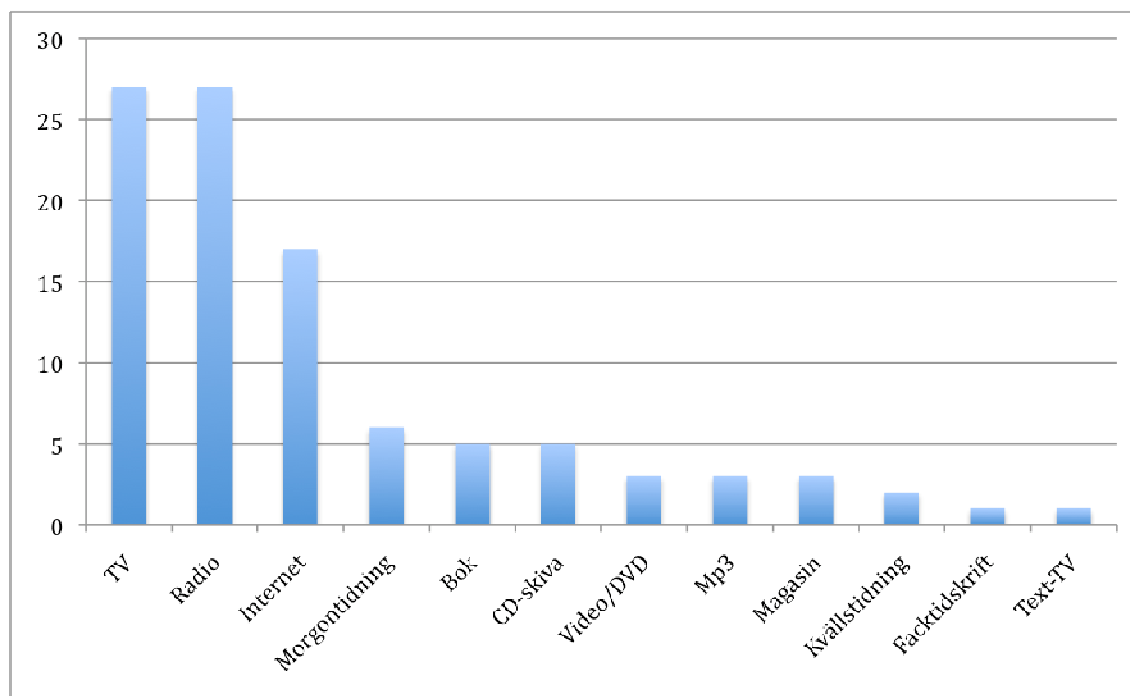
Det svenska mediestödet präglas, i likhet med de flesta andra länders stöd, av att vara i hög grad förknippat med enskilda medieformer. Vad de olika riksdagspartierna konkret anser om till exempel presstöd och public service-TV är inte särskilt svårt att ta reda på genom att analysera partidokument, utredningar och riksdagsprotokoll. Däremot är det väsentligt svårare att finna bredare och mer grundläggande mediepolitiska perspektiv i samma partipolitiska sammanhang. Medierna som helhet har alltid varit mindre intressanta i mediepolitiken än de enskilda mediernas villkor.

Begreppet mediestöd används därför knappast i den svenska mediedebatten. Ordets allmänna mening gör det föga användbart i en i hög grad sektoriserad mediepolitik. Debatten kretsar i stället kring presstöd, tidsskriftsstöd, samdistributionsrabatt, reklamskatt och licensavgift. De olika mediernas stöd från staten är ofta föremål för en lång och ibland intensiv debatt, men de olika stöden integreras sällan i ett gemensamt mediemässigt perspektiv. I mediekonvergensens tid är det fortfarande långt till mediepolitisk konvergens. Samtidigt är det viktigt med ett helhetsperspektiv i analysen av mediestödet: vissa medier och/eller mediegrupper gynnas eller missgynnas av det existerande medier och medierna själva har en möjlighet att anpassa sin verksamhet så att det maximerar mediestödet.

Ur ett reglerande perspektiv har det svenska politiska systemet följaktligen valt att se på olika existerande medier på tämligen olika sätt. Filmen har länge varit starkt reglerad och föremål för statlig förhandsgranskning och strikta åldersgränser; något som varit helt otänkbart för de flesta andra medieformer. Radio och TV sågs länge som medier som var nödvändiga att helt och hållet reglera på politisk väg. Dagspressens fria och självständiga roll som opinionsbildare och informationsförmedlare har i stort varit allmänt erkänd, men statliga stödformer har ändå introducerats i syfte att försöka att vidmakthålla den yttre mångfalden. Veckopress har aldrig någon politiker brytt sig om, medan Internet hittills mest varit föremål för sporadiska krav på förbud mot särskilt skadligt innehåll på nätet.

Parallellt med denna oklarhet kring vad begreppet mediestöd egentligen står för i dag i svensk politik, pågår en utveckling där medierna i praktiken kommit att förändras i allt snabbare takt och där utvecklingen förefaller att ha skett alldeles oberoende av det existerande mediestödets inriktning och intentioner. Mediestrukturen i Sverige har förändrats i grunden, och publikens användning av medier har samtidigt blivit allt mer fragmentarisk. Mycket talar för att medieanvändningen delvis kommit att skapa skilda världar där i synnerhet socioekonomiska faktorer spelar en roll för valet mellan informationstäta och underhållningsinriktade medier. Offentligheten blir därmed mer fragmenterad än tidigare (Nygren, 2005). Aldrig har svenskarna splittrat sin medieanvändning på så många olika medier som i dag (se fig.1).

Figur 1. Svenska folkets tid för olika medier en genomsnittlig dag 2007 (procent)



Anm. Avser personer i åldern 9-79 år. Källa: Mediebarometer 2007 (Nordicom).

Figuren ovan visar hur tiden för medieanvändning fördelas på de olika mediekanalerna. Denna fragmentisering av publiken förklaras framförallt av tillkomsten av nya mediekanaler. Samtidigt är det värt att notera att den totala tiden för medieanvändning håller sig relativt konstant runt sex timmar per dag. När det gäller de nya medierna kan konstateras att 2007 hade 84 procent av den svenska befolkningen tillgång till Internet hemma, men i åldersgruppen 61-75 år var andelen bara 65 procent (Mediebarometer, 2007).

Fragmenteringen berör förstås inte bara mediernas publik utan innebär också en ökad konkurrens på intäktssidan. En jämförelse mellan reklaminvesteringarna i radio och TV sedan avregleringarna i början av 1990-talet visar att utvecklingen har varit svag på radioområdet. Reklaminvesteringarna i radio uppgick 2007 till totalt 638 MSEK att jämföra med 4 718 MSEK för TV och 9 117 MSEK för dagspress. Under åren med stark ekonomisk tillväxt i Sverige mellan 2002 och 2007 har reklamintäkterna ökat för alla medier, och följaktligen deras andel av de totala mediereklaminvesteringarna: dessa var 2007 14,8 procent för TV, två procent för radio och 28,6 procent för dagspress (exklusive gratistidningar och annonsblad). Största relativa ökningen under denna period står dock Internet för. Internets andel av alla reklamintäkter i Sverige var 12,8 procent 2007 (IRM, Institutet för reklam- och mediestatistik).

1. Medier med och utan mediestöd i Sverige 2007

Syftet med detta kapitel är att beskriva det svenska mediestödet 2007 vad avser olika typer av medier. Huvudsakligen granskas det offentliga stödet till radio, TV och dagspress som utgör den klart största delen av mediestödet både i Danmark och i Sverige. Här beskrivs hur det svenska mediestödet vuxit fram historiskt, dess aktuella inriktning och omfattning samt vilka likheter och skillnader som finns i jämförelse med danska förhållanden.

1.1 Radio och TV

Det statliga mediestödet på etermediesidan har en lång historia. I Sverige markerades kopplingen mellan public service och samhällsintresset tidigt. I statsmakternas direktiv till det nybildade Radiotjänst 1925 framhölls att ”rundradiorörelsen skall bedrivas så att folkupplysningen och folkbildningsarbetet därmed främjas”. I 1933 års radioutredning framhölls att radion vara en så betydande samhällsangelägenhet när det gäller folkupplysning att staten borde ha ett inflytande genom att tillförsäkras majoritet i Radiotjänst styrelse och genom en allmän finansiering av denna verksamhet. Av liknande skäl förordades licensfinansiering framför reklamintäkter när televisionen för första gången diskuterades av 1951 års televisionsutredning (SOU 1965:21).

Dåvarande Radiotjänst började sina sändningar 1925, och Sveriges Television startade sin verksamhet i en TV-kanal 1957. De politiska besluten om radio och TV i Sverige har fattats i linje med en stark anknytning till en public service-tradition där reglerna för programbolagens verksamhet regleras i tidsbegränsade avtal med regering och riksdag som i allmänhet överlappat politiska mandatperioder. Samtidigt har det historiskt sett funnits en bred politisk enighet i Sverige om att finansiera public service med licensavgifter.

I början av 1990-talet avreglerades svensk radio och TV, och samtidigt hade den tekniska utvecklingen med till exempel kabel-TV och satellit-TV gjort ett större utbud tillgängligt för allt fler svenska hushåll. Som en konsekvens av utvecklingen arbetar i dag både SR och SVT i starkt konkurrensutsatta miljöer, omgivna av kommersiella stationer och kanaler. Detta har naturligtvis fått konsekvenser, även om public service-bolagen också någorlunda framgångsrikt försvarat sina positioner i kampen om publiken (Engblom & Wormbs, 2007).

Villkoren för public service-verksamheten är reglerad i särskilda sändningstillstånd som ges av regering och riksdag. Det nuvarande tillståndet gäller för tre år 2006 – 2009, och förkortades till hälften av den borgerliga regeringen när den tillträdde hösten 2006. För framtiden förelås sexåriga tillståndsperioder och att nästa sändningstillstånd för programbolagen Sveriges Radio (SR), Sveriges Television (SVT) och Utbildningsradion (UR) ska gälla från 1 januari 2010 till 31 december 2015.

Public service bolagens verksamheter är enligt sändningstillstånden indelade i tre delar: kärnverksamhet, komplementverksamhet och sidoverksamhet. I kärnverksamheten ingår att producera och sända radio- och TV-program till allmänheten. Denne verksamhet ska helt finansieras med licensmedel. Detta gäller också komplementverksamheten, som dessutom ska bedrivas på ett sätt som inte skadar kärnverksamheten (genom till exempel utbud av nya programkanaler eller plattformar som Internet). Sidoverksamheten får bedrivas i begränsad

omfattning och på ett konkurrensneutralt sätt, och får inte skada den övriga verksamheten eller varumärket.

Licensmedel ska således användas till kärnverksamheten, men kan också utnyttjas i verksamhet som syftar till att ”komplettera och stödja” kärnverksamheten. Sidoverksamhet (till exempel ledig produktionskapacitet i kärnverksamhet och kompletterande verksamhet) får inte finansieras med licensmedel, och ska i övrigt bedrivas på ett konkurrensneutralt sätt och särredovisas i bolagens årsredovisningar. Exempel på sådan sidoverksamhet är uthyrning av teknisk personal, lokaler och utrustning, viss försäljning av visningsrätter och försäljning av till programbolagen förknippade produkter som böcker, kläder, spel och program på DVD för privat bruk.

Det viktigaste mediestödet är alltså licensmedlen som 2007 uppgick till 3 748 MSEK för SVT, 2 151 MSEK för SR och 309 MSEK för UR. Licensavgiften i Sverige kallas för närvarande TV-avgift och fastställs årligen av riksdagen. Regeringen har i en aktuell lagrådsremiss föreslagit att avgiften i fortsättningen ska heta radio- och TV-avgift (Lagrådsremiss, 2009). Beloppet uppgår till 1996 SEK/år – eller 166 SEK/månad – och är uppdelat på fyra betalningstillfällen. Runt 90 % av de svenska hushållen med TV betalar licensavgiften. Alla innehavare av en TV-mottagare betalar TV-avgift. Som TV-mottagare benämns sedan 1 januari 2007 ”sådan teknisk utrustning som är avsedd att ta emot utsändning eller vidareändring av TV-program, även om utrustningen också kan användas för andra ändamål”.

För uppbörden av TV-avgiften svarar det statliga bolaget RIKAB, Radiotjänst i Kiruna AB. Radiotjänst i Kiruna har funnits sedan 1988 och har 100 anställda. Medlen som Radiotjänst får in placeras på det så kallade rundradiokontot i Riksgälden. Riksdagen beslutar årligen om de anslagsvillkor som anger hur medlen får disponeras, varefter Riksgälden betalar ut medlen på anvisat sätt. Fördelningsnyckeln som används är att SVT erhåller 57,7 %, SR 37,5 % och UR 4,8 % av licensmedlen. För SR:s del utgörs cirka 97 procent av intäkterna av licensmedel, medan motsvarande andel för SVT är cirka 92 procent. Skillnaden förklaras av den högre andelen sponsorintäkter för TV-bolaget.

Andelen licensbetalande hushåll är större än i övriga Norden. Antalet betalande hushåll ökar också långsamt, eller med cirka 7 000 hushåll per år. Under första halvåret 2007 började 18 000 nya hushåll betala licens för TV-innehav. Det var fyra gånger så många som under samma period 2006. Undersökningar om svenska folket syn på licensskolk har visat att 83 procent anser att det inte är acceptabelt att skolka från licensavgiften (Fler accepterade t.ex. fildelning och att anlita svart arbetskraft).

Till skillnad mot i Danmark och Norge är TV-avgiften (i alla fall tills vidare) momsbefriad. Public service-företagen betalar dock moms på inköp i verksamheten. Den senaste statliga utredningen på området föreslår dock en moms på licensavgiften med 25 %. Utredningen anser att en moms är den enskilt viktigaste frågan för ett effektivt och rationellt resursutnyttjande för public service-företagen. Till fördelarna med en sådan förändring åberopas bland annat att extern och intern programproduktion likställs, att samarbete mellan public service-bolagen underlättas och att tveksamheter och tolkningsproblem om mervärdesskattetilämpningar försvinner (SOU 2008:64). I en lagrådsremiss har dock regeringen ställt sig avvisande till förslaget efter bland annat kritik från Skatteverket, som ifrågasätter om licensavgiften enligt gällande skattedirektiv är möjlig att momsbelägga. Regeringen lägger fram sin proposition om framtidens public service i Sverige i mitten av maj 2009.

Statliga utredningar om public service pågår i princip alltid i Sverige, inte minst inför nya avtalsperioder. Bara seden mitten av 1990-talet har ett 20-tal statliga utredningar genomförts på detta område. När det gäller etermedierna har public service-verksamheten sedan 1993 organiserat i tre olika aktiebolag: SR, SVT och UR. Dessa tre bolag ägs alla av en stiftelse med staten som huvudman, den så kallade Förvaltningsstiftelsen. Den svenska konstruktionen med tre olika bolag är ovanlig, men motståndet mot att slå samman bolagen har motiverats med att de byggt upp skiftande verksamheter och varit framgångsrika och delvis har särskilda uppdrag. En sammanslagning har inte bedömts som nödvändigt för att effektivisera verksamheten (SOU 2008: 64).

I den förra utredningen från 2005, "Radio och TV i allmänhetens tjänst" (Prop. 2005/06: 112) rekommenderade enmansutredaren Ulf Larsson att den hittillsvarande licensavgiften skulle ersättas av en medieavgift (för alla TV-signaler utom på Internet,) vilken skulle vara obligatorisk för alla hushåll med TV-mottagare. Utredaren föreslag vidare att den nya medieavgiften skulle gå direkt från den indrivande myndigheten Radiotjänst i Kiruna till public service-företagen för att stärka oberoendet från staten. Alla dessa förslag från utredningen förkastades av regeringen.

I den senaste public service-utredningen i Sverige föreslår enmansutredaren, kristdemokraten Rose-Marie Frebran, att licensmedlen räknas upp med två procent årligen och att storleken på avgiften bestäms för hela tillståndsperioden så att public service-företagen kan planera sin verksamhet långsiktigt (SOU 2008:64). Till argumenten att finansiera public service med en licensavgift hör att den ger en stabil intäkt och är förhållandevis konjunkturokänslig. Politiskt har finansieringsmodellen starkt stöd av fem riskdagspartier (alla utom folkpartiet och moderaterna) som anser att modellen ger bäst förutsättningar för en oberoende och icke-kommersiell verksamhet. Opinionsundersökningar har visat att 73 procent av svenska folket instämmer i att det är "viktigt" att det finns radio och TV som är fri från kommersiell eller politisk styrning.

Licensavgiften förefaller ha en nästan lika stark ställning i Sverige som i Danmark, även om några partier i den borgerliga alliansen och några statliga utredningar visat en större vilja än tidigare att åtminstone introducera alternativa finansieringsformer i debatten. Till skillnad mot i Danmark är den svenska licensavgiften momsbefriad, i strid med programbolagens önskemål.

1.2 Radio

Radio inom svensk public service började med en kanal, men snart byggdes verksamheten ut med nya kanaler med delvis olika inriktning, inte minst av lokal och regional karaktär. Lokalradion inledde sin verksamhet 1975 som ett dotterbolag till SR. Från början fanns 24 lokalradiostationer som sände 10-15 timmar i P3, innan lokalradion slutligen fick sin egen kanal P4, i vilken alla sändningar också samlades 1987.

SR är den klart viktigaste aktören på den svenska radiomarknaden och har i dag fyra riksspridda kanaler: P1, med tonvikt på nyheter och samhällsprogram, P2, med klassisk musik, "udda" musik och minoritetsspråksändningar, P3, med klart uttalad ungdomsprofil i program- och musikutbud samt P4, med 26 lokalradiostationer spridda över landet (I Stockholm finns två lokalradiostationer med olika profil). Utöver dessa huvudkanaler finns ett antal nischkanaler från SR som erbjuds via nätet eller för dem med digitala radiomottagare. Dessa nischkanaler är SR P7 Sisuradio, SR X, SR Klassiskt, SR Sverige, SR Minnen och SR

P3 Star. Utöver dessa finns ett antal kanaler som bara är tillgängliga på webben: SR C, P3 Rockster, P3 Svea och P3 Street.

Sveriges Radios marknadsdominans kan ses både i ett publikt och i ett ekonomiskt perspektiv. De fyra huvudkanalerna P1, P2, P3 och P4 hade 2007 en daglig räckvidd i åldern 9-79 år på 51 procent av svenska folket. Det innebär att bolaget dagligen når ungefär fyra miljoner lyssnare. Någon av de publikt största privata lokalradiostationerna når dagligen knappt 34 procent av svenskarna. SR hade 2007 intäkter motsvarande drygt 2 100 MSEK.

Konkurrensen på radioområdet inleddes i Sverige i början av 1990-talet. 1992 presenterade kulturdepartementet under statsrådet Birgit Friggebo (FP) en första PM om privat lokalradio. Förslaget syftade till att öka yttrandefriheten och ge större mångfald i de svenska medierna. Särskilda åtgärder skulle vidtas för att stimulera lokal programproduktion och begränsa ägarkoncentrationen. Av den totala programtiden per dygn fick enligt förslaget högst tio procent avse reklam, eller högst åtta till tio minuter per timme. Minst en tredjedel av sändningstiden per dygn skulle utgöras av program som producerades exklusivt för den egna verksamheten (Ds. 1992:22).

Utfallet av den privata lokalradion blev inte vad man från början trodde. Snart bildades nya nätverk av bolag med sändningstillstånd, programproducerande bolag och reklamförsäljande bolag. Ägarstrukturen på reklamradiomarknaden blev snabbt mycket komplex och allt mer koncentrerad. Flera av de stationer som fick sändningstillstånd från starten 1993 fick snart ekonomiska problem vilket ledde till försäljningar, samgående och ökad ägarkoncentration med få dominerande företag kvar på marknaden. Snart fanns fyra större nätverk bakom de flesta privata lokalradiostationerna.

I dag dominerar centrala ägare av olika radiostationskedjor och det lokala inslaget är förhållandevis litet i det totala programutbudet. I dag ägs de 90 stationerna av två olika multinationella ägargrupper: Stenbecksfärens MTG Radio (bland annat Rix FM och Energy) och SBS Radio, samägt av SBS och Bonniers (bland annat Mix Megapol och Radio City). MTG kontrollerade 2007 53 stationer med en total daglig räckvidd på drygt 26 procent, medan SBS hade cirka 30 stationer med en total räckvidd på 14 procent.

Den samlade kommersiella radion hade samma år intäkter motsvarande cirka 500 MSEK, av vilket ungefär en fjärdedel gick till att betala koncessionsavgifterna för sändningstillstånden. Den kommersiella radion betalar dock ingen reklamskatt.

Huvuddelen av de privata lokalradiostationerna har haft svårt att uppnå långsiktig lönsamhet av framförallt tre skäl: höga årliga avgifter för sändningstillståndet till följd av auktionsförfarandet, lägre annonsintäkter än förväntat samt hård publikkonkurrens med den etablerade lokalradion inom public service. Nya villkor för den reklamfinansierade radion infördes dock 2001 för nya stationer, med reducerade avgifter men med nya krav på lokalt producerat innehåll. Nu kan lokala kommersiella radiostationer förvärvas till en kostnad av 40 000 SEK, i allt i syfte att bjuda plats för fler lokala aktörer.

Närradion är till skillnad mot andra nordiska länder dåligt utvecklad. 2006 fanns drygt 1100 organisationer i Sverige som sände närradio i 177 stationer, och med religiösa grupper och invandrarföreningar som de största kategorierna. Reklam är numera tillåten, men sällsynt på grund av närradions begränsade publik. Sedan 1998 har det också varit tillåtet att starta en ny förening enbart i syfte att sända närradio. De mest avlyssnade närradiostationerna har en daglig räckvidd på 2, 6 procent av befolkningen i spridningsområdet.

Den svenska radiomarknaden domineras därför stort av public service-kanalerna (tab. 1)

Tabell 1. Den svenska radiomarknaden 2007

<i>Station</i>	<i>Ägare</i>	<i>Marknadsandel (%)</i>
SR/P4	Staten	42
SR/P1	Staten	10
SR/P3	Staten	10
Privat lokalradio	SBS och Stenbeck	30
Annan privatrado	-	7

Anm. Marknadsandel baserat på mätningar under det fjärde kvartalet. Data inkluderar allt radiolyssnande, oberoende av plattform. Källa: Flisen & Harrie (2008).

Public service-radions starka ställning har flera olika förklaringar. En förklaring är att riksspridd kommersiell radio inte är tillåten i Sverige. De kommersiella konkurrenterna finns bara som lokal radio och konkurrerar här med en lokal public service-radio som traditionellt haft en stor publik och i vars kanal också återfinns riksutsända sportprogram och andra populära program som t ex Melodikrysset, Karlavagnen och Ring så spelar vi.

Samtidigt har de kommersiella konkurrenterna brottas med stora ekonomiska problem: dels på grund av höga koncessionsavgifter, dels på grund av en reklammarknad som inte utvecklat sig så positivt på radiosidan som många räknat med.

Som det svenska mediestödet på radioområdet varit utformat har det gynnat den existerande marknadsstrukturen och SR. Kommersiell radio blev tillåten två år efter kommersiell TV i marknätet, vilket var en nackdel i kampen om reklampengarna. Vidare bidrog systemet med att auktionera ut lokala privatradiolicenser till högstbjudande till svårigheter att få kommersiell radio lönsam. Under 2000-talet har flera politiska steg tagits mot en liberalisering av den kommersiella radion. Med undantag för lyssnargruppen yngre storstadsbor är dock public service även fortsättningsvis den helt dominerande aktören på marknaden.

De danska och svenska radiomarknaderna ser likartade ut med en stark ställning för public service och en blygsam utveckling av reklammarknaden för kommersiella radiostationer. En viktig skillnad är dock att dansk närradio och lokal radio har särskilda anslag från stat och kommun, medan allt mediestöd i Sverige kanaliseras genom det nationella programbolaget och fördelas efter dess prioriteringar. Svårigheterna att framgångsrikt etablera kommersiell radio med nuvarande mediestödsmodeller är gemensamma för båda länderna.

1.3 TV

SVT fanns från 1957 i elva år i en enda kanal. 1969 började sändningarna i den nya TV-kanalen TV2, som också fick en egen nyhetsredaktion i form av Rapport. Regionala TV-sändningar i fönster i TV2 startade från 1970 i tolv olika distrikt runt om i landet. SVT är fortfarande en dominerande aktör på TV-området. SVT har två riksspridda huvudkanaler, som numera går under namnen SVT1 och SVT2. Elva regionala nyhetsprogram sänder dagligen i särskilda fönster i SVT2.

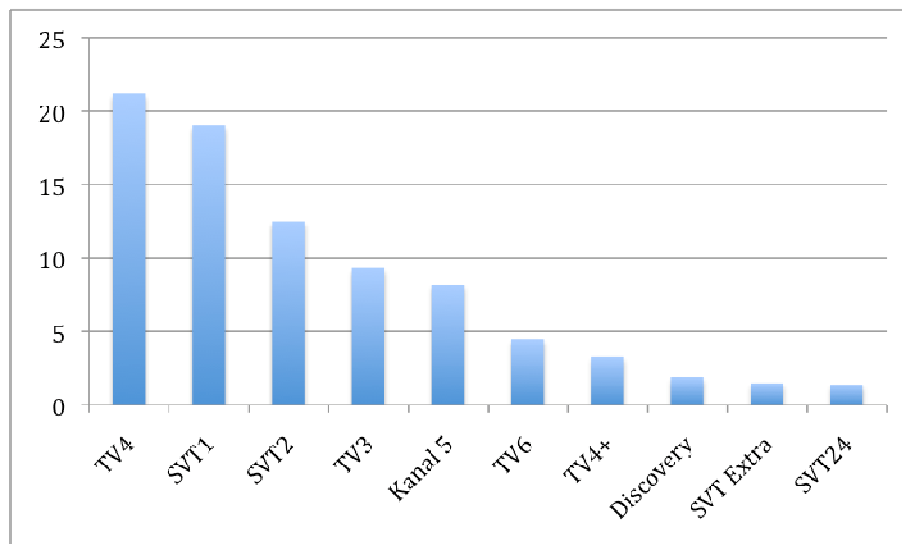
Efter ett internt beslut 2001 ska SVT1 vara den breda kanalen med program som tillfredsställer en stor del av publiken, medan SVT2 ska erbjuda ett något mer faktaorienterat innehåll med nyheter, kommentarer och dokumentärer. SVT kan därför i praktiken sägas erbjuda både "bred" och "smal" public service, även om den förstnämnda ambitionen regelmässigt framhålls som den viktigaste i företagets policydokument (SVT Årsredovisning 2006; Intervju, Eva Hamilton, 2007-01-17)

1999 startade SVT den första digital-TV-kanalen SVT 24, tydligt inspirerad av den amerikanska TV-kanalen C-SPAN. I likhet med denna har SVT 24 dominerats av direktsändningar från konferenser och politiska möten under dagtid, medan kanalen under övriga tider på dygnet sänder regelbundna nyheter, nöjen, sport och repriserna av program från SVT1 och SVT2. 2002 kom kanalen SVT Extra, som bäst kan beskrivas just som en extrakanal för tillfälliga behov, och Barnkanalen med program för en yngre publik. 2004 introducerade SVT, i samarbete med UR, den så kallade fakta- och populärvetenskapsorienterade Kunskapskanalen, som ligger på samma plats som Barnkanalen och sänder efter denna.

Övergången till från analoga till digitala TV-sändningar i marknätet inleddes hösten 2005, och har genomförts utan några större störningar. Efter övergången har alla svenska hushåll utöver de tidigare kanalerna SVT1 & 2 och TV4 fått fri tillgång till public service-kanalerna SVT 24, Barnkanalen och Kunskapskanalen samt ytterligare en handfull kanaler. Totalt finns för närvarande ett 40-tal kanaler, nationella och regionala, i det digitala mark-TV-nätet.

SVT är fortfarande störst, såväl mätt i omsättning som i andelen av den totala tittartiden (fig.2) Tittartidsandelen för public service har dock sjunkit successivt allt sedan avregleringen av TV-marknaden 1991, och 2007 hade "hybriden" TV4 den största andelen av tittartiden i en enskild TV-kanal.

Figur 2. Tittartidsandelar de tio största TV-kanalerna 2007 (procent)



Anm. Av de tio populäraste kanalerna är sex privata och fyra public service. Källa: MMS Årsrapport 2007.

Den största förändringen som totalt ägt rum på TV-området på senare är därför den kraftigt reducerade ställningen för Sveriges Television som från att ha haft närmare 100 procent av svenska folket som publik nu kämpar med mer än en halverad publik. Andelen av tittartiden för Sveriges Television var 52 procent 1994, men hade sjunkit till 35 procent 2007. För den främsta konkurrenten TV4 var samma siffra 2007 22 procent, men tillsammans med de övriga två största privata aktörerna TV 3 och Kanal 5 hade dessa tre kanaler 2007 en något större andel av tittartiden än public service-kanalerna. Kommersiell TV betalar ingen reklamskatt i Sverige.

Idag finns utöver ”de fem stora” ett stort antal ytterligare TV-kanaler med tonvikt på underhållning (som ZTV, TV 400, TV Aftonbladet, TV6) eller fakta (TV 8, Axess Television) och vidare cirka 50 lokala kabel-TV stationer i Sverige. TV4 har idag 16 lokala stationer som sänder i fönster i kanalen. Samtidigt har digitaliseringen lett till en formlig explosion av utlandsbaserade nischkanaler. Det fanns totalt 22 TV-kanaler som kunde ses i Sverige 1992. 2007 var antalet cirka 250 TV-kanaler, och några nya tillkommer i princip varje vecka. Bara 17 av alla nischkanaler som finns i de svenska sändarnäten hade dock en daglig räckvidd på minst en procent.

Av SVT:s totala inkomster på 3,7 MSEK utgör 2007 licensavgifterna 93 procent, medan resterande delar kommer från sponsring (som är möjliga i samband med särskild utsändning av arrangemang) och kommersiella intäkter från sidoverksamheter, utöver kärn- och komplementverksamheten. Under 2007 ökade licensavgifternas andel av intäkterna åter till 2005 års nivå efter en nedgång under 2006 (European Audiovisual Observatory, 2008).

I anslagsvillkoren fastslås att SVT ska hålla en god balans mellan kärnverksamhet och kompletterande verksamhet. Nedanstående tabell (tab. 2) visar fördelningen. SVT har höga ambitioner för tjänster på nya plattformar så som webb, mobiltjänster till pod samt SVT Play.

En särskild enhet, SVT i, arbetar med utvecklingen och är sammanhållande för den allt mer växande repris- och klipptjänsten SVT Play. Mycket av arbetet med kompletterande innehåll på webben är programorienterat och sker direkt hos de programproducerande enheterna. Trots denna utökade satsning står verksamheten ännu för en mycket liten del av den totala programverksamheten. Kostnaden för arbete med innehållet i kanalerna omfattade 95 procent av alla kostnader som definierats som programkostnad.

Tabell 2. SVT programkostnader 2007

<i>Plattform</i>	<i>MSEK</i>	<i>Procentandel</i>
TV-kanaler	2 613,5	95
Text-TV och webb	137,9	5
Totalt	2 751,4	100

Källa: SVERIGES TELEVISIONS PUBLIC SERVICE-REDOVISNING 2007. SID 82

Televisionens intäkter på den kommersiella sidan kommer dock inte framförallt från reklam, utan från abonnemang framförallt från betal-TV. Dess andel av intäkterna har ökat inte minst på grund av den allmänna övergången till digital-TV och möjligheten att skaffa tilläggs paket till detta basutbud av TV-kanaler. Betal-TV-avgifterna har således successivt blivit allt viktigare för TV-företagen medan reklamintäkterna planat ut något. Utgifterna för betal-TV i Sverige passerade år 2000 också nivån för licensavgifterna till public service-företagen. TV-publiken betalade 2006 nästan fem gånger så mycket för att se på TV som tio år tidigare, trots att den inte ser mer på TV, utan tittartiden är relativt konstant runt två timmar per dygn (Engblom & Wormbs, 2007). TV-marknaden i Sverige domineras dock av fem stora kanaler som når en stor publik (tab. 3). Fragmenteringen är också betydligt större än vad som gäller på radioområdet.

Tabell 3. De fem största svenska TV-kanalerna 2007

<i>Kanal</i>	<i>Ägare</i>	<i>Räckvidd (%)</i>	<i>Marknadsandel (%)</i>
TV4	Bonniers	38	22
SVT1	Staten	40	19
SVT2	Staten	30	13
TV3	Stenbeck	20	9
Kanal 5	SBS	18	8

Anm. Daglig räckvidd avser hela befolkningen över 3 år som har tittat minst fem sammanhängande minuter och marknadsandel baserat på mätningar under hela året. Källa: Flisen & Harrie (2008).

TV-marknaden i Sverige kännetecknas av att public service ställning successivt försvagas, medan de kommersiella kanalerna, och framförallt nischkanalerna, på motsvarande sätt får en större publik. I samband med digitaliseringen 2007 förändrades TV 4:s ställning som "hybridkanal" till en viss del. Detta innebar att TV4:s särställning i marknätet upphörde, och att kanalen nu kan fungera på helt kommersiella villkor. De public service-liknande kraven på programutbudet har ersatts med en frivillig uppgörelse med tillståndsgivaren Radio- och TV-verket, TV4 betalar inte längre någon koncessionsavgift och omfattas inte längre av must carry-förpliktelser. Den senare förändringen har knappast haft någon praktisk betydelse eftersom TV4 har den publikt största TV-kanalen i Sverige och därför är en självklar del av kanalutbudet. En följd av dessa förändringar är att TV4 vid EU-parlamentsvalet 2009 och riksdagsvalet 2010 för första gånger kan erbjuda de politiska partierna reklamplats.

Mediestödet på TV-området har inte gjort SVT till en lika dominerande aktör som SR är på radiosidan. När det gäller TV har public service haft hård konkurrens av nationella kommersiella aktörer och i viss mån av internationella nischkanaler. Från de kommersiella bolagen har framförallt kommit en hård kritik mot sponsringen i SVT som man menar är en otillbörlig konkurrens.

Den snabba digitaliseringen av det svenska TV-nätet (genomförd 2007) har förändrat konkurrensvillkoren mellan SVT och TV4. Nu är TV4 i likhet med danska TV2 en kommersiell kanal med public service-förpliktelser. Till skillnad mot i Danmark är dock kanalens lokala TV-sändningar helt reklamfinansierade. I Sverige har inga försök gjorts med att stödja public service-innehåll i andra kanaler än SVT/UR. Enstaka politiska förslag av den typen har kritiserats hårt.

1.4 Dagspressen

Sverige är en av världens ledande tidningsnationer när det gäller läsning av dagstidning per invånare. Över tid håller sig också tidningsläsandet på en tämligen stabil nivå. 2007 läste 80 procent av alla svenskar mellan 9 och 79 år en dagstidning en genomsnittlig dag. Andelen har legat strax runt, eller strax över, denna nivå de senaste två decennierna (Mediebarometer, 2007).

I Sverige utkommer ungefär 160 dags- och endagarstidningar, vilket gör landet till ett av de tidningstätaste i världen i förhållande till folkmängden. Den svenska dagspressen totalupplaga 2007 var enligt TS-statistiken 3 832 700 exemplar, en minskning med 85 000 exemplar, eller drygt två procent jämfört med 2006. Den totala annonsvolymen ökade dock med 5,2 procent, i synnerhet i landsortspressen. Den största ägaren på dagspressidan 2007 var Bonnier AB med 29,3 procent av den totala upplagan, närmast följd av Stampen Gruppen med 25,4 procent och Schibsted, 16,2 procent (tab. 4).

Tabell 4. De 10 största dagstidningarna i Sverige 2007 (upplaga 1.000 ex)

<i>Titel</i>	<i>Ägare</i>	<i>Upplaga</i>
Aftonbladet	Schibsted	399
Dagens Nyheter	Bonnier	344
Expressen/GT/Kvällsposten	Bonnier	320
Göteborgs-Posten	Hjörne	247
Svenska Dagbladet	Schibsted	197
Sydsvenska Dagbladet	Bonnier	124
Dagens Industri	Bonnier	118
Helsingborgs Dagblad/LP/NST	Ander/Sommelius	79
Nerikes Allehanda	Liberala Tidningar	65
Dalarnas Tidningar	Bengtsson	64

Källa: TS-statistik 2007.

Det finns emellertid strukturella koncentrationstendenser på marknaden och ökad samverkan i olika former. Det fanns 2007 bara tre så kallade andratidningar kvar i landet som inte var föremål för sådan samverkan, nämligen Dala- Demokraten i Falun, Värmlands Folkblad i Karlstad och Östra Småland i Kalmar, samtliga dessa tidningar med socialdemokratisk partiprofil (SOU 2006: 8). Notabelt är vidare att strukturförändringarna inom svensk dagspress inte längre enbart kommit att handla om att mindre lönsamma tidningar i en region köpts upp av mer lönsamma konkurrenter. Vi har också sett fusioner där enskilda ekonomiskt starka tidningar går ihop för att stärka sin regionala ställning och möta uppköpsförsök från större nationella och utländska aktörer. Detta var den främsta drivkraften till samgåendet mellan Helsingborgs Dagblad och Nordvästra Skånes Tidningar, som också gav regionen Sveriges största landsortstidning våren 2002 (Alström & Nord, 2003).

Denna bild av enskilda förändringsprocesser kan kompletteras med konstaterandet att dagspressstrukturen numera också ser helt olikartad ut i olika delar av Sverige. Medan enskilda städer fortfarande har två dagstidningar, oftast samverkande, finns delar av landet som står helt utan daglig lokaltidning. Det gäller både avfolkade glesbygdsområden och expansiva, urbana miljöer. Särskilt påtaglig syns frånvaron av lokal dagspress i Stor-stockholmsområdet där knappt två miljoner svenskar bor i drygt 20 kranskommuner. Förhållandet i dessa områden har beskrivits som en ”medieskugga” eftersom få medier bryr sig om att bevaka vad som händer i närmiljön, och invånarna har begränsade möjligheter att hålla sig informerade (Nord & Nygren, 2002; Nygren, 2005; SOU 2006: 8).

När det gäller mediestöd till dagspressen kan först konstateras att dagstidningar sedan länge haft något av en särställning i Sverige. För att bevara och stödja den yttre mångfalden beslutade den svenska regeringen redan 1948 att dagstidningar skulle befrias från den dåvarande pappersbeskattning som annars var allmängiltig. Under 1950-talet ökade priserna på både papper och löner och tvingade dagspressen till prishöjningar. Annonserer började då prioritera sin annonsering hårdare, och valde i stor utsträckning de ledande tidningar där deras annonser fick störst räckvidd. Därmed ökade klyftan mellan rika och fattiga tidningar. De generella stödinsatser som förekom, postsubventioner och skattelättnader som slopad omsättningsskatt 1959, innebar inte heller att de mest utsatta tidningarnas positioner stärktes.

De nya konkurrensvillkoren ledde till omfattande strukturförändringar inom den svenska dagspressen.

I Sverige försvann många flerdagarstidningar under perioden 1946-1970. 1946 fanns 231 dagstidningar, 1950 fanns 177 sådana dagstidningar och 1960 132. 1970 var antalet nere i 108 stycken, eller en minskning med mer än 50 procent. Under perioden 1945-1961 försvann 23 högertidningar, 13 folkpartitidningar, sex centerpartitidningar och fem socialdemokratiska tidningar. Någon nämnvärd nyetablering av tidningar förekom inte heller under denna period. Någon gång drabbas stora och inflytelserika tidningar, som de socialdemokratiska Ny Tid 1963 och Stockholms-Tidningen 1966.

Viktiga argument för presstödet utvecklades under 1960-talet av den svenske medieforskaren Lars Furhoff i hans teorier kring upplagespiralen. Enligt denna gör sig en god cirkel gällande för sambandet mellan upplaga och annonser för förstetidningen, medan en ond cirkel gör sig gällande för andratidningen. Därmed ökar avståndet mellan de båda tidningarna på orten. I en tidig diskussion om hur upplagespiralen skulle kunna hejdas resonerade Furhoff om olika former av icke-diskretionärt stöd till alla tidningar, som till exempel en fri papperskvantitet, offentlig annonsering eller postrabatt; åtgärder vilka proportionellt skulle gynna andratidningen mer än förstetidningen (Furhoff, 1964).

I början av 1960-talet konstaterades i en statlig utredning att en tidnings konkurrensposition på marknaden var mer av görande för dess ekonomiska framgång än storleken på företaget (SOU 1965:22). Något direkt tidningsstöd realiserades dock inte den gången. I en kommande utredning föreslogs dock en samdistributionsrabatt för att stimulera samdistribution av dagstidningar. Därigenom kunde andratidningarna tillgodogöra sig förstetidningarnas stordriftsfördelar (SOU 1968:48).

På dagspressidan kom ändå ett presstödet att utvecklas efter flera statliga utredningar kring dagspressens framtid. Huvudargumentet för ett sådant selektivt presstödet var att det skulle försvaga marknadskrafterna och gynna andratidningarna, medan ett mer generellt stöd framförallt skulle gynna de rådande marknadsförhållandena. Selektivt presstödet i form av produktionsbidrag beslutades av en riksdagsmajoritet av socialdemokrater och centerpartister 1971 utan föregående utredning.

Presstödet

Det direkta statliga stödet till dagstidningar består av ett selektivt *driftsstöd* och ett generellt *distributionsstödet*. Driftstödet har varit den helt dominerande delen av det direkta statliga stödet. Stödet avser abonnerade dagstidningar där annonser svarade för merparten av intäkterna. Avsikten är att stödet ska kompensera andratidningarna för uteblivna annonsintäkter. Stödet är avpassat efter tidningar med ovanstående affärsmodell. Kvällstidningar, med en betydligt större andel intäkter från lösnummerförsäljning, kan därför inte komma ifråga för driftsstöd.

Med dagstidning menas i detta sammanhang en tidning som är en allmän nyhetstidning eller publikation av dagspresskaraktär med reguljär nyhetsförmedling eller allmänpolitisk opinionsbildning. Den ska komma ut med minst ett nummer per vecka och till största delen distribueras inom landet. Målet med fördelningen av presstödet är att värna mångfalden på dagstidningsmarknaden för att främja en allsidig nyhetsförmedling och opinionsbildning. Dagspresstödet delas ut enligt generella regler.

Kravet för att få stöd var först att tidningen i fråga hade mindre upplaga än en annan tidning på utgivningsorten (SOU 2006: 8). Senare föreslog dock ännu en pressutredning att hushållstäckningen inom spridningsområdet var ett bättre mått för bedömningen om en tidning var stödberättigad eller inte. Gränsen för stödberättigad tidning sattes till 40 procent hushållstäckning på utgivningsorten. Samtidigt som presstödet infördes en annonskatt om sex procent (SOU 1975:79).

Driftsstödet lämnas numera till hög- och medelfrekventa (3-7 nr/vecka) dagstidningar vars spridning på utgivningsorten är högst 30 procent. Dessa tidningar ska också ha en huvudsakligen abonnerad upplaga på minst 2 000 ex. Maxbeloppsgränser för totalt stöd till storstadstidningar och övriga tidningar finns. Tidningar som går med vinst får inte erhålla driftsstöd. Abonnemangspriset får inte vara ”uppenbart lägre” än vad som i allmänhet tillämpas i motsvarande kategori. Lågfrekventa tidningar (1-2 nr/vecka) kan få driftsstöd om de når högst 25 procent av hushållen på utgivningsorten och till övervägande del består av redaktionellt innehåll.

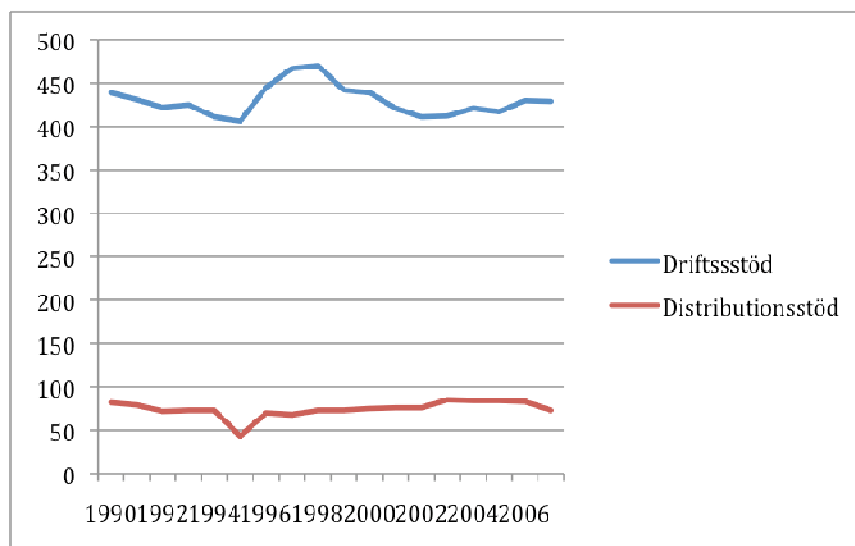
Från början skulle tidningar med presstöd vara skrivna huvudsakligen på svenska, men numer kan tidningar som ges ut på främmande språk kan också få direkt presstöd. Bland ytterligare krav på stödberättigade tidningar kan nämnas att de ska ha ett redaktionellt innehåll som till minst 51 procent utgörs av redaktionellt material. För lågfrekventa tidningar ska det redaktionella innehållet utgöra minst 1 000 spaltmeter per år och för storstadstidningar 30 000 spaltmeter per år.

Det direkta presstödet utgör några få procent av dagspressens totala omsättning, men spelar stor roll för enskilda stödmottagande tidningar. För andratidningar i landsorten kan stödet uppgå till en tredjedel av omsättningen. För branschen i sin helhet utgör presstödet knappt tre procent i relation till de totala intäkterna. En andel som i princip varit oförändrad sedan stödets infördes.

EU-kommissionens generaldirektorat för konkurrensfrågor har ifrågasatt det svenska presstödet i samband med att den svenska regeringen notifierade vissa förändringar av stödet 2006.

Presstödsnämnden är ett statligt organ med ansvar för utbetalningen av stödet. Den bildades redan 1969 i samband med inrättandet av pressens lånefond, som var avsedd att stimulera teknikinvesteringar i tidningsföretagen. Dess främsta uppgift har dock varit att fatta beslut om presstöd till dagstidningar. Presstödet har legat på en tämligen stabil nivå som i liten utsträckning påverkats av regeringsinnehavet (fig. 3).

Figur 3. Presstödet i Sverige 1990-2007 (MSEK)



Distributionsstödet nedgång har framförallt att göra med den sjunkande totalupplagan.

För 2007 uppgick det totala stödet till 515 MSEK (tab. 5). Största stödmottagare detta år var Skånska Dagbladet och Svenska Dagbladet med 65,4 MSEK vardera.

Tabell 5. Statligt direkt presstöd 2007 (MSEK)

Stödform	Belopp
Driftsstöd	433
Distributionsstöd	72
Stöd för lördagsutdelning	10
TOTALT	515

Anm. Avser de faktiska utbetalningarna från myndigheten. Källa: Presstödsnämndens årsredovisning 2007.

Distributionsstöd ges till alla abonnerade dagstidningar som deltar i organiserad samdistribution med minst en annan abonnerad dagstidning. Sedan 2001 finns också ett särskilt stöd för utdelning på lördagar i gles- och landsbygdsområden. Distributionsstöd av dessa båda slag uppgick 2007 till drygt 80 MSEK.

Övrigt stöd

Vid sidan av driftsstöd och distributionsstöd har det periodvis funnit andra direkta stödformer för att underlätta etablering och utveckling av tidningsföretag samt samarbete mellan olika

företag. Detta utvecklingsstöd har varit av betydligt mindre omfattning än de övriga statliga stödformerna.

Det indirekta presstödet är framförallt den lägre momsatsen för dagspressen, 6 % jämfört med 25 % generellt. Fram till 1996 var dagspressen helt momsbefriad. Enligt en beräkning av Statskontoret kan det indirekta stödet i form av reducerad mervärdesskatt beräknas till drygt 1 000 MSEK.

En annan indirekt subvention var reklamskatten som tillkom 1972 för att finansiera presstödet. Dagspressen hade länge en lägre skattesats, 4 %, jämför med andra reklammedier, 11 %. Reklamskatten är idag mera att betrakta som en punktskatt för tryckta medier, då den inte betalas av etermedier eller digitala medier. Från 2006 är skattesatsen 3 % för dagspress och från 2007 gäller samma skattesats för gratistidningar och övriga publikationer. Den svenska riksdagen anser att reklamskatten snedvrider konkurrensen och menar att den ska avskaffas ”så snart det statsfinansiella läget medger”. Riksdagens näst största parti, moderaterna, anser att reklamskatten för dagspressen kan reduceras ytterligare och att detta kan finansieras av en sänkning av ”snedvridande” delar av presstödet (Johansson, 2007)

Den senaste presstödsutredningen, den parlamentariska presskommittén 2004, menade i sitt betänkande att det svenska driftsstödet generellt borde ges en mer offensiv utformning för att bättre stimulera dagstidningar att öka upplaga eller periodicitet. Kommittén föreslog bland annat en uppräknig av driftsstödet för alla tidningskategorier utom storstadstidningar där en successiv sänkning av stödet förordades (SOU 2006:8).

Hösten 2008 ansökte Sveriges största morgontidning Dagens Nyheter om presstöd. Anledningen var att tidningen inte längre hade en spridning i Stockholm på över 30 procent av hushållen. Presstödsnämnden granskade ansökan men beslutade sig för att avslå ansökan.

Presstödet har under de nära 40 år det varit i funktion påverkat utvecklingen av den svenska dagspressmarknaden. Hur stark denna påverkan varit och vilka effekter den fått är dock inte helt enkelt att analysera. Presstödet förefaller inte på egen hand kunnat utjämna asymmetriska marknadsrelationer, även om stödet tveklöst bidragit till att tidningar som annars inte skulle ha funnit kvar på marknaden har överlevt. Svagare tidningar har dock ofta köpts upp helt, eller delvis, av starkare konkurrenter. Tidningsdöden har bromsats upp, men samtidigt har existerande marknadsstrukturer förstärkts och få nya aktörer har tillkommit på marknaden.

En grundläggande mediepolitisk skillnad mellan Danmark och Sverige är en klart mer uttalad positiv syn på selektivt presstöd i Sverige. Även om en liberal kritik finns av presstödet också här, är en snabb avveckling av stödet osannolikt. Marknadsmässigt har presstödet bevarat existerande abonnerade tidningar i Sverige, medan Danmark sett en förändring där nya gratistidningar ersatt de dagstidningar som lagts ned. Det indirekta stödet i form av momsbefrielse i Danmark är mer omfattande än den momsreduktion som finns för dagspress i Sverige.

1. 5 Gratistidningar

Gratistidningar i form av så kallade annonsblad med veckovis utgivning har förekommit i Sverige sedan 1930-talet. Det har visat sig svårt att uppskatta gratistidningsmarknadens storlek, men 2000 fanns cirka 250 gratistidningar med en upplaga på 5,5 miljoner exemplar och en trolig omsättning på över 900 MSEK.

Den stora förändringen på detta område var förstas lanseringen av den dagliga och gratisutdelade tidningen Metro, med Stenbäck som ägare, och från början distribuerad i Stockholms tunnelbana 1995. Det skedde vid en tidpunkt då allt fler hushåll i Stor-Stockholmsområdet var utan daglig tidning. Metro blev snabbt en succé och konceptet upprepades snart i Göteborg och Malmö. I dag finns Metro över hela världen, liksom i ett 30-svenska städer.

Metro utmanades först på storstadsmarknaden av gratistidningen Stockholm News, Everyday och sedan av Stockholm City, ägd av Bonniers. 2006 introducerade Schibstedägda Aftonbladet en gratistidning i litet format, Punkt SE. Båda dessa tidningar har försvunnit från marknaden. 1997 startade Dagens Nyheter tillsammans med danska bolaget Söndagsavisen en gratis lördagstidning, Avisen, som spreds till alla hushåll i Stockholm. Tidningen lades ned 2001.

Gratistidningar, som till sin helhet finansieras med annonser, utgör en affärsmodell som inte kan komma i åtnjutande av direkt statligt stöd i enlighet med de kriterier som redovisats ovan. Presstödet har ovillkorliga krav på att stödtidningar ska vara möjliga att prenumerera på. Sedan 2002 är momsen för alla tidskrifter samma som för dagspressen, 6 %.

Den svenska gratistidningsmarknaden handlar till stor del om Metros succé i storstäderna, medan regionala och lokala gratistidningar i övrigt landet haft svårare att nå framgång. Till en del kan detta förklaras med en stark traditionell lokalpresstruktur, inte minst på grund av presstödet.

Gratistidningar spelar en stor roll i storstäderna i både Danmark och Sverige, men i Sverige finns ingen riktig motsvarighet till distriktsbladen på regional och lokal nivå, med några få undantag. Det svenska presstödssystemet gör det svårt för nya aktörer att bli framgångsrika på lokala och regionala tidningsmarknader.

1. 6 Veckotidningar och fackpress

Förlagsutgivna tidskrifter hade länge full momssats, men sedan 2002 är momsen på samma nivå som för dagspressen.

Andra former av mediestöd till denna kategori har inte aktualiserats i den mediepolitiska debatten i Sverige.

1. 7 Tidskrifter

Sedan 1971 finns ett statligt stöd i Sverige till kulturtidskrifter. Det syftar att behålla mångfalden på tidskriftsområdet. Dessa kulturtidskrifter är de enda tryckta medier som får direkt statligt stöd utöver dagspressen. Kulturtidskrifterna ska vända sig till en allmän publik, inte vara en nyhetstidning och utkomma med färre än ett nummer per vecka. För att få stöd krävs att intäkterna inte täcker kostnaderna. Stödet kan ges till produktion eller till utvecklingsinsatser. Kulturrådet fördelar det statliga stödet till tidskrifter och varje enskild ansökan om stöd prövas. 2007 utdelades cirka 17 MSEK till totalt 120 tidskrifter.

1. 8 Internetmedier

De flesta mediegrupper som beskrivits ovan förenas av det faktum att de vanligen också förekommer i online-versioner på Internet. Det förekommer i Sverige inget särskilt mediestöd för sådana online-versioner av etablerade medier, och inte heller för fristående medier på Internet. Däremot är det rimligt att anta att medier som kommer i åtnjutande av mediestöd indirekt använder detta också för att utveckla verksamheter på Internet på ett sätt som inte hade varit möjligt under mindre gynnsamma ekonomiska förutsättningar.

När det gäller public service-medierna slår den senaste utredningen fast att de måste finnas på Internet för att utvecklas, behålla sin legitimitet och nå publiken. Deras utbud på Internet bör utgå ifrån, och ha en tydlig koppling till programverksamheten. Samma värden som för kärnverksamheten ska gälla: opartiskhet, saklighet, omsorg om demokratiska värden och förbud mot reklam. Tjänster som inte har någon relevans eller koppling till grundvärdena bör inte heller erbjudas. Utbudet på Internet bör också utformas så att så många som möjligt kan tillgodogöra sig tjänster och program (SOU 2008:64).

Presskommittén 2004 var i grunden skeptisk till en utveckling mot elektronisk distribution, dels för att inga affärsmodeller utvecklats för att ta betalt av läsarna, dels för att medievanorna förändras långsamt och då de flesta föredrar att läsa tidningen på papper. Något regelmässigt sådant stöd fanns inte 2007. Däremot kunde tidigare ekonomiskt svaga andratidningar få särskilda engångsbidrag för att utveckla sina nättjänster.

Ett tillfälligt distributionsstöd om 5 MSEK årligen (2008-2010) har dock införts vad avser ”elektronisk distribution” av dagstidningar som ett alternativ till befintliga tryckta tidningar. Stödet ska både syfta till att sänka tidningsföretagens distributionskostnader samt abonnenternas investeringskostnader för att kunna ta del av innehållet.

Elektroniskt distribuerade dagstidningar belastades 2007 med ordinarie moms. Presskommittén ansåg i sitt slutbetänkande att regeringen borde arbeta för reducerad moms också för elektroniskt distribuerade tidningar. Kommittén argumenterade dessutom för en ny utredning om de mediepolitiska konsekvenserna av ett tekniskifte från distribution av tryckta dagstidningar till elektronisk distribution av dagstidningar.

2. Det svenska mediestödets motiv och konsekvenser

Som framgår av föregående kapitel utgår mediestöd till vissa grupper av medier i Sverige, medan andra grupper står helt utan sådant offentligt stöd. Vilka mediegrupper som får stöd har till största delen av historiskt betingad och grundad på överväganden kring ett mediasystem som har fler skillnader än likheter med dagens. Eftersom stöd till stor del riktats mot en viss medietyp har det också fått konsekvenser för utvecklingen av andra medier. Vidare har mediestödet i mediekonvergensens tid också blivit allt svårare att detaljstyra. I detta avsnitt diskuteras mer utförligt målsättningarna bakom det svenska mediestödet och de konsekvenser detta fått för den svenska mediestrukturen.

2.1 Mediastödets mål och politiska organisering

Moderna svenska teorier om mediernas roll i samhället kan framförallt sägas ha haft ett elitdemokratiskt, eller om man så vill makthavarorienterat, perspektiv. I olika pressutredningar har exempelvis framhållits vikten av att sprida viktig samhällsinformation till medborgarna, granska de politiska makthavarna och erbjuda ett forum för samhällsdebatt.

Massmedierna fyller tre uppgifter som är särskilt angelägna för den fria åsiktsbildningen: nämligen uppgiften att förse medborgarna med sådan information att de fritt och självständigt kan ta ställning i samhällsfrågor, uppgiften att granska de inflytelserika i samhället och uppgiften att låta olika åsikter komma till tals. (SOU 1995:37)

De olika rådande samhällsuppfattningarna och värderingarna har ansetts viktiga att via press, radio och TV sprida, granska och ställa mot varandra. I praktiken är det också detta perspektiv på mediernas roll i samhället som ligger bakom skapandet av de två mest centrala mediasystemen i det moderna Sverige; partipresssystemet på tidningssidan och public-service systemet beträffande etermedierna. Partipressen ger en mångfald av olika ideologiskt orienterade pressröster, public service ger en objektiv och ideologiskt balanserad dominerande myndighetskontrollerad radio och TV. I båda fallen har systemen skapats på direkt eller indirekt initiativ av de politiska makthavarna, vilka har sett ett behov av att massmedierna speglar de rådande politiska opinionerna och genom sin analys av dessa ökar befolkningens kunskaper och möjligheter att ta ställning i samhällsfrågor.

Målen för ett samhällsligt mediestöd är således att stärka den demokratiska debatten. Det kan schematiskt ske genom att garantera att medierna är så oberoende som möjligt, genom att göra medierna så tillgängliga som möjligt och genom att skapa största möjliga mångfald i medierna.

I synen på dagspressens demokratiska roll konstaterade den senaste svenska pressutredningen, Presskommittén, i sitt betänkande att dagstidningarna alltjämt fyllde en viktig roll för medborgarnas möjligheter att hålla sig informerade om och kunna delta i frågor av betydelse för samhällslivet. Kommittén gjorde samtidigt bedömningen att dagspressens betydelse sannolikt inte skulle komma att minska under överblickbar framtid. Därför borde en yttre och inre mångfald underlättas på dagspressmarknaden och därför borde också dagspressen stödjas indirekt genom reducerad mervärdesskatt (SOU 2006:8).

Public service definieras i den senaste public service-utredningen som en radio och TV i allmänhetens tjänst som också finansieras av allmänheten. Public service ska vara oberoende från staten och andra maktsfärer och fri från politisk och ekonomisk påverkan. Public service

ska vidare granska, ifrågasätta och skapa debatt, utbilda och folkbilda, spegla, underhålla och tillgängliggöra (SOU 2008:64).

Kontrollen av i vilken utsträckning public service-företagen uppfyller uppdraget i enlighet med sändningsavtalet görs av myndigheten Granskningsnämnden som i efterhand bedömer innehåller i radio- och TV-program. Public service- redovisningarna fungerar som ett underlag för nämnden bedömningar, som i övrigt görs efter egna initiativ eller efter anmälningar från allmänheten. Granskningsnämnden granskar inte bara public service-medierna, utan också innehållet i övrig svensk radio och TV. Däremot omfattas utländska satellitkanaler av granskningen, varför t ex TV 3 och Kanal 5 som finns i Storbritannien lyder inte brittiska lagar. Granskningsnämndens och den danska Radio och TV-nämndens uppgifter är tämligen likartade.

Radio- och TV-verket är den myndighet som sedan 1994 svarar för tillståndsgivning för ljudradio- och TV-sändningar till allmänheten, utom för sådana medier vars tillstånd meddelas av regeringen. Radio- och TV-verket har till uppgift att ge tillstånd för närradio och privat lokalradio och registrerar alla som bedriver sändningsverksamhet i enlighet med radio- och TV-lagen. Verket har också haft ansvar för fördelningen av sändningstillstånd för sändningar i det digitala marknätet.

I en aktuell promemoria från kulturdepartementet föreslås dock att Granskningsnämnden tillsammans med Radio- och TV-verket och Presstödsnämnden slås samman till en enda ny myndighet 2010. Dock behålls de särskilt sammansatta nämnderna och knyts till den nya myndigheten som särskilda beslutsorgan. Skäl för att slå samman myndigheterna är bland annat teknikutvecklingen på medieområdet och förändrade medievanor. Dessutom är syftet att skapa en mer slagkraftig myndighetsorganisation med stärkt kompetens (Ds 2009: 4).

När det gäller den politiska organiseringen i stort kan mediepolitik knappast heller sägas ha varit något centralt område i svenskt politiskt beslutsfattande och förvaltning. Om dagspressfrågorna under efterkrigstiden först stod i centrum för den mediepolitiska diskussionen så kom de efter hand att överskuggas av ett allt större politiskt intresse för radio och TV. Genomgångar av partikongressernas dagordningar visar visserligen att press, radio och TV med tiden kompletteras av motioner på temat massmediapolitik. Det hindrar emellertid inte att motionsfloden också fortsättningsvis framförallt omfattat synpunkter på enskilda mediers villkor och roller.

Ur ett mer sakpolitiskt perspektiv förefaller inte heller mediepolitik vara något lika självklart definierat politikområde som till exempel ekonomisk politik, försvarspolitik eller familjepolitik. Mediepolitiken har knappast på allvar etablerat sig i den svenska statsapparaten. På många sätt hamnar mediepolitiken i stället mellan olika givna ansvarsområden. I regeringen kan mediefrågor på olika sätt beröra kulturministern, justitieministern, finansministern eller demokratiministern och mediefrågorna är därför splittrade på flera olika departement. Kulturdepartementet äger mediefrågorna som fackdepartement. Finansdepartementet är dock avgörande instans för alla frågor som rör ekonomi och medier som presstöd, reklamskatt, licensavgifter, koncessionsavgifter. Näringsdepartementet styr över de statliga mediebolagen och äger Teracom och dotterbolaget Boxer och vill att de ska så mycket pengar som möjligt. Problem uppstår då när EU-kommissionen uppmanar kulturdepartementet att häva Boxers monopol på marknaden. I riksdagen finns flera utskott, framförallt kulturutskott och konstitutionsutskott, men även utbildningsutskott och näringsutskott, som från olika utgångspunkter berör mediefrågor.

2.2 Mediestödets betydelse för mediestrukturen

Den tidigare genomgången visar att det totala mediestödet (inklusive indirekt stöd) i Sverige uppgår till strax under åtta miljarder kronor årligen. Det finns en stor variation i hur stödet fördelas mellan olika mediegrupper. Bland etermedierna erhåller public service ett omfattande stöd via licensmedlen, medan kommersiella aktörer i princip bara gynnas genom att ingen reklamskatt påförs. Dagspressen åtnjuter en generell momssubvention och distributionsstöd, och andratidningar och kulturtidskrifter får visst stöd. Internetmedier stöds i princip inte alls, och generellt är det så att etablerade medieföretag gynnas av mediestödet för sina traditionella verksamheter.

Mer än 30 år av presstöd har enligt den senaste pressutredningen varit framgångsrikt:

Den förda presspolitiken kan sägas ha syftat till att motverka de marknadskrafter som kan leda till monopolsituationer för att på så sätt försöka bibehålla en mångfald och göra det möjligt för medborgarna att företa sitt tidningsval med utgångspunkt från tidningarnas framtoning och redaktionella innehåll (SOU 2006:8, s. 129).

Å andra sidan konstaterar kommittén:

Dagens presstöd snedvrider konkurrensen på marknaden eftersom nättidskrifterna exkluderas från presstöd och därmed ges sämre förutsättningar på marknaden än pappersbaserade dagstidningar. Det borde vara innehållet som värderas, inte hur innehållet förmedlas (SOU 2006:8, s. 389).

Presstödet har framförallt gynnat existerande medieföretag. En enda gång har en andratidning lyckats bli förstetidning: under sju år på 1980-talet i Östersund var Länstidningen (S) större upplagemässigt och täckningsgradsmässigt än Östersunds-Posten (C). I övrigt har de ursprungliga konkurrensförhållandena varit intakta. De enda nya dagstidningar av betydelse som tillkommit efter presstödet införande är affärstidningen Dagens Industri 1976 och gratistidningen Metro 1995.

Dagens Industris framgång kan till delar förklaras med dess stegvisa lansering från tvådagartidning till sexdagartidning och dess starka nischposition som inte utmanade den befintliga dagspressen utan snarare expanderade marknaden. Metros framgång byggde framförallt på den effektiva och självbetjäningsbaserad distributionen med tidningsställ i tunnelbanan. Riskkapital fanns dessutom i båda fallen i form av starka ägare: Bonniers och Stenbeck.

Presstödet inverkan på kvällspressens utveckling är förmodligen inte särskilt stort. Den har haft ett annat innehåll och annan utgivning. Konkurrensen har snarast skärpts genom att kvällstidningar numera är att betrakta som morgon-, eller i varje fall förmiddagstidningar.

Presstödet har inte påverkat tidningskonkurrensen positivt, men möjligen hindrat en snabbare avveckling av tidningar. När presstödet infördes 1971 fanns det 20 orter med två dagstidningar. 2007 hade Sverige 15 sådana konkurrensorter. Minskningen ska ses mot bakgrund av att Sverige fortfarande har fler platser med tidningskonkurrens än något annat land i Europa (Gustafsson, 2007).

De senaste årens strukturförändringar av den svenska dagspressen har gjort att nära två tredjedelar av presstödet i dag går till borgerliga tidningar eller till tidningar som ingår i borgerliga tidningskoncerner. Helägda socialdemokratiska tidningar får cirka 15 procent av det totala presstödet.

Det svenska presstödet, och då främst det mer direkta selektiva stödet, infördes för att motverka tidningsnedläggningarna och för att behålla den yttre mångfalden inom massmedierna. Presstödet har emellertid knappast lyckats helt med sin uppgift, utan har främst möjliggjort en fortsatt utgivning av andratidningar som förr eller senare fått lägga ner eller fusionera sig med ekonomiskt starkare tidningar. De flesta stödberoende tidningar har kunnat överleva tack vare presstödet, men de har inte kunnat förbättra sin ställning på marknaden. Om presstödet skulle avvecklas skulle det troligen innebära att ganska många av landets andratidningar skulle tvingas upphöra. I bästa fall skulle de kunna hitta andra finansiärer som exempelvis politiska partier eller andra organisationer. Kanske skulle också vissa av tidningarna kunna överleva om de sänkte sin periodicitet.

I dag är den centrala frågan hur många tidningar som räddats till överlevnad av presstödet, och hur många som räddats till överlevnad av tidigare konkurrenter. På en rad orter har de mest lönsamma tidningarna mer eller mindre säkrat fortsatt tidningsutgivning för andratidningen genom olika former av pressamverkan. Det kan handla om ett samarbete om allt utom det redaktionella innehållet, eller om en helt ny tidning med olika ledarsidor med olika politisk färg. Därmed har den regionala mediestrukturen förändrats kraftigt. Kvar finns en publicistisk mångfald när det gäller det redaktionella utbudet, men en ökad maktkoncentration med avseende på medieägandet. Utvecklingen understryks av det faktum att en stor regional medieägare i dag också ofta står bakom lokala kommersiella radio- och TV-stationer, webbportaler, annonsblad, distributionsföretag samt reklam- och tryckeriföretag.

Parallellt med att tidningstitlar försvinner där det tidigare funnits flera tidningar blir det allt mer uppenbart att stora delar av landet med kraftig befolkningsutveckling och ekonomisk tillväxt som i storstadens förortskommuner aldrig kommer att få se några starka lokaltidningar av traditionellt snitt. De lever i stället i konstant medieskugga. Presstödet har inte förmått påverka dessa nya regionala mediestrukturer, utan mer handlat om att bevara gamla. Som helhet har ägarkoncentrationen i det svenska mediesystemet vidare tilltagit trots att det existerar fler medieföretag än tidigare. Samtidigt har den innehållsmässiga konformismen sannolikt blivit större trots ett ökat utbud.

Det har förstås funnits flera motiv till den här utvecklingen. Dominanterns omsorg om en mindre konkurrent på marknaden har knappast varit den främsta anledningen till strukturförändringen. Snarare finns åtskilliga tecken på att tidningsföretagens strategiska positioneringar väglets av en strävan att framförallt hindra ännu större medieägare att komma in på den regionala marknaden, genom att till exempel köpa en tidning där. Målet att behålla kontrollen av den regionala pressmarknaden, och i synnerhet annonsmarknaden har därmed drivit olika lösningar för medieägande och pressamverkan. Men där finns också alternativa motiv som att se till att reklampengar vid en nedläggning av en tidning inte går till andra medieformer eller att slå vakt om samdistributionsrabatten.

Utöver det selektiva direkta driftsstödet omfattar dagens subventionspolitik även distributionen av dagspress. Vad gäller detta distributionsstöd menar kritikerna att denna generella subvention har nått målet att stimulera tidningsföretagen till samverkan och därför borde kunna upphöra, särskilt som de största bidragen går till de största tidningarna. Till kritikerna hör det statliga Konkurrensverket som förordat en genomgripande ändring eller avveckling av stödet eftersom det anses ha hindrat en mer rationell tidningsdistribution.

Erfarenheterna av det särskilda distributionsstödet på lördagar, som inte heller är entydigt positiva. Statskontoret har hävdade att stödet "inte givit avsedd effekt". I Presstödsnämndens skrivelse till regeringen 2003 konstateras att "inte någon abonnent vars lördagsutdelning

tidigare upphört har på grund av stödet åter börjat få utdelning på lördagar". Följande år redovisar nämnden att "endast ett fåtal, cirka 250 abonnenter, genom stödet återfått sin lördagsutdelning". Det är ett magert utfall i förhållande till kostnaden, cirka 10 miljoner kronor per år, särskilt som nämnden också deklarerar att den inte kan bedöma hur många abonnenter som skulle bli utan lördagsutdelning om stödet upphörde.

När det gäller etermedierna är mediestödets och mediepolitikens effekter mest tydliga på radioområdet. Där har i princip alla politiska beslut gynnat SR. Genom att konkurrens bara tillåtits på de lokala marknaderna har SR kunnat behålla sin starka ställning och trovärdighet när det gäller nyhetsförmedling och kvalitetsprogram. Höga inträdesavgifter på de lokala marknaderna och en svag utveckling av radioreklamen har ytterligare underminerat de kommersiella aktörernas ställning. Den sittande borgerliga regeringen har framhållit den "snedvridna" konkurrensen och den kommersiella radios ogynnsamma marknadsvillkor som ett stort problem, men det är knappast sannolikt att marginella förbättringar av villkoren ändrar marknadsförhållandena i grunden.

TV-marknaden har i högre grad kommersialiserats och licensmedlen har idag passerats av betal-TV-avgifter och reklam som intäktskälla. SVT har förhållandevis framgångsrikt mött den ökade konkurrensen med populära program som lockat en stor publik. När det gäller tittartidsandelen har dock SVT:s andel sjunkit successivt allt sedan kommersiell TV introducerades. Till stor del förklaras denna utveckling inte av att publiken försvunnit till de mest populära kommersiella kanalerna, utan av det ständigt ökade utbud av tillgängliga TV-kanaler för de svenska hushållen. SVT kämpar därför i högre grad än SR för bibehållen politisk legitimitet, men de två bolagens framtid är förstås nära sammankopplad, inte minst efter den finansieras av den gemensamma licensavgiften. När det gäller TV kan inte det svenska mediestödet sägas ha varit ett stort problem för de kommersiella konkurrenternas marknadsvillkor, eftersom de oftast profilerat sig med ett annat utbud. Bara när det gäller detaljfrågor, som sponsringen i SVT eller satsningen på nya medier, har public service-bolagets särställning ifrågasatts.

2.3 Den kritiska debatten kring mediestödet

Presstödet har varit föremål för kritik från framförallt två av regeringens partier, folkpartiet och moderaterna. I en reservation till ett utredningsbetänkande 1988 menade dessa båda partier att presstödet ledde till en myndighetskontroll som var främmande för den "fria" svenska dagspresstraditionen och ett uttryck för en förlegad interventionistisk mediepolitik.

I en gemensam reservation till den senaste pressutredningen framförde dessa båda partiers representanter hård kritik mot stödet. Det ansåg att det selektiva direktstödet av principiella skäl borde avvecklas snabbt. De pekade på att stödet inte förhindrat tidningsnedläggningar och att medieutvecklingen gjort mångfaldsargumentet överspelat. Vidare konstaterades att professionaliseringen av nyhetsarbetet gjort partipresstänkandet obsolet.

Presstödsutredningens majoritet vill bevara ett föråldrat system, skrev reservanterna Birgit Friggebo (fp) och Mats Johansson (m):

Det är inte statens uppgift att år efter år gynna vissa privata medieföretag på andras bekostnad med över 500 miljoner kronor per år. Presstödet har blivit ett permanent förlusttäckningsbidrag med partipolitisk slagsida. Subventionerna tillfaller dessutom allt fler vinstrika mediekoncerner. Men regeringens perspektiv är fortfarande tillbakablickande och teknologiskt begränsat. Verksamheten förefaller som bärande princip ha bevarandet av dagens press i hopp om att förlänga stödtagarnas överlevnad (SOU 2006:8).

En omfattande kritik mot presstödet har också kommit från Sveriges största dagspressägare, Bonniers. I en kritisk rapport i frågan menar koncernen att presstödet misslyckats av flera skäl: Stödet har inte räddat mångfalden genom att förhindra att dagstidningar lagts ned. Vidare har mångfalden i det samlade medieutbudet (radio, TV, gratistidningar och Internet) ökat avsevärt varför en statlig garanti för mångfalden är överspelad. Bonniers anser också att de svagare presstödsberättigade tidningarna "kannibaliserar" på de tidningar som har förutsättningar att överleva på egen hand eftersom "onaturligt många" får dela på dagspressens annonskaka. Det är inte presstödet som till sist räddat de svagare tidningarna kvar på marknaden, utan de större koncerner som ofta köpt upp dessa tidningar (Bonnie Group, 2005).

I en expertrapport från ESO, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 1993 konstaterades att Sverige har Europas högsta direkta presstöd per invånare, 60 kronor, medan Finland och Norge kom närmast därefter med 30-35 kronor per invånare. Den då till finansdepartementet knutna expertgruppen efterlyste här tydligare mål för mediepolitiken, och konstaterade att presstödet kan ha motverkat nyetableringar och strukturrationaliseringar. Gruppen menade också att medieutvecklingen gjorde det mer relevant att beakta den innehållsliga mångfalden än att utgå från antalet tidningar. En liknande bedömning gjorde Konkurrensverket i en analys av presstödet tio år senare.

Presstödet har haft effekt när det gäller antalet tidningar. Den strukturella marknadssituationen har inte försämrats på samma sätt som i flera länder. Svenskarna är fortfarande ett tidningsläsande folk, och antalet dagstidningar är fler än i betydligt större länder som Frankrike och Storbritannien. Det står helt klart att presstödet varit en bidragande orsak till att presstrukturen inte förändrats alltför radikalt. Under åren utan presstöd sjönk antalet dagstidningar mer än under de efterföljande åren med presstöd.

Samtidigt är det uppenbart att stödet inte helt på egen hand förmått bevara presstrukturen. Under 1970- och 1980-talen var ett väsentligt stöd från LO en starkt bidragande orsak till att arbetarrörelsens tidningar fortfarande fanns kvar på marknaden. A-pressens konkurs i februari 1992 förklaras huvudsakligen av LO:s ovilja att fortsätta att bidra med mer pengar till de förlustbringande tidningarna. Under de senaste åren är det i stället konkurrerande tidningsföretag som gått in och köpt upp ekonomiskt utsatta andratidningar, som i stället blivit "andras" tidningar. Presstödet har i dessa fall varit en del av samverkanskalkylen, men på intet sätt utgjort den grundläggande garanten för tidningarnas överlevnad.

Bortsett från bevarandet av tidningar kan presstödet effekter sägas ha varit begränsade. Stödet har inte lett till att mångfalden av medieägare har ökat. Tvärtom har ägarkoncentrationen bevarats på både nationell och regional nivå. Antalet tidningar må vara relativt konstant, men antalet ägare av dessa tidningar minskar. Vidare kan presstödet sägas ha haft en bevarande funktion. Marknadsförhållandena har i grunden inte kunnat ändras, utan relationen mellan dominerande och utsatt tidning har i grunden förblivit som tidigare.

Ett ytterligare argument för presstödet får anses helt överspelat. Tanken att stödja tidningar med en viss politisk färg för att garantera den opinionsmässiga mångfalden är inte längre särskilt övertygande. Allt färre tidningar har idag en partipolitisk hållning, snarare upphöjs oberoendet till en publicistisk dogm. Vidare är traditionellt opinionsmaterial som ledare i dag utmanat av annat redaktionellt material med större publik som debattartiklar och nyhetsanalyser. Partipressen har ersatts av en oförutsägbart partisk press, möjligen valrörelsens tre sista veckor undantagna.

Slutligen finns anledning att peka på att medieutvecklingen gjort flera presspolitiska postulat överspelade. Värnandet av en yttre mångfald inom dagspressen var tveklöst en viktig princip för 30 år sedan, men har förlorat stora delar av sin relevans i en tid då utbudet av medier närmast exploderat och då i synnerhet Internet erbjuder en obegränsad yttre mångfald. Därutöver kan hävdas att ett särskilt stöd till en viss typ av medier i en viss ekonomisk situation också snedvrider konkurrensen och hindrar nya aktörer att komma in på marknaden. Dessutom är det inget som säger att de marknader som i dag stöttas med statliga interventioner är de där mångfaldsproblemet är mest akut.

Frågan om den årliga uppräknings av stödet till public service har framförallt kritiserats av public service-bolagen. Den senaste public service-utredningen föreslog en årlig uppräknings av anslagen med två procent i sex år med start 2010. Detta med anledning av att andra statliga myndigheters anslag räknas upp med denna procentsats (SOU 2008: 64). Sådana principer för uppräknings är felaktiga, menar till exempel Sveriges Radios nye VD Mats Svegfors i en intervju:

Jag tar mig för pannan, en så grund analys är ovärdig ett modernt politiskt system. Jämförelsen med myndigheter är befängd, vi bedriver en helt annan typ av verksamhet än de, där vi både ska klara av att öka produktiviteten och att förnya vår verksamhet. Dessutom har vi ett helt annat ansvar. När det flesta andra medier tvingas betala ett publicistiskt pris för att de måste spara får public service en ännu större betydelse för demokratin. Då är det inte glimrande begåvat om regeringen tvingar in oss i en neddragningslogik. (Dagens Industri, 2009-03-14).

Företrädare för public service-bolagen har tidigare pekat på att den årliga uppräknings av anslagen i Danmark och Norge ligger på mellan tre och fyra procent och att en lägre nivå inte motsvarar kostnadsökningarna. Med nuvarande nivå krävs en nedskärning på Sveriges Radio med 30 MSEK varje år, vilket motsvarar en lokal radiokanal. För Sveriges Television är motsvarande belopp 84 MSEK per år och motsvarar besparingar av tre regionala nyhetsprogram (Brunnberg & Hamilton, 2007).

När det gäller finansieringen av public service kan en uppluckring av det allmänna stödet för licensfinansiering skönjas bland de borgerliga partierna.

Centerpartiets mediepolitiska talesman Anders Åkesson har förklarat att hans parti kan tänka sig en skattefinansiering av public service som ett alternativ till dagens system. Det skulle då baseras på en "medieavgift" som tas ut med kommunalskatten, ungefär på samma sätt som den nuvarande begravningsavgiften (Engblom & Wormbs, 2007).

Moderaterna presenterade sitt nya kulturpolitiska program i mars 2007 och uttalade där att den politiska sfärens inflytande över public service bör minska, att de kommersiella medierna måste få bättre villkor i konkurrensen gentemot public service, att licensavgiften (som här kallas "apparatskatten") bör ersättas med finansiering via statsbudgeten och att presstödet och reklamskatten stegvis ska avskaffas. Eller som saken uttrycktes i moderaternas kulturpolitiska program våren 2007:

Det är positivt att nischkanalerna växer från låga nivåer, som ett tecken på ändrade tittarmönster från allmän-TV till special-TV. Sveriges Televisions sjunkande tittartidsandel, från över 50 procent till neråt 40 (2005), är ett naturligt resultat av avmonopoliseringen. Desto viktigare blir det att public service-företagen (PSB) slår vakt om kvaliteten i utbudet och skiljer sig från de kommersiella konkurrenterna snarare än efterliknar dem (divergens, inte konvergens).

Folkpartiet presenterade en medierapport i januari 2007 och partiet krävde ett slopat presstödet inom tre år, avskaffad reklamskatt och pläderade (i alla fall under en kort tid) för en statlig finansiering av etermedierna via ett fondsystem där kanaler med ett kvalitativt högtstående innehåll får stöd. Liksom moderaterna ville folkpartiet stärka de privata medieägarnas ställning gentemot offentliga aktörer. Folkpartiet föreslog också en utförsäljning av de statliga företagen Teracom och Boxer.

Både folkpartiet och moderaterna önskar i dessa dokument etablera en rikstäckande privat radiokanal med egen nyhetsverksamhet. Inte minst som motvikt till Sveriges Radios Ekoredaktion som båda dessa partier finner brister i mångfald när det gäller nyhetsbevakningen. En ståndpunkt som dessa båda partier har framfört regelmässigt de senaste decennierna.

Det finns i dag en tämligen entydigt uttalad borgerlig kritik av den politiska styrningen av public service-bolagen som kan innebära förändringar av organisation och ledning. Slutligen återstår en del centrala frågor som fortfarande kan betecknas som öppna, och där regeringen (ännu) inte deklarerat någon bestämd uppfattning. Det gäller finansieringen, där licensmodellen och budgetmodellen är de två kvarvarande alternativen sedan den folkpartistiska fondmodellen övergetts tämligen snabbt. Det gäller också frågan om organisationen och antalet public service-bolag, där den svenska uppdelningen i tre olika bolag är mycket ovanlig i en internationell jämförelse. Det gäller också den digitala radion där den nya regeringen inte har utslutit att en framtida satsning kan aktualiseras.

SVT:s utgångspunkt i den offentliga debatten om public service har också varit att vara synliga på alla medieplattformar. Alla kanaler som är finansierade med licensavgifter bör enligt SVT finnas tillgängliga i samtliga distributionsformer som erbjuds i dag: marknät, satellit, kabel, bredbands-TV, Internet och mobiltelefoner. Denna hållning har fått stöd av en riksdagsmajoritet av fem partier och i det nuvarande sändningstillståndet får SVT lov att utveckla sin verksamhet i nya plattformar som Internet.

2.4 Mediestöd som ej förverkligats

En lag mot ägarkoncentration i medierna, som i Norge, har länge diskuterats av svenska politiker och frågan utreddes under lång tid av socialdemokratiska regeringar på 1990-talet. Regeringen valde dock att inte presentera ett sådant lagförslag med motiveringen att lagens efterlevnad inte skulle kunna vara möjlig att kontrollera.

Den regerande borgerliga alliansen har i sin regeringsförklaring slagit fast att medierna ska vara "fria". Formuleringen har av regeringsföreträdare tolkats som att staten inte ska ägna sig åt någon direkt detaljstyrning och reglering av medierna, utan att detta ska överlåtas till marknaden. Av det skälet väljer också den nuvarande alliansregeringen att inte lagstifta mot ägarkoncentrationen på medieområdet (Johansson, 2007).

Folkpartiet föreslog 2007 att särskilda public service-fonder skulle inrättas där alla medieföretag som producerade ett högkvalitativt innehåll skulle kunna erhålla medel från fonden. Efter en hård debatt om vad som utmärkte kvalitet i innehållet valde folkpartiet tämligen snabbt att dra tillbaka förslaget.

En finansiering av public service-verksamheten via statsbudgeten diskuteras rapsodiskt i den senaste public service-utredningen som ett alternativ till licensavgiften. Det skulle innebära att public service-företagen fick en närmare relation till staten och att statsbudgeten belastades med knappt 7 000 MSEK. Mot bakgrund av att utredaren argumenterar starkt för en mervärdesskattebeläggning av licensavgiften anses en finansiering över statsbudgeten inte möjlig eftersom sådana anslag inte kan beläggas med moms (SOU 2008:64).

En strikt individuell public service-avgift som kopplas till person i stället för till innehav av apparat har också diskuterats i detta sammanhang. Argumentet har varit att alla har nytta av public service-medier och att de då ska betalas av alla. En avgift som tas in av Skatteverket, i likhet med till exempel begravningsavgiften, är emellertid förenad med mycket administration och stora kostnader.

Bristen på lokala medier i storstäderna, och i synnerhet deras ytterområden har inom svensk medieforskning uppmärksamats som den så kallade ”medieskuggan” där det trots ett stort befolkningsunderlag och ekonomisk tillväxt inte finns lokala medier annat än i mycket blygsam omfattning (Nygren & Nord, 2002; Nygren, 2005). Presskommittén 2004 ansåg att särbestämmelser för att gynna medier i dessa områden inte var önskvärda då presspolitiken borde ha en generell inriktning.

3. Jämförelser mellan danskt och svenskt mediestöd

Det svenska mediestödet har generellt fler likheter än skillnader i jämförelse med det danska mediestödet. Det är knappast särskilt förvånande eftersom de båda ländernas mediasystem har stora likheter i fråga om traditioner av politisk parallellism, ett starkt hävdande av journalistisk professionalism och en erkänd koppling mellan staten och medierna. I internationella jämförelser av västerländska demokratiers mediasystem framstår också alla de nordiska ländernas mediasystem som mer lika varandra än vad som är fallet i några andra jämförbara länder (Hallin & Mancini, 2004).

3.1 Inriktning och omfattning av mediestödet

Huvudsakliga mediestöd i båda länderna är således licensavgifter för radio och TV samt presstöd i olika former. 2007 fördelades det danska och svenska statstödet till medierna (inkl avgiftsmedel) på följande sätt:

Tabell 6. Offentligt mediestöd till dagspress, radio och TV i Danmark och Sverige 2007

	Danmark (MDKK)	Sverige (MSEK)
Radio och TV	3 813	6 208
Dagspress (inkl indirekt stöd)	1 546	1 567
Totalt	5 359	7 775

Källor: Årsredovisningar 2007: SR, SVT och Presstödsnämnden samt Midtvejsrapport "Kortläggning af den offentlige mediestött i Danmark" (RMC, 2008).

I grunden är också de olika stödformerna rätt lika. I båda länderna går det klart största mediestödet i form av licensavgifter till public service-medierna i radio och TV. I både Danmark och Sverige råder också en närmast "puritansk" syn på finansieringen av public service: i princip alla intäkter till programbolagen kommer från licensmedlen och bara en försumbar andel kan hänföras till sponsring eller andra kommersiella intäkter från sidoverksamheter. Licensmedlen utgör 80 procent av det samlade svenska mediestödet och 71 procent av det danska mediestödet (under förutsättning att procentbasen räknas på en uppskattning av både direkt och indirekt mediestöd). Helt klart utgör public service-medierna en grundbult i både dansk och svensk mediepolitik. Det ska framförallt ses som ett stöd för en radio och TV i allmänhetens tjänst, men i viss utsträckning också som ett stöd för public service-aktiviteter på nya medieplattformar, eftersom avtalen mellan programbolag och stat i båda länderna ger utrymme för sådana satsningar.

Här kan dock konstateras att förutsättningarna för en framgångsrik utveckling av public service i nya medier ter sig väsentligt bättre i Danmark eftersom public service-verksamheten är organiserad inom ett enda bolag. I Sverige finns tre public servicebolag som alla producerar sina egna webbsajter. Det ger inte samma samordningsvinster och rationella

produktion. Resultatet visar sig bland annat i att Danmarks Radios webbplats har en topposition bland danska nyhetsajter, medan de olika public service-bolagens webbplatser i Sverige hittills rönt mindre uppskattning och popularitet. Frågan om en sammanslagning av bolagen har hittills varit närmast tabu i den svenska debatten, men kan möjligen aktualiseras i ett senare skede om den ekonomiska pressen på public service-bolagen ökar ytterligare och behovet av rationaliseringar blir akut.

Det starka statliga engagemanget i public service-medierna förefaller också sammanfalla med ett ökat intresse från statsmakternas sida att styra dessa medier. Det reser frågor om den så kallade "armlängdsprincipen" i både Danmark och Sverige. I Sverige har detta yttrat sig i en ny blockpolitisk strid om mediepolitiken där den sittande borgerliga regeringen halverade tillståndspannningen 2006, tillsatte en ny utredning om villkoren för public service samma år och i varje fall i ökad utsträckning har börjat diskutera alternativa finansieringsformer för verksamheten som via statsbudgeten eller som en särskild avgift som betalas via skattsedeln. Samtidigt är det klart att både Danmark och Sverige befinner sig mycket långt från den närmast ohämmade politisering av public service som kan iaktas i delar av framförallt södra och östra Europa.

Den avgörande skillnaden i mediestöd finns i stället vad gäller det direkta stödet till tryckta medier. Danmark har inget selektivt presstöd och det efterfrågas inte heller av politikerna eller branschen, medan denna stödform (driftsstöd) utgör huvuddelen av det svenska mediestödet till dagspressen. Det finns därför anledning att fråga sig vad det svenska presstödet har betytt för utvecklingen och om det finns avgörande skillnader mellan de båda ländernas pressstrukturer och pressutveckling som kan förklaras av förekomsten av selektivt presstöd.

Först kan konstateras att den danska dagspressmarknaden brottades med ungefär samma problem som den svenska i början av 1970-talet. En jämförelse mellan de båda ländernas dagspressutveckling visar på en del likheter, men de koncentrationstendenser som funnits i båda länderna förefaller ha utvecklats i olika takt. Koncentrationen har gått snabbare i Danmark, medan den i någon utsträckning har bromsats upp i Sverige, där andratidningar fortfarande finns kvar på marknaden, om än ägda av förstetidningarna. Den danska dagstidningskonsumtionen ligger i dag på ungefär 60 procent av den svenska. Frånvaron av presstöd har inte heller gjort det lättare att starta nya abonnerade dagstidningar i Danmark. I stället har här lokala gratistidningar – distriktsblad – ersatt de dagstidningar som försvunnit. Praktiskt taget alla andratidningar i Danmark har lagts ned. Det största genombrottet för moderna gratistidningar i Danmark, kan dock tillskrivas svenska Metros etablering i Köpenhamn. Metro framstår också, tillsammans med nischtidningen Dagens Industri, som de enda lyckade svenska pressetableringarna de senaste decennierna.

Det svenska presstödet har därmed haft en närmast uppbromsande inverkan på dagspressutvecklingen. En gemensam trend med ökad pressamverkan och ägarkoncentration finns i både Danmark och Sverige. Det har inte startats fler nya tidningar i Danmark i avsaknad av ett presstöd som gynnar existerande strukturer. Däremot har fler tidningar som funnits på marknaden räddats kvar i Sverige. Inte för att presstödet i sig varit avgörandet för detta, utan för att presstödet blivit en del av den ekonomiska kalkyl som motiverat lönsamma förstetidningar att köpa upp mindre konkurrenter och fortsätta ge ut dem. Till denna utveckling har också den svenska samdistributionsrabatten spelat in. Det har i många fall varit lönsammare att dela ut en stor och en liten tidning än att bara dela ut en enda tidning.

Det svenska distributionsstödet är till sin omfattning väsentligt mindre än motsvarande danska stöd, som också omfattar fler tidningskategorier. Samtidigt stimulerar det mer koncentrerade svenska stödet till samverkan mellan dagstidningar och effektivitetsvinster i dessa företag,

inte minst mot bakgrund av de mindre gynnsamma geografiska betingelserna för tidningsdistribution i Sverige. Trots den mindre omfattningen av det svenska stödet spelar det sannolikt en större mediepolitisk roll med tanke på dess utformning och inriktning.

Det finns fler abonnerade tidningstitlar i Sverige än i Danmark och det kan indirekt tillskrivas det svenska presstödet och dess cementerande inverkan på presssystemet. Strukturomvandlingen inom svensk dagspress har dock i huvudsak skett på strikt marknadsmässiga grunder och det statliga stödet har på intet sätt varit en effektiv motkraft till denna utveckling.

Vid sidan av det direkta stödet till tryckta medier finns också ett indirekt stöd till dagspress i Danmark och Sverige genom särskilda undantag för mervärdebeskattning. I Danmark är momsen 0 % på inkomster, medan ingående moms på utgiftssidan kan dras av i räknenskaperna. Som ett avgörande argument har framförts att ”det fria ordet inte bör beskattas”. Samma argument var skäl till att svensk dagspress fram till 1996 var helt momsbefriad. Sedan dess är momsen på dagspressens intäkter i Sverige 6 %, att jämföra med ordinarie momssats 25 %.

Beslutet om att införa moms på dagstidningar i Sverige kom efter en lång och intensiv diskussion under första hälften av 1990-talet. Sverige befann sig vid denna tidpunkt i en djup ekonomisk kris med rekordhöga räntor och spekulationer mot kronan. I det då mycket kärva statsfinansiella läget önskade statsmakterna införa 12 % moms på dagstidningar. Ett första förslag i den riktningen presenterades i en statlig utredning 1993, men det möttes av hård kritik från den samlade dagspressbranschen och Tidningsutgivarna (TU). TU tog bland annat fram en studie som visade att priselasticiteten på dagstidningar var hög.

I samband med det svenska EU-inträdet 1995 hävdade finansdepartementet på nytt att Sverige inte hade något annat val än att införa dagspressmoms. Den positionen övergavs dock snart sedan det stod klart att EU:s momsdirektiv medgav att stater som hade en 0 % moms på vissa varor och tjänster 1991 kunde fortsätta att ha det. Detta direktiv gäller för övrigt fortfarande och har möjliggjort momsbefrielsen på dansk dagspress.

Samtidigt var det i det rådande ekonomiska läget med återkommande krispaket, svårt för dagspressen att hävda att den inte skulle bära någon del av den börda som alla samhällsliga institutioner förväntades. Resultatet av diskussionerna mellan dagspressen och de politiska företrädarna blev också ett kompromissförslag om en moms på 6 % på dagstidningar.

Inför möjligheterna av en högre moms på 12 % föreföll tidningarna tämligen nöjda med den lägre moms nivån och några omfattande debatter om denna nivå och dess konsekvenser uppstod inte heller efter att den införts. Tidningsbranschens uppfattning var att man under rådande omständigheter ändå kommit ”någorlunda hyggligt undan” (Fischerström, 2009; Hultengård, 2009).

Det är också värt att erinra om att den mediepolitiska debatten i Sverige om mervärdesskatten och dagspressen varit långt mindre utförlig än vad som gällt för den reducerade reklamskatten, vilken fortfarande står högt på dagordningen för dagspressen, som anser sig missgynnad i förhållande till nya medieformer utan reklamskatt. En annan förklaring till momsfrågans relativt låga konfliktnivå kan här vara att momsbefrielsen av dagspressen gällde långt innan selektiva stödformer som presstöd och reducerad reklamskatt började diskuteras i den svenska mediepolitiska debatten (SOU 1988: 48).

Det är av olika skäl, inte minst vad gäller beräkningen av priselasticiteten för dagstidningar, svårt att uppskatta det samlade värdet av de särskilda momsreglerna i de båda länderna. Förmodligen ligger dock det indirekta stödet till dagspressen i både Danmark och Sverige i storleksordningen 1 000 – 1 500 MSEK. Som jämförelse kan nämnas att en svensk statlig utredning 1988 gjorde en ”grov uppskattning” där värdet av momsbefrielsen teoretiskt beräknades till 834 MSEK för hela dagspresskollektivet (1985 SOU 1988: 48).

De marknadsmässiga effekterna av den ringa svenska momshöjningen 1996 får betecknas som ringa. Den svagt sjunkande upplagan inom svensk dagspress har sannolikt andra huvudförklaringar, som samhällsekonomiska förändringar och tillkomsten av nya medier som konkurrerar om uppmärksamheten.

Någon särskild offentlig utredning om den nya momsens inverkan på dagspressen i Sverige har heller inte gjorts. Branschorganisationen Tidningsutgivarna har enligt uppgift framställt en del internt material under 1990-talet i frågan (Fischerström, 2009). Detta material har dock inte kunnat göras tillgängligt inom ramen för den här studien av det svenska mediestödet.

Sammantaget kan därför konstateras att den svenska momshöjningen i realiteten betraktades mer som en anti-klimax än ett som dråpslag mot pressen. Statsmakternas plädering för 12 % moms föranledde hård kritik, men när den ekonomiska krisen fördjupades förändrades debattens villkor och uppslutningen kring 6 % moms var större än vad som förmodligen varit fallet vid ett annat, mindre dramatiskt, händelseförlopp.

Intressant att notera från svensk mediedebatt är också att momsens numera mestadels betraktas som en konkurrensfördel. Därför har de svenska public service-bolagen konsekvent eftersträvat en momsbeläggning av licensavgiften för att möjliggöra momsavdrag på kostnaderna och likställa intern och extern produktion. Hittills har dock både den svenska regeringen och tunga remissinstanser som Skatteverket ifrågasatt den legala möjligheten att momsbelägga licensavgiften i Sverige (trots att detta sker i de nordiska grannländerna).

Sammanfattningsvis domineras mediestödet i både Danmark och i Sverige av licensmedel, reducerad moms för tryckta medier och olika former av direkt stöd till tidningar och tidskrifter. Licensmedlen är helt nödvändiga för public service-medierna och en avgörande förklaring till deras dominerande ställning. Den starka ställningen för Sveriges Radio, nationellt och lokalt, kan i hög grad tillskrivas avsaknaden av nationell kommersiell konkurrens och den privata lokalradions svårigheter att nå lönsamhet på grund av höga koncessionsavgifter och en dåligt utvecklad reklammarknad. Sveriges Television har mött betydligt hårdare konkurrens och licensmedlen förefaller här inte ge samma konkurrensfördelar. På den samlade svenska TV-marknaden är i dag betal-TV-avgifterna större än både licensmedlen och reklamintäkterna. Även på dagspressidan är det statliga mediestödets andel av omsättningen blygsam. Det förefaller därför som om det svenska mediasystemet får en allt starkare grad av marknadsorientering, i varje fall vad gäller TV och dagspress.

3. 2 Svenskt mediestöd av potentiellt intresse för Danmark

Då det svenska och danska statliga mediestödet till public service fungerar efter liknande principer är det inte alldeles lätt att se vilka delar av det svenska stödet som kunde vara av intresse i Danmark, och som samtidigt inte har prövats där. De grundläggande principerna om licensfinansiering av public service förefaller dessutom ha ett så utbredd stöd av den politiska majoriteten i de båda länderna att det inte förefaller särskilt realistiskt att diskutera alternativa finansieringsmodeller. På samma sätt finns en utbredd enighet om vikten av långa avtalsperioder och politisk balans i public service-verksamheternas styrelser. En möjlig förändring av de ekonomiska villkoren för public service vore förvisso att i likhet med stora delar Europa kompensera det existerande mediestödet genom att tillåta reklam i public service. Det är föga känt att Sverige var mycket nära en sådan mediepolitisk lösning 1990, i alla fall gäller detta för TV. I dagens läge är det emellertid inte politiskt realistiskt att plädера för sådana radikala förslag, eftersom de förmodligen skulle betraktas som alltför konkurrensförvridande av de kommersiella medieaktörerna.

Ett problem i båda länderna har varit att medieutvecklingen gjort apparatbegreppet obsolet och därmed också den lagstiftning som reglerar skyldigheten att betala licensavgift. Till detta kommer problemen med licensskolk. Här har flera förslag florerat i den svenska debatten utan att realiseras i praktiken. En statlig utredning har föreslagit införandet av en medieavgift. En senare utredning har föreslagit en public service-avgift. Det har också diskuterats vilken möjlighet som finns att ta ut dessa avgifter via skattsedeln. Hittills har dessa förslag avvisats av den politiska majoriteten på olika tekniska grunder. Ändå kvarstår frågan hur avgiften ska tas in och kopplas till befintlig teknik i ett läge där radio och TV inte bara finns i radio och TV. Förr eller senare måste ändå en lösning komma på dessa problem och den svenska debatten erbjuder i vart fall vissa olika förslag som kan tjäna som underlag för en vidare och fördjupad diskussion.

Den svenska lösningen med ett särskilt bolag – Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) – som svarar för administrationen och kontrollen av licensavgiften har ibland kritiserats för att vara kostnadsineffektiv. En modell som då och då förekommer i debatten är att införa en avgift för public service i samband med deklarationen. Så sker i dag i Sverige med till exempel begravningsavgift som alla betalar oavsett kyrkomedlemskap eller inte. Frågan är om detta merarbete på skattemyndigheterna skulle innebära en mer rationell och billigare hantering av licensavgiften än den nuvarande ordningen. Någon utredning av de ekonomiska konsekvenserna har inte gjorts.

Om det är svårt att se skillnader på etermediesidan, är det betydligt lättare när det gäller tryckta medier. Den grundläggande frågan om det svenska presstödet är något att överväga för Danmarks del, får nog i stort besvaras nekande. Presstödet tillkom i en speciell marknadsmässig situation och i ett helt annat medielandskap än dagens. Även om presstödet räddat svaga tidningar kvar på den svenska marknaden är det svårt att argumentera för ett särskilt stöd till papperstidningar idag, och kanske är det ännu svårare att peka på deras exklusiva opinionsbildande och partirelaterade roll. De svenska erfarenheterna har ändå visat att presstödet marknadskorrektiva roll i det moderna mediasystemet är tämligen begränsad.

Av de andra stödformerna finns distributionsstöd i båda länderna. Här har sannolikt den svenska samdistributionsrabatten varit en av flera bidragande orsaker till att ekonomiskt svagare tidningar inte lagts ned utan fortsatta att ges ut på tvåtidningsorter. Möjligen är det på samma sätt som med presstödet svårt att se några direkta positiva effekter i dag av att det

danska distributionsstödet förändrades i samma riktning då de konkurrerande tidningarna nästan helt har försvunnit.

Det ekonomiskt mest omfattande stödet till dagspressen i både Danmark och Sverige har att göra med momsreglerna. Dagspressens intäkter är momsfria i Danmark och belagda med reducerad moms i Sverige, efter att tidigare ha varit momsfria. Beräkningar kring effekterna av prisförändringar är tekniskt svåra och förtjänar mer fördjupade analyser som inte är möjliga att göra här. Med tanke på omfattningen av detta indirekta stöd är det emellertid tveksamt om subventioneringen har önskade effekter. Den totala svenska dagspressupplagan har visserligen sjunkit alltsedan 1996 då momsen infördes men denna trend kan i lika hög grad relateras till den förändrade mediebildens med gratistidningar (ej inräknade i detta mått!) och det ökade utbudet av medier överhuvudtaget.

Momsbeläggningen av den svenska dagspressen kan knappast sägas fått större marknadsmässiga konsekvenser. Mediemarknaden såg dock annorlunda ut 1996 jämfört med idag, varför det är svårt att reservationslöst framhålla det svenska exemplet som efterföljansvärt. Momsen har därtill betraktats som ett betydligt mindre marknadsproblem för dagspressen än reklamskatten och det selektiva presstödet (för förstaidningarna).

Momsbeläggning av dagspressen förefaller mot denna bakgrund ändå vara ett möjligt alternativ att överväga i dagens mediavärld, under förutsättning att det skulle frigöra mediestöd som kunde användas på ett mer produktivt sätt i nya medier.

Ett sådant tänkbart alternativt stöd vore till utveckling av webbplatser som svarade mot de mediepolitiska målen. Här är knappast utvecklingen i Sverige till någon större inspiration då mediestöd till Internetverksamheter i princip inte förekommer. Enda undantaget är en försöksperiod fram till 2010 med distributionsstöd till elektroniskt distribuerade tidningar. Det handlar här främst om teknikutveckling för distributionen både för avsändare och mottagare i syfte att ge ökad kunskaper inför ett förestående teknikskifte vad avser distribution av tidningar. Något stöd för innehållsmässig utveckling av satsningar på Internet handlar det därför inte om.

Slutligen finns kanske skäl att påminna om den svenska debatten kring den så kallade medieskuggan i storstäderna. Denna debatt handlade om bristen på lokala medier i Stor-Stockholms kranskommuner och förortsområden och om de ökade sociala klyftorna i medieanvändningen (Nord & Nygren, 2002; Nygren, 2005). I debatten framfördes krav på mediestöd för nyetableringar av medier i dessa områden, mer resurser för public service och stöd till webbsatsningar med lokal nyhetsförmedling och opinionsbildning. Den senaste pressutredningen avfärdade dock dessa förslag med motiveringen att den svenska mediepolitiken måste vara generell och inte gynna specifika geografiska områden (SOU 2006: 8). Det kan dock inte uteslutas att en fördjupad analys av möjliga åtgärder mot denna medieskugga skulle kunna leda fram till politiskt acceptabla förslag som inte utmanade grundläggande mediepolitiska principer.

4. Diskussion om medieutveckling och mediestöd 2009-2013

Två samtida tendenser framstår här som särskilt viktiga när det gäller att försöka diskutera möjligheterna till en framtida verkningsfull mediepolitik. Den ena är ett huvudsakligen teknologiskt perspektiv som hänger samman med medieutvecklingen, och den andra är ett huvudsakligen ekonomisk-juridiskt perspektiv baserat på ett mer legalistiskt och kontraktsrättsligt sätt att se på mediemarknaderna.

Teknologiutvecklingen gör det tveklöst allt svårare att utforma en effektiv mediepolitik för särskilda medietyper. Konvergensen mellan olika medier och utvecklingen av enskilda medier gör att mediepolitiska insatser försvåras. Det finns ett otal exempel på denna problematik. Ett aktuellt sådant gäller stödet till papperstidningar med utsatt marknadsposition. Frågor kan resas om detta stöd har avsedd effekt när allt fler väljer att ta del av nyheter och annan information på nätet, eller varför inte nya medier som etableras vid sidan av papperstidningarna ska komma i åtnjutande av samma stöd. Public service närvaro i andra medieplattformar än i eter, som på Internet, i mobiltelefoner eller i i-poden, ställer också utmanande frågor om allmänna medel ska användas för att utveckla dessa plattformar i konkurrens med privata aktörer. Presstödet och public service-tanken förutsåg naturligtvis aldrig en utveckling där mediekonsumenterna från sina egna datorer i hemmen hade direkt tillgång till alla nyhetsmedier i världen. Likafullt handlar den mediepolitiska debatten fortfarande mer om de gamla begreppen än de nya villkoren.

Det är av flera olika skäl inte längre motiverat att tala om verkningsfulla mediepolitiska insatser inom ett visst medieområde. Samtidigt som gränserna mellan olika medier har suddats ut, har också människors medieanvändning blivit allt mer fragmenterad och individualiserad. Dagstidningen är i dag ofta ett mediehus som publicerar nyheter parallellt på papper, webb, i radio, i TV eller i mobilen. Mediekonsumenten tar del av snabba nyheter på webben och analyser, reportage och kommentarer i traditionella massmedier. Inget medieföretags produktion är ett annat företags lik, och ingen mediekonsuments användarprofil är en annan konsuments exakt lik. Det blir därmed svårare för mediepolitiken att nå avsedda effekter genom särskilda insatser rörande enskilda medier. Den framtida mediepolitiken kommer därför i mycket högre grad än den hittillsvarande att ställa krav på övergripande perspektiv och sammanhängande insatser. Det kan fortfarande under särskilda villkor vara rimligt att särskilt stödja public service eller vissa dagstidningar med tanke på den nyckelroll dessa medier ännu har för samhällsinformation och opinionsbildning. Men det kan i framtiden vara uttryck för en minst en lika framsynt mediepolitik att se till att alla hushåll får bredband, och satsa alla offentliga medieresurser på att professionellt samla ett representativt urval av dagens mest angelägna nyheter på nätet.

Parallellt med denna mediemässiga utveckling – präglad av snabba teknologiska framsteg och en allt mer individualiserad medieanvändning – kan också noteras ett ideologiskt genombrott för en mera frihetlig grundsyn på mediefrågor, där ökad tonvikt läggs på etableringsfrihet och den fria konkurrensen, och där traditionella korporativistiska lösningar med sikte på att tillfredsställa olika särintressen får mindre politisk acceptans. Sådana lösningar har visserligen dominerat den svenska mediepolitiken fram till nu oavsett regeringars politiska färg, men här kan ett framtida trendbrott skönjas.

I så fall kommer mediepolitiken i framtiden generellt att utformas mer med hänsyn till fungerande spelregler på mediemarknaderna, och med mindre fokus på dessa mediers sociala funktioner. Dessutom är det rimligt att anta att mediepolitiken då också i betydligt mindre

utsträckning kommer att ta hänsyn till olika medieaktörers uppfattningar och intressen. EU-kommissionens perspektiv på medier betonar till exempel den fria konkurrensens betydelse som främsta regleringsprincip och behovet av en harmonisering av medievillkoren i unionens medlemsländer.

Sammantaget pekar denna utveckling därför mot en framtid där mediestöd för att vara verkningsfullt måste präglas av ett helhetsperspektiv på mediemarknaden och delvis vägledas av nya mediepolitiska principer. Hur dessa principer kommer att växa fram i svensk politiken under de kommande åren är inte lätt att förutsäga. Den snabba tekniska utvecklingen som beskrivits här – och den nuvarande ekonomiska krisens effekter – kan mycket snabbt förändra spelreglerna för den möjliga framtida mediepolitiken.

Samtidigt finns det skäl att mediemarknader alldeles oavsett dessa nya trender aldrig formas helt i ett tomrum. Politiska kraftfält och majoriteter har fortfarande påverkansmöjligheter när det gäller ett stödja en viss utveckling på medieområdet. Sverige går till val hösten 2010, och även om det inte vare sig finns särskilt stora mediepolitiska skillnader mellan blocken går det ändå att finna några olika ideologiska utgångspunkter och perspektiv på några mediefrågor (tab. 7).

Tabell 7. Mediepolitiska perspektiv i framtida svenska regeringsalternativ

	<i>Alliansen (C+FP+KD+M)</i>	<i>Oppositionen (S+MP+V)</i>
<i>Presstödet</i>	FP, M: Avvecklas. C, KD: Behålls, men successiv avtrappning	Behålls
<i>Reklamskatt för dagspress</i>	Tas bort när ekonomin medger	Behålls
<i>Lag mot ägarkoncentration</i>	Nej	Ja, efter utredning
<i>Public service finansiering</i>	Licensmedel, men ny teknik kan kräva nya modeller	Licensmedel
<i>Public service organisation</i>	Tre bolag	Tre bolag
<i>Kommersiell nationell radio</i>	Nej, men FP och M föreslår det i sina partiprogram	Nej

Källa: De politiska partiernas hemsidor; Nord, 2008. (C=Centerpartiet, FP=folkpartiet, K=Kristdemokraterna, M=Moderaterna S=Socialdemokraterna, MP=Miljöpartiet, V=Vänsterpartiet)

Sammanställningen visar att det inte är helt intressant för mediepolitiken vilken regering Sverige efter valet 2010. Om den borgerliga alliansregeringen behåller makten kommer förmodligen vissa förändringar av mediepolitiken att genomförs. Det är högst troligt att presstödet reduceras ytterligare och det är möjligt att det starka stödet för licensfinansierad radio och TV omprövas samtidigt som möjligheterna för konkurrens för nya aktörer underlättas. Om däremot de rödgröna partierna återtar regeringsmakten är sannolikheten större att de nuvarande mediestöden kommer att behållas i ungefär samma omfattning som idag.

Intervjuer

Fischerström, Barbro F.d. VD Tidningsutgivarna (TU), 2009-09-07

Hultengård, Per Direktör Bransch mediejuridik TU, 2009-09-08

Referenser

Alström, Börje & Nord, Lars (2003), *Den skånska modellen, en VD två kulturer tre tidningar och fyra bröder*, Sundsvall: Demokratiinstitutet

Bonnier Group (2005), *Ett dyrt misslyckande*, en rapport om presstödet, 26 okt

Brunnberg, Kerstin & Hamilton, Eva (2007), SVT och SR ska inleda strategiskt samarbete, Debattartikel i *Dagens Nyheter*, 14 nov

Dagens Industri, 2009-03-14, Rivstart för rakryggad radiochef

Ds. 1992:22, Regler och villkor för privatradio

Ds 2009: 4, Översyn av vissa mediemyndigheter, en effektivare organisation

Engblom, Lars-Åke & Wormbs, Nina (2007), *Radio och TV efter monopolet, En kamp om politik, pengar, publik och teknik*, Stockholm: Ekerlids.

European Audiovisual Observatory (2008), *Television in 36 European States*, Paris: Council of Europe

Flisen, Terje & Harrie, Eva red. (2008), *Medietrender i Norden*, Göteborg: Nordicom.

Furhoff, Lars (1964), *Tidningsdöden och dess bakgrund*. Bilaga 2 till 1963 års Pressutredning

Gustafsson, Karl Erik (2007), *Det svenska presstödet marknadskonsekvenser*, En analys på uppdrag av Kulturdepartementet, Stockholm

Hallin, Dan C. & Mancini, Paolo (2004) *Comparing Media Systems, Three Models of Media and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Johansson, Mats (2007), Imitera inte reklammedierna, Debattartikel i *Medievärlden*, juli

Lagrådsremiss (2009), Ändringar i lagen om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst m.m

Mediebarometer (2007), Göteborg: Nordicom

Nord, Lars (2008), *Medier utan politik, De svenska riksdagspartiernas syn på dagspress, radio och TV*, Stockholm: Santérus

Nord, Lars & Nygren, Gunnar (2002), *Medieskugga*, Stockholm: Atlas

Nygren, Gunnar (2005) *Skilda medievärldar*, Stockholm/Stehag: Symposion

Potter, Sara & Gustafsson, Karl Erik (2008), *Dagspressens Ekonomi*, Stockholm: Presstödsnämnden

Prop. 2005/06: 112, Radio och TV i allmänhetens tjänst

SOU 1965:22, Dagstidningarnas ekonomiska villkor, Betänkande av Pressutredningen

SOU 1968:48, Dagspressens situation, Betänkande avgivet av 1967 års Pressutredning

SOU 1975: 79, Svensk press. Statlig presspolitik. Slutbetänkande från 1972 års Pressutredning

SOU 1988: 48, Reformerat Presstöd, Betänkande av dagstidningskommittén

SOU 1995:37, Vårt dagliga blad, Pressutredningen -94

SOU 2006:8, Mångfald och räckvidd, Slutbetänkande av Presskommittén 2004

SOU 2008:64, Kontinuitet och förändring, Betänkande av Public Service-Utredningen