

# Översikter och meddelanden

## Statligt engagemang i massmedierna efter 1945

### 1. Inledning

#### 1.1 Bakgrund

Förhållandet mellan staten och massmedierna har varit föremål för en omfattande debatt under hela efterkrigstiden. Någon enhetlig mediepolitik har inte funnits, utan den statliga politiken har haft inslag av skiftande massmedieideologisk karaktär. Till stor del sammanhänger detta naturligtvis med att såväl massmedier som massmedieideologier är komplexa företeelser. Med massmedier förstås här såväl det tryckta ordets medier – dagspress, tidskrifter och litteratur – som ljud- och bildmedierna radio, television, film<sup>1</sup> och fonogram<sup>2</sup>. Massmedieideologier anger vilken roll massmedierna bör spela i samhället och vem eller vilka som ska kontrollera dem, i första hand statsmakternas inflytande.

Vad gäller det tryckta ordets medier finns en klar dualism mellan tryckfrihetspolitiken och presspolitiken. Den nuvarande tryckfrihetsförordningen av år 1949 bygger på en utpräglad liberal eller frihetlig massmedieideologi. Enligt denna ska pressen (och andra tryckta medier) vara ett forum för idéernas fria konkurrens, där staten så långt möjligt bör avhålla sig från att ingripa. Tryckfrihetsförordningen reglerar alltså i första hand förhållandet mellan staten och den enskilde. Ett annat klassiskt liberalt inslag är att yttrandefriheten främst är en rätt för den som har resurser att göra sin röst hörd. Effekterna av koncentrationen på mediemarknaden har under 1960-talet banat väg för en presspolitik som närmast bygger på den sk sociala-ansvarsideologin. Enligt denna ideologi är staten inte nödvändigtvis en fiende till yttrandefriheten. Tvärtom har statsmakterna ett övergripande ansvar för opinionsbildningen och informationsförmedlingen i samhället. Detta har inneburit att staten tagit på sig ett allt större ekonomiskt ansvar inom massmediesektorn.

Inom ljud- och bildmedierna har det länge funnits en stark koppling mellan statsmakterna och massmedierna.

Filmcensuren och konstruktionen av Sveriges Radio

som ett enskilt företag av halvvoffentlig karaktär är två exempel på detta. Vad gäller etermedierna skulle man kunna säga att den statliga politiken redan från början har byggt på den sociala-ansvarsideologin, även om det statliga inflytande ursprungligen kanske i första hand var fiskalt motiverat. Den statliga mediepolitiken på radio och TV-området har under 1970-talet delvis gått i en annan riktning än presspolitiken. Uppluckringen av radio/TV-monopolet har gått så långt att det numera närmast är att karakterisera som ett koncessionssystem.

Både statens inställning till massmedierna och massmediernas inställning till statligt engagemang har förändrats över tiden. Dessa förändringar är intimt sammanknippade med en djupgående strukturomvandling inom massmediesektorn, en utveckling som under efterkrigstiden, och särskilt efter 1960, skett i en allt snabbare takt.

Utvecklingen inom massmediesektorn är i och för sig inte unik. Den offentliga sektorn har i allt större utsträckning engagerat sig på områden som traditionellt inte ansetts tillhöra dess domäner. Utvecklingen beror dels på ökade kostnader för tex uppbyggnad av infrastrukturer, dels på en högre politisk ambitionsnivå inom flera områden – främst för att korrigera oönskade effekter av marknadsekonomi. Den ekonomiska expansionen under efterkrigstiden har skapat de statsfinansierade förutsättningarna för att genomföra denna politik.

#### 1.2 Undersökningens syfte och uppläggning

Huvudsyftet med denna undersökning är att ge en beskrivning av statens ekonomiska engagemang inom massmediesektorn i Sverige för tiden efter 1945. Detta kan ses som ett exempel på en policyprocess inom ett politikområde. Utvecklingen av statens ekonomiska insatser analyseras med avseende på former, inriktning och omfattning. Som en bakgrund redovisas också massmediekonsumtionens storlek i förhållande till den totala konsumtionsutvecklingen. Avslutningsvis diskuteras orsakerna till framför allt det statliga stödets expansion i ett mer generellt perspektiv.

Statens ekonomiska engagemang inom massmediesektorn delas upp i tre olika former: direkt stöd, indirekt stöd och statlig verksamhet.

<sup>1</sup> Inklusivt videogram

<sup>2</sup> Grammofon och bandinspelningar

Med direkt stöd avser vi alla bidrag via statsbudgeten till verksamheter för produktion och distribution av massmedier. Uppgifter om det direkta stödets omfattning har vi hämtat från budgetpropositionerna och Riksrevisionsverkets budgetredovisningar.

Till indirekt stöd räknar vi positiv särbehandling av massmedieverksamheter i fråga om beskattning, taxor på statliga tjänster och statliga krediter. Här saknas i stor utsträckning tillgängliga data, särskilt vad gäller värdet av skattebefrielser. De uppgifter som redovisas bygger på uppskattningar som gjorts på basis av data om de olika massmediebranschernas omsättning.

Det bör kanske påpekas att de data om det statliga stödets omfattning som vi redovisar inte är identiskt med en nettosubvention av enskilda branscher eller hela massmediesektorn. Vi studerar i princip endast problemet ur statens synvinkel, dvs statliga bidrag plus utblivna potentiella intäkter.

Förutom den fördelningspolitiska verksamhet som stödet till massmedierna innebär, bedriver staten också en betydande egenverksamhet inom massmediesektorn. Hit räknar vi massmedieverksamheter vid statliga myndigheter, affärsdrivande verk, statliga företag samt bolag och stiftelser där staten utan att vara förmell ägare har ett avgörande inflytande över verksamheten genom ekonomisk eller organisatorisk kontroll. Till vissa delar är dessa verksamheter, liksom den privata massmedieindustrin, föremål för statligt stöd, men med statlig egenverksamhet avses endast de intäkter som kommer från försäljning eller specialdestinerade avgifter. De uppgifter som redovisas här är inte helt uttömmande. Endast statliga organ där massmedieproduktion eller distribution utgör hela eller en väsentlig del av verksamheten har medtagits.

Eftersom vi fokuserat intresset kring statens ekonomiska engagemang i massmedierna har verksamheter av huvudsakligen reglerande karaktär – t ex filmcensuren – lämnats utanför analysen, trots att de medför vissa statsutgifter. Andra statliga bidrag till massmedieindustrins inkomstbildning än direkt och indirekt stöd – t ex statlig annonsering och inköp av massmedieutrustning – ingår inte heller.

Redovisningen av formerna för statens ekonomiska engagemang inom massmediesektorn avser huvudsakligen tidsperioden 1945–1979. Enstaka uppgifter från senare år har dock medtagits. När det gäller omfattningen av det statliga stödet och verksamheten inom massmediesektorn har vi gjort ett urval av sju olika år med fem års intervall. Dessa är budgetåren 1947/48, 1952/53, 1957/58, 1962/63, 1967/68, 1972/73 och 1977/78. Dessutom redovisas uppgifter från senast tillgängliga budgetår, 1979/80.

## 2. Massmediekonsumtionen

Massmediernas utveckling under efterkristiden karakteriseras av teknologiska förändringar. Elektronikexplosionen har betytt att ljud- och bildmedia expanderat oerhört snabbt. TV har växt fram som ett väsentligt medium. Också för pappersbundna media har det skett en snabb teknisk utveckling med bl a förändrade tryckningsmetoder, där elektroniken spelar en stor roll. Under 1970-talet har ljudkassett- och videotekniken gjort inbrott på bred front.

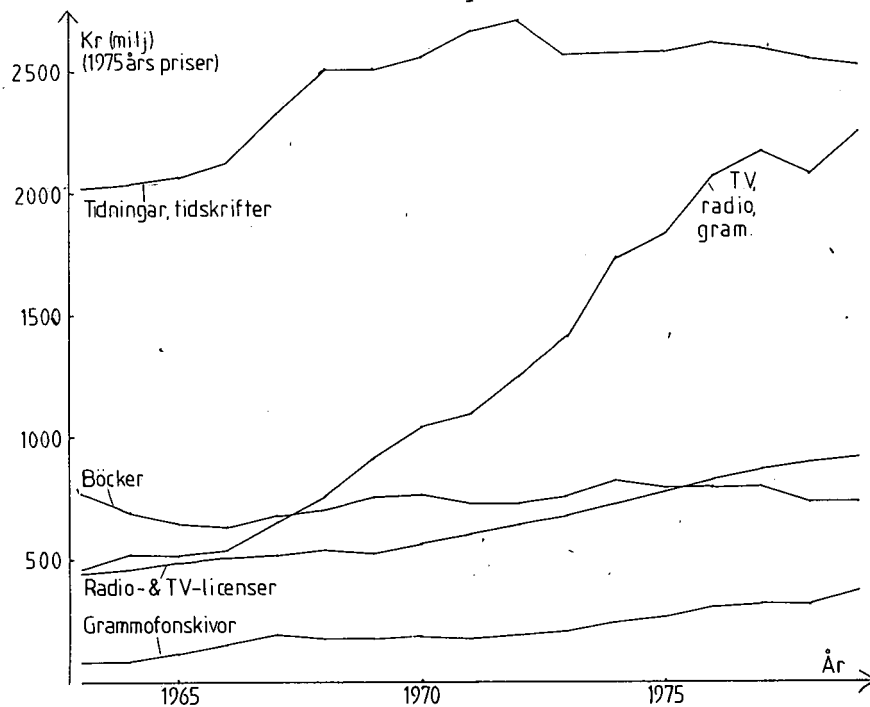
Det kan vara på sin plats att ge en skiss av hur den totala massmediekonsumtionen i samhället ser ut sådan den speglas i några tal i nationalräkenskaperna. Tillgängliga data är inte helt tillfredställande. Filmbranschen, med biljettintäkter på ca 150 miljoner årligen under 1960-talet och över 200 miljoner under 1970-talet, särredovisas t ex inte. Redovisningsprinciperna har lagts om under perioden. För tiden före 1963 kan inte konsumtionen av bl a radio- och TV-apparater samt gram-mofonskivor anges. Beräkningen av press- och litteraturkonsumtion har också förändrats. För tiden fram till 1963 skall vi därför bara konstatera att perioden kännetecknas av en tillväxt av inkomsterna från radio- och TV-avgifter som speglar utbyggnaden av TV-nätet. Konsumtionsandelen för tidningar och böcker är under denna period relativt oförändrad. Tidningsdöden kunde under denna tid ses som en strukturrationalisering: Antalet tidningar minskade, medan den totala upplagan steg. Konsumtionsmönstren ändrades också genom att kvällstidningarna fick sitt upplagemässiga genombrott.

Utvecklingen för perioden efter 1963 för vissa massmedier framgår av figur 2:1. Utvecklingen fortsätter och det är under denna tid som problem börjar komma på allvar. Det gäller å ena sidan hur de tryckta medierna skall klara sig och å andra sidan hur expansionen för radio, TV och gramfon skall ske.

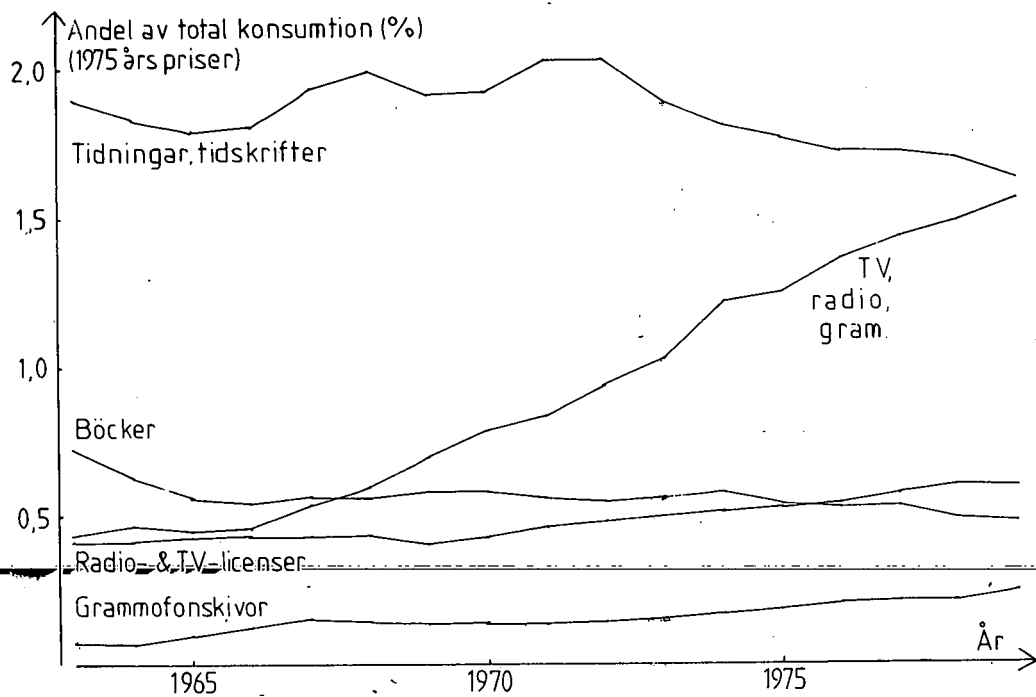
Figur 2:1 visar den totala konsumtionen av vissa massmedier i absoluta tal. Den största summan går till tidningar och tidskrifter. Utvecklingen sedan 1963 visar en ökning av konsumtionen fram till 1971. Därefter planar konsumtionen av tidningar och tidskrifter ut.

För pappersbundna medier behöver man ingen särskild apparatur för att tillgodogöra sig dem. I fråga om etermedia är innehav av mottagare en förutsättning för att kunna ta del av budskapet. Samhället tar dessutom ut en avgift för nyttjandet av apparaterna. Den kraftigaste konsumtionsökningen har därför skett på apparatsidan, först för svart-vita TV-mottagare därefter för färg-TV. Apparatkonsumtionen har fyrdubblats från 1963 till 1977. Under 1970-talet svarar video- och bandkassettmarknaden för en allt större del av apparatkonsumtionen. Radio- och TV-licenserna låg på samma nivå som konsumtionen av apparater 1963, men är 1977

Figur 2:1 Massmediekonsumtionen i fasta priser 1963-1979



Figur 2:2 Massmediekonsumtionens andel av den totala konsumtionen 1963-1979



mindre än hälften så stor. Detta hänger naturligtvis samman med att initialkostnaderna för utbyggnad av sändarnät är stora. Utgifterna för apparater inkluderar såväl radio och TV som grammofon. Både konsumtionen av avspelningsutrustning och grammofonskivor har ökat under perioden. Bokkonsumtionen har däremot varit ungefär konstant sedan 1960.

Om man konstanthåller konsumtionsökningen och alltså räknar i andelar av konsumtionen i stället blir mönstret tydligare. Tidningar och böcker visar en sjunkande andel av konsumtionen, medan radio, TV och grammofon visar ökande andelar. Nyttjandeavgifterna för radio och TV visar dock en svagare utveckling än apparatinköpen.

Denna utveckling visar sig också, som vi senare skall se, i statens engagemang inom massmedieområdet.

### 3. Former för statens ekonomiska engagemang

#### 3.1 Press

##### 3.1.1 Dagspresstödet

Den svenska dagspressen har traditionellt varit nära knuten till de politiska partierna, även om partianknytningen genom ägarinflytande, politiskt innehåll och läsekretsens sammansättning tagit sig olika former. Tidningsindustrins expansion, partipressens uppkomst och utveckling hänger nära samman med det moderna svenska partiväsendets. Kring sekelskiftet skedde en kontinuerlig partipolitiserings av dagspressen. Alla politiska partier engagerade sig på något sätt i dagspressen. Antalet tidningar var som störst vid åren kring första världskrigets slut. Härmed kulminerade en utveckling som inletts på 1860-talet. Antalet spridda tidningsexemplar fortsatte sedan att öka för varje år, men upplagan koncentrerades till allt färre tidningar.

När dagspressen efter andra världskriget drabbades av problem, vilka ur ekonomisk synvinkel snarast är att karakterisera som strukturproblem men som ur politisk synvinkel innebar minskade möjligheter för partierna att föra ut sina budskap, tvingades partierna i större utsträckning till direkta företagsmässiga engagemang i dagspressen. Detta skedde antingen genom hjälp med sammanläggningar eller med direkt penningmässigt stöd.

Vi har i en tidigare uppsats, "Åsiktsdifferentiering av dagspressen" (StvT 1976), visat på ATP-stridens betydelse för socialdemokraternas vilja att värna om sin press. När den socialdemokratiska Ny Tid i Göteborg lades ner 1963 ansåg man att utvecklingen gått allt för långt, och en särskild pressutredning tillsattes. Kommittén föreslog 1965 att ett presstödet skulle införas, men detta förslag kom ej att genomföras. I stället infördes

ett partistödet, i anknytning till ett särskilt yttrande av centerpartiets utredningsrepresentant; stödet var uttryckligen avsett bl a för partiernas egen press. Det var emellertid bara socialdemokraterna och centerpartiet som använde medlen för att subventionera den egna pressen. Av partistödet fördelades ca 10 miljoner kronor årligen till dagspressen.

Till en början fanns alltså starka principiella betänkligheter mot ett presstödet. Det tillsattes emellertid en ny pressutredning 1967. Utredningen föreslog bl a inrättande av en särskild lånefond för pressen liksom en särskild samdistributionsrabatt. Pressens lånefond inrättades till att börja med som försöksverksamhet på fem år, och kunde ge dagstidningsföretag förmånliga lån till investeringar. Här har vi betraktat hela värdet av anslagen till pressens lånefond som ett indirekt stöd till dagspressen, vilket naturligtvis kan diskuteras. Lånen skall ju så småningom betalas tillbaka. Men lånen är avsedda för tidningar som inte skulle kunna genomföra investeringarna på kommersiell bas. Det finns dessutom klara subventionselement i form av femårig amorteringsfrihet och låg ränta.

Samdistributionsrabatten är avsedd att stimulera gemensam distribution av flera tidningar. Den utgår med ett visst bidrag per tidningsexemplar. Det innebär att tidningar med hög täckningsgrad får störst stöd samtidigt som de mindre tidningarna får tillgång till en billigare distributionsapparat. Samdistributionsrabatten har sedermera höjts vid flera tillfällen och är numera att betrakta som ett generellt branschstöd.

År 1971 var tiden mogen att införa direkta produktionsbidrag till de sk andratidningarna. Till skillnad från de tidigare förslagen fanns det inte någon särskild utredning bakom propositionen. Produktionsbidragen utdelas efter generellt verkande regler baserade på pappersåtgången. Höjning av bidragen har skett vid flera tillfällen. Man har också lagt om grunden för stöd, så att detta numera baseras på täckningsgrad i stället för på uppslagestorlek. Produktionsbidragen är nu den ekonomiskt sett helt dominerande bidragsformen till dagspressen.

En tredje pressutredning tillsattes 1972. Den föreslog – förutom förändring av presstödet utformning – flera nya stödformer som i huvudsak genomfördes 1976. Bl a infördes ett utvecklingsbidrag; ett tidsbegränsat stöd till de mindre sk ensamtidningarna. För att underlätta tillkomsten av nya tidningar skapades ett etableringsstöd, som var ett ränte- och amorteringsfritt lån (dvs i praktiken ett bidrag). Det är främst avsett för startandet av fädagarstidningar. Dessutom ges stöd till samverkan mellan tidningsföretag för teknisk samverkan och samverkan vid annonsförsäljning. Dessa bidrag utgår först

efter individuell prövning. I samband med 1976 års riksdagsbeslut permanentades också pressens lånefond.

1977 genomfördes också ett stöd till tidningar på annat språk än svenska. Stödet hade på försök utgått sedan 1975. De olika stödformerna till dagspressen har sedermera varit föremål för översyn av dagspresskommittén, som föreslagit smärre justeringar i existerande stödformer. Dessutom föreslås att bidrag skall kunna utgå för samarbete i nyhetsbyråform.

### 3.1.2 Tidskriftsstöd

Före år 1966 fanns inget statligt stöd till tidskrifter. Vi bortser i detta sammanhang från de rent vetenskapliga tidskrifterna. Efter olika framställningar till regering och riksdag, där tidskrifternas svåra ekonomiska situation påtalades, infördes 1966 ett mindre tidskriftsstöd under anslaget "Bidrag till särskilda kulturella ändamål". Bidraget utgick efter prövning i varje enskilt fall till kulturtidskrifter, eller som det hette "publikationer, som med sitt huvudsakligen innehåll vänder sig till en allmän publik med samhällsinformation, ekonomisk, social eller kulturell debatt eller som huvudsakligen ger utrymme för analys och presentation inom de skilda konstarternas områden." (prop 1966:1 bil. 10, s 47)

Det stod emellertid snart klart att stödåtgärderna var otillräckliga för att avhjälpa kulturtidskrifternas ekonomiska problem, och att även andra tidskrifter – framför allt sk ideella tidskrifter – hade stora ekonomiska svårigheter. 1971 infördes därför ett särskilt tidskriftsstöd som utgick i form av grundbidrag, projektbidrag och stödköp, varav de två senare stödformerna även kunde tillkomma ideella tidskrifter. Grundbidraget motsvarande i stort sett det gamla tidskriftsstödet. Projektbidraget avsåg att underlätta tidskrifternas möjligheter att genomföra enskilda speciellt kostnadskrävande artikel- eller essäprojekt. Stödköpet skulle bredda tidskrifternas läsekrets genom att statliga och kommunala institutioner erbjöds att bli mottagare av gratisprenumerationer. Administrationen av stödet lades på en speciell tidskriftsnämnd. 1974 överflyttades uppgiften till Statens kulturråd.

I resultaten från 1972 års pressutredning poängterades den ökade betydelse som framför allt de fackliga och ideella tidskrifterna fått för opinionsbildningen i samband med koncentrationen på dagspressmarknaden. Det framgick även att tidskrifterna under flera år fått vidkännas stor kostnadsökningar och därav följande svårigheter. För att närmare utreda situationen på tidskriftsmarknaden tillsattes två utredningar, kulturtidskriftsutredningen och tidskriftsutredningen. Deras förslag resulterade i en omfattande revidering och förstärkning av det statliga stödet till tidskriftssektorn 1977.

För kulturtidskrifter slopades det tidigare projektbi-

draget och stödköpet. Projektbidraget ansågs inte ha spelat någon roll för vare sig tidskrifternas kvalitet eller ekonomi, och stödköpet hade uppenbarligen endast gynnat en liten grupp tidskrifter. Sedan 1977 utgår därför stödet till kulturtidskrifter som ett enda bidrag, motsvarande det tidigare grundbidraget.

Som en ny stödform infördes ett bidrag till organisationstidskrifter. Tidskrifter som är organ för religiösa, nykterhetsfrämjande, politiska, miljövårdande, idrottsliga, försvarsfrämjande, handikappades eller arbetshindrades organisationer är stödberättigade. Stödet är generellt verkande och knutet till den postdistribuerade upplagens storlek. Det utgår med ett grundbidrag samt ett visst bidrag per postdistribuerat exemplar, som varierar beroende på tidskriftens årsupplaga. Presstödsnämnden administrerar stödet till organisationstidskrifterna.

### 3.1.3 Beskattning

Pressen har en relativt lång tradition vad gäller skattebefrielser. Dagstidningar och tidskrifter var befriade från krigsårens omsättningsskatt. Dagspressen undantogs också från den pappersskatt som gällde några år i slutet på 1940-talet. När en allmän omsättningsskatt återinfördes 1960 undantogs dagstidningar och flertalet ideella och fackliga tidskrifter från beskattning. Detta skulle visa sig vara ett viktigt presspolitiskt beslut, även om skattebefrielsen då främst motiverades utifrån skattek tekniska svårigheter och tryckfrihetspolitiska argument. Vid omläggningen till mervärdeskatt 1968 kvarstod denna positiva särbehandling av dagspressens och tidskrifternas upplageintäkter, men motiven var nu uttalat prestödspolitiska.

När produktionsbidraget till dagspressen infördes 1971 belades emellertid också annonser med en särskild skatt, 6 % för dagspress och 10 % för övrig press. Eftersom annonsskatten ger en viss täckning av statens utgifter för produktionsbidragen kan man säga att skatten medför en viss omfördelning av resurser från framför allt populärpressen till dagspressen. Vid beräkning av annonskatten får dagstidningarna dessutom göra ett grundavdrag för de första 6 milj kr i annonsintäkter vilket är avsett att gynna de annonssvaga tidningarna. 1972 utvidgades annonsskatten till att gälla även andra reklambara än pressen. För dessa gäller den högre skattesatsen. Reklamskatten har sedermera – 1977 – sänkts till 3 % för dagspressen. För dagspressen i dess helhet kan annonsskatten betraktas som en reduktion av det indirekta stöd som befrielse från mervärdeskatt är.

### 3.1.4 Postens tidningsrörelse

Postverkets tidningsrörelse har sedan länge karakteriserats av en bristande kostnadstäckning, något som naturligtvis inte setts med blida ögon från det affärsdrivande verkets sida. Under efterkrigstiden har tidningstaxorna varit föremål för utredning vid flera tillfällen, 1955–58 av tidningsförordningsutredningen samt av 1966 och 1974 års tidningstaxeutredningar. Trots upprepade taxehöjningar ökade underskottet i tidningsrörelsen. Tidigare har den bristande kostnadstäckningen fått bäras av andra delar av postens verksamhet, men sedan 1976 finansieras underskottet via stadsbudgeten. Avsikten är att genom successiva höjningar av tidningstaxorna eliminera underskottet.

Postens tidningsrörelse omfattar både dagspress och annan periodisk press. Under 1960- och 1970-talet har den postdistribuerade tidningsvolymen minskat kraftigt. Hela minskningen faller på dagspressen. Nedgången är särskilt markant efter 1970, sedan den statliga samdistributionsrabatten införts. 1974 svarade dagstidningar med mer än ett nummer per vecka för 35 % av den postdistribuerade tidningsvolymen och övrig press för 65 %.

Genom det helägda dotterbolaget Tidningstjänst AB har dock Postverket ett betydande intresse i samdistributionen av dagspress, som kompenserar bortfallet i postdistributionen. Sedan Tidningstjänst AB bildades 1969 har företaget expanderat kraftigt och håller numera en marknadsandel på ca 50 %. Den andra hälften av marknaden svarar pressens egna distributionsföretag för.

## 3.2 Litteratur

### 3.2.1 Biblioteksstöd

Vad gäller statens stödåtgärder inom litteratursektorn har bidragen till de kommunala folkbiblioteken en lång tradition. Under åren 1905 till 1965 utgick ett generellt statsbidrag. Då det statliga skatteutjämningsbidraget till kommunerna reformerades 1965 avvecklades det generella bidraget till folkbiblioteken. Detta var en klar markering från statens sida att huvudansvaret för biblioteksverksamhet åvilas kommunerna. Ett visst statligt stöd ansågs trots allt vara motiverat. Detta utgick till punktinsatser av engångskaraktär, framför allt utvecklingsarbete inom biblioteksverksamheten.

Från kommunalt håll kritiserades emellertid utvecklingsbidraget, då det genom sin konstruktion framför allt gynnade stora kommuner med god ekonomi. Som ett resultat av kritiken avvecklades denna bidragsform vid utgången av år 1974. De statliga insatserna inom biblioteksområdet inriktades i stället på stöd till extern biblioteksverksamhet – bokbussverksamhet och arbetsplatsutlåning – samt litteratur på invandrarspråk. Sam-

tidigt överfördes ansvaret för det statliga biblioteksstödet från Skolöverstyrelsens bibliotekssektion till Statens kulturråd.

Om vi ser till bibliotekssektorn som helhet är statens insatser av marginell natur. Det är kommunerna som svarar för huvuddelen av kostnaderna för biblioteksverksamhet. Som ett belysande exempel kan nämnas att de statliga bidragen för budgetåret 1974/75 endast utgjorde en halv procent av kommunernas totala ekonomiska insatser inom bibliotekssektorn.

### 3.2.2 Litteraturstöd

Utänför bibliotekssektorn är statsstödet till litteratur av sent datum. Visserligen föreslog redan bokutredningen 1952 ett statligt stöd, men det genomfördes aldrig. Inte förrän 1975 infördes ett direkt statligt litteraturstöd. Det uppdelades i sex olika sk stödordningar.

1) Den dominerande delen av litteraturstödet utgår till svensk skönlitteratur för vuxna. Det är ett efterhandsstöd som utgår till produktion av litteratur som uppfyller vissa kvalitetskrav. Stödet är kopplat till pappersåtgången, den sk arkersättningsprincipen. Vidare ställs krav på ett visst högsta försäljningspris och en minimiupplaga på böckerna.

2) Ett likartat stöd ges till utländsk skönlitteratur i svensk översättning samt

3) svenska och utländska klassiker. Till klassikerutgivningen utgår även ett lagerstöd.

4) Till utgivning av facklitteratur i svensk översättning – företrädesvis internationella standardverk – utgår ett mindre efterhandsstöd.

5) För utgivning av barn- och ungdomsböcker finns dels ett produktionsstöd, dels görs stödköp i efterhand. Produktionsstödet utgår i första hand till rikt illustrerade böcker som är dyra att producera. Stödköpen kopplades till en försöksverksamhet med läsförfrämjande åtgärder, i samarbete med barn- och ungdomsorganisationer.

6) Övrig särskilt kostnadskrävande utgivning.

Litteraturstödet konstruktion skall ses mot bakgrund av de stigande bokpriserna under 1970-talet och en minskad utgivning av sk kvalitetslitteratur.

Från och med budgetåret 1977/78 kompletterades litteraturstödet med ett projektstöd till utgivning av litteratur på invandrarspråk. I litteraturstödet ingår också ett kreditstöd till mindre "kvalitetsförlag" och till etablering av nya förlag, samt bidrag till Litteraturförfrämjandets massmarknadsutgivning av billig skönlitteratur.

Stödet till litteraturproduktion har från 1978 även kompletterats med ett distributionsstöd, bl a genom kredit- och lagerstöd till bokhandeln. Bakgrunden till den senare stödformen är främst de försämrade ekonomiska

villkoren för den fullsorterade bokhandeln. Problemen anses bl a bero på de fria bokpriserna som infördes 1970 och bokklubbarnas växande marknadsandel. Det statliga bokhandelsstödet har sedermera varit föremål för översyn av 1980 års bokbranschutredning, som föreslagit smärre justeringar i stödets utformning.

På litteratursidan har dessutom sedan länge funnits olika former av statligt stöd till utveckling av läromedel, bl a böcker. År 1974 inrättades ett särskilt organ, Statens institut för läromedelsinformation (SIL), som ger stöd till produktion av läromedel inom bristområden.

### 3.2.3 Statlig förlagsverksamhet

Statens Reproduktionsanstalt (SRA) grundades redan 1913 men var då underställd lantmäteristyrelsen. 1926 inordnades SRA bland statens affärsdrivande verk. Den huvudsakliga verksamheten bestod av kartframställning men även bok- och blankettryck ingick. I början av 1960-talet betraktades driften allmänt som orationell och 1962 ombildades SRA till ett aktiebolag, Svenska Reproduktions Aktiebolaget.

På förlagssidan har vi Allmänna förlaget som bildades efter beslut av 1968 års riksdag. Samtidigt bildades Svenska Utbildningsförlaget Liber AB, gemensamt ägt av staten, Kommunförbundet och Kooperativa förbundet. Syftet med bildandet av Allmänna förlaget var att samordna de statliga myndigheternas publiceringsverksamhet. Enligt propositionen (prop. 1968:62) var de statliga myndigheterna skyldiga att anlita förlaget för sin publicering. I riksdagsbeslutet förutsattes också ett samarbete mellan SRA och Allmänna förlaget.

Ytterligare ett steg mot ökad samordning togs 1973 då de statliga företagen inom förlagsbranschen och den grafiska industrin sammanfördes under moderbolaget Liber Grafiska AB. Organisationen förändrades successivt och i dag består Liber av sex självständiga divisioner och två dotterbolag: Liber Förlag, Allmänna förlaget, Liber Kartor, Liber läromedel, Liber Tryck, Liber Hermods, Skrivab Skol- och kontorsmaterial AB samt AB C. E. Fritzes Kungl. Hovbokhandel.

Den dominerande delen av Libers utgivning i titlar och försäljningsvolym var från början läromedel. Under senare delen av 1970-talet har man satsat i ökad utsträckning på framför allt facklitteratur. Liber svarade 1976 för ca sju procent av den totala bokförsäljningen i landet och var därmed fjärde största förlag. På läromedelsmarknaden var förlaget näst störst.

### 3.3 Radio-TV

Sveriges Radio har allt sedan starten 1925—dåvarande Radiotjänst— varit ett från staten formellt helt fristående aktiebolag. Staten har dock hela tiden haft en reell kontroll över dess verksamhet genom styrelserepresentan-

ter, avtal, ekonomisk kontroll m m, varför vi inrangerar Sveriges Radio bland de statliga verksamheterna inom massmediesektorn. Under de första trettio åren skedde en successiv utbyggnad av den enda radiokanalen. Efter 1955 har verksamheten däremot genomgått en närmast explosiv utveckling. Starten för ljudradions program 2 år 1955, televisionen 1956, utbyggnaden av en tredje radiokanal från 1964, färg-tv 1967, en andra tv-kanal 1969 och den färdigutbyggda lokalradion 1977 är några viktiga huvudpunkter som kan illustrera verksamhetens kvantitativa expansion.

Sveriges Radios verksamhet finansieras nästan uteslutande av licensmedel. Från början inlevererades överskott från verksamheten till statsverket, men sedan 1957 fonderas avgifterna. Medelstilldelningen ur radiofonden utgår till Sveriges Radios kostnader för programverksamheten, televerkets distributions- och investeringskostnader samt byggnadsstyrelsens investeringsanslag för byggnadsarbeten. Anslaget till Sveriges Radio och televerkets driftsanslag beslutas av regeringen efter riksdagens hörande, medan televerkets och byggnadsstyrelsens investeringsanslag beslutas av riksdagen.

Före år 1964 förekom inget direkt statligt stöd till Sveriges Radios programverksamhet, med undantag av sporadiska bidrag till televisionssändningar under 1950-talet. Frågan om statligt stöd hade dock aktualiserats redan tidigare, bl a vid 1947 och 1957 års riksdagar, 1964 beslöts emellertid att Sveriges Radios utlandssändningar och utbildningsprogram i fortsättningen skulle bestridas av anslag ur statsbudgeten. Det ansågs inte rimligt att licensbetalarna skulle finansiera dessa specialprogram.

### 3.4 Film

Den svenska filmpolitiken har genomgått en radikal förändring under efterkrigstiden. Statens intresse för filmbranschen var fram till 1960-talet huvudsakligen av fiskal natur. Ända sedan 1919 har filmvisningar varit belagda med en kraftig nöjesskatt, betydligt högre än på andra nöjesverksamheter. Framstötär om statligt stöd till filmbranschen har förekommit vid flera tillfällen. Redan 1941 års filmutredning föreslog en statlig ekonomisk garanti för konstnärligt och kulturellt högtstående svenska filmproduktion. Förslaget genomfördes dock aldrig. I stället skärptes biografnöjesskatten av statsfinansiella skäl 1948, och nådde därigenom sin högsta nivå någonsin. Den hårda beskattningen gav filmbranschen argument för ett statligt stöd. Det ekonomiska läget ansågs till och med vara så ansträngt att filmproducenterna 1950 meddelade att all produktion av svensk spelfilm skulle upphöra. 1951 nåddes emellertid en temporär lösning genom riksdagens beslut om stöd till svensk filmproduktion. Stödet knöts direkt till nöjesskatten, så att en filmproducent erhöi restitution på 20 % av den andel av nöjesskatten filmen spelat

in. 1955 genomfördes dessutom en differentiering av stödet med hänsyn till de högre produktionskostnaderna för färgfilm.

Förutom den höga nöjesskatten fick den svenska filmbranschen genom televisionens genombrott i slutet av 1950-talet – och det därav följande publikbortfallet för biograferna – ytterligare ett argument för statligt stöd. Trots en generell sänkning av biografnöjesskatten och ett bottenavdrag för de mindre biograferna 1957 fortsatte filmbranschens lönsamhet att försämrats. 1959 genomfördes ytterligare lättnader i beskattningen. Från och med 1960 återbetalades hela statens andel av biografnöjesskatten till filmproducenterna, 80 % genom skatterestitution och resterande 20 % genom ett statligt kvalitetsstöd som kunde erhållas efter särskild ansökan.

1963 skapades en permanent lösning för det statliga filmstödet genom ett 20-års avtal mellan staten och filmbranschens organisationer, det sk filmavtalet. Avtalet innebär att branschen avstår 10 % av biljettintäkterna vid biografställningar till svensk filmproduktion. I gengäld förbinder sig staten att inte belägga biografnäringen med konsumtionsskatt. Genom avtalet bildades Stiftelsen Svenska filminstitutet, som förvaltar de influtna biografavgifterna. Filminstitutet leds av en styrelse som utses av regeringen. 1963 års stödsystem byggde huvudsakligen på en omfördelning inom filmbranschen till förmån för svensk filmproduktion. Ungefär 1/3 av stödet till svenska filmproducenter utbetalades enligt det mönster som tidigare gällt för återbäring på nöjesskatten, dvs ett efterhandsstöd som stod i direkt proportion till filmernas bruttobiljettintäkter. Ytterligare 1/3 utbetalades efter kvalitetskriterier och resterande medel användes till allmänt branschfrämjande åtgärder och Filminstitutets förvaltningskostnader. Denna ordning kom i stort sett att gälla fram till 1972, med vissa mindre förändringar i avtalet som gjordes 1968.

Den revidering av filmavtalet som genomfördes 1972 innebar en principiellt viktig förändring av filminstitutets policy. Det automatiskt verkande efterhandsstödet till svenska filmproducenter avskaffades och ersattes av ett förhandsstöd, baserat på en kvalitetsbedömning. Avtalsrevideringen medförde också ändrade statliga relationer till filmbranschen. Något egentligt statligt stöd till filmbranschen hade tidigare inte förekommit, om man bortser från återbetalning av nöjesskatt. Nu infördes emellertid ett statligt stöd för produktion av svensk långfilm. Under de senaste åren har ytterligare stödåtgärder, till barnfilm och fraktstöd till filmdistribution, införts. Det direkta statliga filmstödet har sedan 1972 snabbt vuxit i omfattning och torde numera (1980/81) svara för mer än en tredjedel av Filminstitutets samlade resurser för stöd till filmproduktion.

### 3.5 Fonogram

Liksom beträffande filmbranschen var statens intresse för fonogramsektorn länge enbart av fiskal natur. En särskild försäljningsskatt uttogs på grammofonvaror, däribland grammofonskivor. I början av 1960-talet ansåg man emellertid inte längre att det fanns någon anledning att särbehandla denna typ av musikvaror och 1965 avskaffades skatten. Statsfinansiellt var den utan betydelse, det sista året gav skatten en intäkt på 10 miljoner kr.

Samma år inledde Institutet för rikskonserter med statligt stöd en blygsam försöksverksamhet med utgivning av grammofonskivor. Rikskonserter är ett helstatligt organ vars verksamhet står under tillsyn av Statens kulturråd. 1971 föreslog konsertbyråutredningen ett utökat permanent stöd till fonogramproduktion och distribution. Statsmakterna tog dock inte någon definitiv ställning till engagemanget inom fonogramområdet. Det konkreta resultatet blev i stället att Rikskonserter 1973 fick utökade resurser för försöksverksamheten. 1979 föreslogs återigen ett permanent stöd till kvalitetsproduktion och distribution av fonogram, denna gång av Kulturrådet. Någon proposition har förslaget ännu ej resulterat i. Rikskonserterns fonogramutgivning har haft tonvikten lagd på västerländsk konstmusik, men även folkmusik och jazz har ingått i repertoaren.

Under en period bedrev staten också produktion av avspelningsutrustning för fonogram genom SONAB AB. Denna del av verksamheten avvecklades dock efter ett par år.

### 3.6 Utvecklingslinjer under efterkrigstiden

Vid periodens början år 1945 finns endast ett fåtal former för det statliga engagemanget inom massmediesektorn. Det enda stöd till icke-offentlig verksamhet som förekommer är det indirekta stödet till tidningsdistribution. Engagemangsformerna har alla traditioner tillbaka till tiden före första världskriget, med undantag för dåvarande Radiotjänst som startade sin verksamhet år 1925. Statens ekonomiska intresse för massmedieindustrin var huvudsakligen av fiskal natur. Biograffilm och grammofonvaror betraktades som lyxkonsumtion och beskattades kraftigt, överskott från Radiotjänsts verksamhet inlevererades till staten.

Under 1950-talet sker inte heller några principiella förändringar av det statliga stödet till massmedierna. År 1960 införs en ny form av indirekt stöd, då dagspress och vissa tidskrifter undantas från den allmänna varuskatten. Under andra hälften av 1960-talet kommer de första ansatserna till en omsvängning mot direkta statliga stödinsatser till massmediesektorn. Det partistöd som 1965 blev det konkreta resultatet av den första pressutredningen kan ses som det inledande tecknet.



På det kulturpolitiska området införs samtidigt ett, om än blygsamt, direkt stöd genom bidragen till kulturtidskrifter och Rikskonserters fonogramutgivning.

Det stora genombrottet för de direkta stödformerna kommer under första hälften av 1970-talet. Stödet till dagspress och tidskrifter reformeras och byggs ut, filmstöd och litteraturstöd införs. Därmed omfattas alla massmedieområden av någon form av direkt statligt stöd. Tiden efter 1975 kan närmast ses som en konsolideringsperiod. Några direkta nyheter introduceras inte. Detta betyder emellertid inte att den statliga utredningsverksamhet har avstannat. Den nya stödformerna blir föremål för utvärdering och komplettering.

Under 1970-talet har det också skett en administrativ samordning av de statliga insatserna inom massmediesektorn. Numera handhas allt direkt statligt stöd av två organ. Statens kulturråd som bildades 1974 administrerar allt stöd till litteratur- och fonogramsektorn samt stödet till kulturtidskrifter. Presstödsnämnden, som fick kraftigt förstärkta kansliresurser 1976, handhar stöd till dagspressen och organisationstidskrifter.

Statens ekonomiska massmediepolitik har alltså genomgått en radikal förändring under efterkrigstiden. Statens policy sådan den avspeglar sig i politiska beslut kan något förenklat delas in i två perioder. Tiden före 1965 karakteriseras av skattepolitiska reformer som slopande av punktskatter på massmedieprodukter och undantag från den allmänna varuskatten. Efter 1965 syftar de mediepolitiska reformerna till ett direkt stöd via statsbudgeten, omfattande allt fler massmediesektorer.

När det gäller det statliga egenverksamheten inom massmediesektorn är det svårt att se lika klara utvecklingslinjer. Klart är emellertid att staten etablerat sig på nya områden under efterkrigstiden. Den nya mediet televisionen lades under statens domäner på 1950-talet. Filmavtalet mellan staten och filmbranschens organisationer 1963, och det därigenom bildade Svenska filminstitutet, är en annan väsentlig förändring. På fonogramområdet bedrivs sedan mitten av 1960-talet en mindre försöksverksamhet med utgivning av grammo-fonskivor. 1979 föreslog Kulturrådet att denna verksamhet skulle permanentas och utvidgas. Inom den statliga förlagsverksamheten och tidningsdistributionen har verksamheten breddats under efterkrigstiden, men något principiellt nytt har det egentligen inte inneburit.

Utvecklingen av statens ekonomiska engagemang inom massmediesektorn kan sammanfattningsvis illustreras av nedanstående figur som anger engagemangsformerna vid två tillfällen under efterkrigstiden, 1947/48 och trettio år senare 1977/78. Årtalen inom parentes anger startåret för respektive stödform eller verksamhetstyp.

#### 4 Omfattningen av statens ekonomiska engagemang

##### 4.1 Statligt stöd

Fram till mitten av 1960-talet var det direkta statliga stödet till massmediesektorn av mycket begränsad omfattning. Mellan 1947 och 1962 ökade de statliga bidragen från tre till elva miljoner kronor, vilket ungefär motsvarar en fördubbling i fasta priser. Med undantag för ett tillfälligt stöd till TV-verksamhet under 1950-talet och ett filmstöd i början av 1960-talet gick hela det direkta statliga stödet till litteratursektorn i form av bidrag till folkbiblioteken.

Från 1960-talets mitt expanderar det direkta stödet kraftigt. Under tioårsperioden från 1967 till 1977 fördubblas det statliga stödet räknat i fasta priser. I löpande priser är utvecklingen naturligtvis ännu mer dramatisk, från ca 40 till över 350 miljoner kronor. Presstödet är nu den största stödformen, dagspress och tidskrifter svarar för mer än 2/3 av det direkta stödet 1979. Även inom övriga massmedieområden införs direkta stödformer, mest betydande är bidragen till Sveriges Radios utbildnings- och utlandsprogram samt litteraturstödet. Stödet till film- och fonogramsektorn är relativt blygsamt och utgör sammanlagt mindre än 5 % av det totala direkta stödet.

Det indirekta statliga stödet domineras helt av stöd till pressen, främst dagspressen. Under 1940- och 1950-talet är det postverkets växande underskott i tidningsrörelsen som svarar för hela det indirekta stödet. 1957 uppgick detta till 30 miljoner kronor. När dagspressen och vissa tidskrifter undantogs från omsättningsskatten 1960 blev detta den ekonomiskt dominerande stödformen. Under hela 1960-talet var värdet av denna skattebefrielse större än hela det direkta statliga stödet till massmedierna. När beskattningen lades om till mervärdeskatt 1968 fick också filmbranschen del av befrielsen från konsumtionsbeskattning. Över 80 % av det indirekta stödet går dock till pressen.

Figur 3:1 Former för statens ekonomiska engagemang inom massmediesektorn 1947/48 och 1977/78

| Engagemangsformer 1947/48 | Direkt stöd                      | Indirekt stöd                        | Egenverksamhet                           |
|---------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|--|
| Press                     |                                  | Subventioner av tidningstaxor (1820) | Postverkets tidningsrörelse (1600-talet) |
| Litteratur                | Bidrag till folkbibliotek (1905) |                                      | Statens Reproduktionsanstalt (1913)      |
| Radio-TV                  |                                  |                                      | Radiotjänst AB (1925)                    |
| Film                      |                                  |                                      |  |
| Fonogram                  |                                  |                                      |  |

| Engagemangsformer 1977/78 | Direkt stöd  | Indirekt stöd  | Egenverksamhet  |
|---------------------------|--|--|---|
| Press                     | Dagspressstöd (1965/1969)<br>Tidskriftsstöd (1966) | Subventioner av tidningstaxor<br>Moms-befrielse (1960)<br>Pressens lånefond (1969) | Postverkets tidningsrörelse<br>AB Tidningstjänst (1969) |
| Litteratur                | Bidrag till folkbibliotek<br>Litteraturstöd (1975) | Kreditstöd till bokhandeln (1977)  | Liber Grafiska AB                                       |
| Radio-TV                  | Bidrag till Sveriges Radio (1964)                  |  | Sveriges Radio  |
| Film                      | Filmstöd (1972)                                    | Moms-befrielse (1968)  | Svenska Filminstitutet (1963)                           |
| Fonogram                  | Bidrag till fonogramutgivning (1965)               |  | Institutet för Rikskonserters fonogramutgivning (1965)  |

Tabell 4:1 Statligt stöd till massmedierna 1947/48–1979/80 i miljoner kronor

|                      | Budgetår |       |       |       |       |       |       |       |
|----------------------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                      | 47/48    | 52/53 | 57/58 | 62/63 | 67/68 | 72/73 | 77/78 | 79/80 |
| <b>DIREKT STÖD</b>   |          |       |       |       |       |       |       |       |
| Press                | –        | –     | –     | –     | 9     | 88    | 267   | 366   |
| Litteratur           | 3        | 4     | 10    | 10    | 6     | 6     | 32    | 50    |
| Radio/TV             | –        | –     | 5     | –     | 27    | 54    | 75    | 80    |
| Film                 | –        | –     | –     | 2     | –     | 1     | 8     | 19    |
| Fonogram             | –        | –     | –     | –     | 0     | 1     | 4     | 4     |
| Summa direkt stöd    |          |       |       |       |       |       |       |       |
| – löpande priser     | 3        | 4     | 14    | 11    | 42    | 150   | 386   | 519   |
| – 1980 års priser    | 18       | 18    | 54    | 37    | 113   | 308   | 492   | 553   |
| <b>INDIREKT STÖD</b> |          |       |       |       |       |       |       |       |
| Press                | 10       | 17    | 30    | 70    | 114   | 255   | 348   | 328   |
| Litteratur           | –        | –     | –     | –     | –     | –     | –     | 2     |
| Radio/TV             | –        | –     | –     | –     | –     | –     | –     | –     |
| Film                 | –        | –     | –     | –     | –     | 34    | 53    | 66    |
| Fonogram             | –        | –     | –     | –     | –     | –     | –     | –     |
| Summa indirekt stöd  |          |       |       |       |       |       |       |       |
| – löpande priser     | 10       | 17    | 30    | 70    | 114   | 289   | 402   | 396   |
| – 1980 års priser    | 59       | 76    | 116   | 232   | 306   | 594   | 512   | 422   |
| <b>TOTALT STÖD</b>   |          |       |       |       |       |       |       |       |
| – löpande priser     | 13       | 21    | 44    | 82    | 156   | 439   | 788   | 915   |
| – 1980 års priser    | 77       | 94    | 170   | 269   | 419   | 902   | 1 004 | 975   |

Fram till mitten på 1960-talet var alltså det indirekta stödet ekonomiskt sett den dominerande stödformen och svarade för omkring 80 % av det totala stödet till massmediesektorn. Därefter ökar det direkta stödets betydelse succesivt och 1979 översteg det det indirekta stödet med drygt 100 miljoner kronor. Denna utveckling beror inte enbart på att nya direkta stödformer införts utan även på statliga åtgärder för att begränsa det indirekta stödets omfattning. Annonsskattens införande 1971 innebär i realiteten en minskning av pressens skattebefrielse, samtidigt som skatten har vissa fördelningspolitiska effekter. Man har också försökt minska underskottet i postens tidningsrörelse genom upprepade taxehöjningar. Under 1970-talet har också underskottet minskat i reala termer.

Om vi betraktar det totala statliga stödet, dvs direkt plus indirekt stöd, är det tre väsentliga utvecklingstendenser som bör framhållas. Mest iögonfallande är kanske den kraftiga ökningen av stödets storlek. Under en period på litet mer än 30 år har statens stöd till massmedierna ökat från ca 10 till nästan 1 000 miljoner kronor, vilket motsvarar en 13-faldig ökning i fasta priser. Under andra halvan av 1970-talet har dock expansionen

stagnerat. Stödet har också utökats till att omfatta allt fler områden inom massmedierna. Vid periodens början 1947 gick allt statligt stöd till det tryckta ordets medier. I dag är även radio, TV, film samt fonogram föremål för någon form av statligt stöd.

Slutligen bör pressens framskjutna ställning i den statliga massmediepolitiken framhåvas. Pressens andel av stödet ligger under hela efterkrigstiden kring 80 %, vilket kan jämföras med att tidningar och tidskrifter svarar för ungefär 40 % av den privata massmediekonsumtionen. Frukterna av statens ökade insatser på massmediesektorn har till stor del skördats av dagspressen. Något tillspetsat kan man säga att den politiska opinionsbildningen får kosta pengar medan kulturpolitiken hålls i stramare tyglar.

Sammanfattningsvis karakteriseras statens ekonomiska stödinsatser under efterkrigstiden av

*att stödets totala omfattning ökat kraftigt*

*att de direkta stödformerna och därmed sammanhängande styrningsmöjligheter får väsentligt ökad betydelse från andra hälften av 1960-talet*

*att stödet succesivt utvidgats till allt fler massmedie-*

branscher under 1960- och 1970-talet

att pressen och då främst dagspressen erhåller den dominerande delen av det statliga stödet.

#### 4.2 Statlig verksamhet

De statliga verksamheterna för produktion och distribution av massmedier har under hela efterkrigstiden varit mer än dubbelt så omfattande, i ekonomiska termer, som det statliga stödet. De massmedieverksamheter där staten har ett avgörande inflytande har alltså expanderat i ungefär samma takt som det statliga stödet och den sammanlagda omsättningen var 1979 över två miljarder kronor.

Verksamheten inom Sveriges Radio<sup>1</sup>, här mätt som licensintäkternas storlek, är mest omfattande under hela perioden. Den snabba utbyggnaden av radio och TV sedan mitten av 1950-talet har medfört att Sveriges Radio nu svarar för ungefär 60 % av den statliga omsättningen inom massmediesektorn. Före 1970 svarade Postverkets tidningsdistribution för hela den statliga verksamheten inom tidningsbranschen. Efter samdistributionens införande har denna kommit att svara för nästan hälften av omsättningen inom branschen. Den tredje stora biten är den statliga förlagsverksamheten som expanderat kraftigt efter bildandet av Allmänna förlaget 1968, sedermera Liber Grafiska AB. Siffrorna här ger dock en något överdriven bild av utvecklingen eftersom en del redan befintliga verksamheter sammanfördes i förlagen.

Utvecklingen av de statliga verksamheterna inom massmediesektorn liknar på flera sätt den som det statliga stödet genomgått. Verksamheternas totala omslutning har ökat kraftigt. Verksamheten har utökats till

allt fler områden. Förutom de ovan nämnda TV, samdistribution av dagspress och en diversifierad förlagsverksamhet har vi även bildandet av Svenska Filminstitutet 1963 och en, visserligen blygsam, fonogramutgivning i Rikskonserters regi sedan 1965.

#### 4.3 Totalt statligt engagemang

Totalvärdet av det statliga ekonomiska engagemanget inom massmediesektorn, dvs summan av statligt stöd och verksamheter för produktion och distribution av massmedier, ökar kraftigt under hela efterkrigstiden, särskilt under 1960-talet och början av 1970-talet.

Denna utveckling bör emellertid ses i ljuset av massmediesektorns utveckling som helhet. I tabell 4:3 görs en jämförelse mellan det statliga engagemanget och den totala privata massmediekonsumtionen. Vi vill understryka att värdena inte kan tolkas som att staten kontrollerar si eller så många procent av massmedierna. Syftet med jämförelsen är att belysa utvecklingen av de statliga insatserna i förhållande till massmediesektorns expansion under efterkrigstiden.

Det bör också påpekas att de två nationalräkenskaps-serier som redovisas ej är helt jämförbara. I den äldre serien saknas bl a uppgifter om inköp av olika slags apparater. Trots dessa reservationer är det uppenbart att statens insatser expanderat betydligt snabbare än massmediesektorn som helhet. Det gäller såväl stödet som de statliga verksamheterna. I början på 1970-talet bryts dock den uppåtgående trenden. Det reala värdet av statens engagemang inom massmedierna ökar relativt långsamt samtidigt som den privata konsumtionen av framför allt apparater av olika slag uppvisar en snabb expansion.

<sup>1</sup> Som tidigare angivits betraktas Sveriges Radio som en statlig verksamhet trots att det är ett formellt helt fristående bolag.

Tabell 4:2 Statlig verksamhet inom massmediesektorn 1947/48–1979/80. Omsättning i miljoner kronor

|                    | Budgetår |       |       |       |       |       |       |       |
|--------------------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                    | 47/48    | 52/53 | 57/58 | 62/63 | 67/68 | 72/73 | 77/78 | 79/80 |
| Press              | 10       | 24    | 34    | 49    | 110   | 228   | 365   | 408   |
| Litteratur         | 2        | 3     | 4     | 8     | 17    | 167   | 362   | 464   |
| Radio/TV           | 20       | 34    | 46    | 250   | 353   | 682   | 1 123 | 1 395 |
| Film               | -        | -     | -     | -     | 16    | 19    | 31    | 39    |
| Fonogram           | -        | -     | -     | -     | 0     | 0     | 1     | 2     |
| Summa verksamheter |          |       |       |       |       |       |       |       |
| - löpande priser   | 32       | 61    | 83    | 308   | 495   | 1 096 | 1 882 | 2 308 |
| - 1980 års priser  | 190      | 274   | 320   | 1 022 | 1 327 | 2 251 | 2 399 | 2 459 |

Tabell 4:3 Statens ekonomiska engagemang inom massmediesektorn i förhållande till den totala privata massmediekonsumtionen 1947-1979

|                                | 1947 | 1952 | 1957 | 1962  | 1967  | 1972  | 1977  | 1979  |
|--------------------------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Statligt engagemang            |      |      |      |       |       |       |       |       |
| - löpande priser<br>(milj kr)  | 45   | 82   | 128  | 390   | 651   | 1 536 | 2 670 | 3 223 |
| - 1980 års priser<br>(milj kr) | 268  | 369  | 494  | 1 295 | 1 745 | 3 155 | 3 403 | 3 433 |
| - % av tot kons                |      |      |      |       |       |       |       |       |
| - "gamla" serien               | -    | 15   | 17   | 33    | 32    | -     | -     | -     |
| - "nya" serien                 | -    | -    | -    | 22    | 24    | 34    | 33    | 34    |
| Därav statligt stöd            |      |      |      |       |       |       |       |       |
| - % av tot kons                |      |      |      |       |       |       |       |       |
| - "gamla" serien               | -    | 4    | 6    | 7     | 8     | -     | -     | -     |
| - "nya" serien                 | -    | -    | -    | 4     | 6     | 10    | 10    | 10    |

### 5. Sammanfattning och slutsatser

Statens ekonomiska engagemang inom massmedierna är ett exempel på framväxten av nya områden för statlig verksamhet. Statliga åtgärder kan vara ett sätt att uppnå önskade tillstånd, dvs att korrigera brister i samhället, eller att avhjälpa icke-önskade förhållanden, missförhållanden. Motiven för det statliga engagemanget inom massmediesektorn under efterkrigstiden har i huvudsak varit att korrigera missförhållanden. En förutsättning för att några åtgärder ska vidtas är alltså att man önskar någon typ av förändring av samhället. En andra förutsättning är att man har lämpliga medel (inte enbart ekonomiska utan i vid mening) till sitt förhållande. En tredje förutsättning är att det finns en politisk vilja att lösa problemen.

#### 5.1 Faser i policyprocessen

Verkligheten på samhällsnivå är sällan så enkel att man har ett problem som man kan och vill lösa med ett lämpligt medel. Tvärtom är ofta verkligheten så komplex att man har en långt utdragen process innan man har förändrat verkligheten. Massmedieområdet är ett bra exempel på en sådan process. Policyprocessen inleds med en *perceptionsfas*, där man identifierar vad som behöver förändras, problemet. I samhället sker många gradvisa förändringar samtidigt. Varje förändring för sig är inte avgörande. Förändringar inom ett område återverkar också på andra delar av samhället. Det innebär att det ofta finns ett tröskelvärde där man säger att utvecklingen har gått för långt, en kvalitativ förändring har inträffat och man har identifierat ett problem. Processen går gradvis över i en *åtgärdsfas*. Denna karak-

teriseras av att man försöker lösa problemen inom existerande ramar. Sådana åtgärder är emellertid inte alltid tillräckliga. En andra åtgärdsfas, en *innovationsfas*, innebär att lösningar skapas utanför existerande ramar. I denna fas är den politiska viljan att lösa problemen speciellt viktig.

Efter denna kommer en *implementationsfas* som karakteriseras av att man justerar och trimmar in åtgärderna. Man korrigerar lösningarna inom de nya ramarna.

Man kan slutligen tänka sig en *revisionsfas*, där man tar upp de införda åtgärderna till omprövning.

#### 5.2 Massmediepolitiken i ett policy-perspektiv

Det statliga engagemanget har ökat inom hela massmediesektorn, såväl vad gäller ekonomiskt stöd som statlig verksamhet. Inriktningen och omfattningen av det statliga engagemanget skiljer sig emellertid åt inom de olika massmediebranscherna.

Massmedieekonomin som helhet har också expanderat kraftigt under efterkrigstiden. Bara mellan 1970 och 1976 beräknas tex massmediekonsumtionen ha ökat med över 40 % i fasta priser. Massmedierna tar en allt större andel av den privata konsumtionen. Samtidigt har massmedierna genomgått djupgående strukturförändringar under efterkrigstiden. Konsumtionen av de tryckta medierna press och litteratur har stagnerat samtidigt som radio, TV och fonogramsektorn kraftigt expanderat.

När det gäller radioverksamhet var staten redan från starten på olika sätt engagerad i uppbyggnad av produktionsapparat och distributionsnät. När den nya TV-tekniken gjorde sitt intåg på 1950-talet löstes frågan på

samma sätt som tidigare för radion. Staten utfärdade regler för verksamheten, svarade för sändaranläggningar och distribution och verksamheten finansierades genom licenser. Man kan säga att policyprocessen stannade på åtgärdsstadiet, problemen med en ny konkurrerande teknologi löstes inom existerande ramar. Senare är det främst teknisk utveckling, men även tex reklamfinansierade konkurrenter som har lett till förändringar. Verksamheten inom radio och TV-området har stadigt vuxit i omfattning och svarar i dag, rent ekonomiskt sett, för närmare hälften av det statliga engagemanget inom massmediesektorn.

De statliga insatserna i form av stödåtgärder har till stor del tillkommit som en reaktion på krisfenomen. Först på plan var den svenska filmbranschen. Efter en rad provisoriska åtgärder för att lindra de ekonomiska svårigheter som under 1950-talet hotade hela den svenska filmproduktionen, bildades filminstitutet 1963. Då var tiden ännu inte mogen för ett direkt statligt produktionsstöd, utan filminstitutet bildades som en stiftelse genom avtal mellan staten och filmbranschen.

I stället har dagspressen i flera avseenden kommit att vara vägledande för förändringar i den statliga massmediepolitiken. Nedläggningen av Ny Tid 1963 kan sägas utgöra kulmen på en perceptionsfas där strukturomvandlingen inom tidningsbranschen sågs som ett politiskt problem. Det partistöd som infördes i mitten på 1960-talet, och uttryckligen var avsett för partiernas egen press, och den generellt verkande samdistributionsrätten som infördes 1969, kan ses som försök att lösa dagspressens problem inom existerande ramar. Samtidigt var åtgärderna de första tecknen på direkta statliga insatser på massmedieområdet. Då det generella stödet till dagspressen snabbt visade sig otillräckligt inträdde en innovationsfas. Den nya lösningen var selektivt stöd, produktionsbidrag till sk andratidningar.

Andra hälften av 1970-talet kan ses som en implementationsfas där man utvärderat effekterna av pressstödet och infört kompletterande stödformer. Det är karakteristiskt att det är just dagspressen som har gått i bräschen för en omsvängning i den statliga massmediepolitiken. Här har det funnits en stark politisk vilja från framförallt socialdemokratin och centerpartiet att förhindra en alltför långt gående tidningsdöd och upprätthålla en politiskt differentierad dagspress. Mer än hälften av det direkta statliga stödet går också till dagspressen.

Genom gradvisa förändringar mot ett mer selektivt presstöd har man allt mer lämnat den traditionella liberala massmedieideologin till förmån för en socialansvarsideologi. Detta har banat väg för ett omfattande direkt statligt stöd på flera nya områden under 1970-talet. Tidskriftsstödet byggdes ut, ett litteraturstöd skapades, stödet till svensk filmproduktion blev mer selektivt och kompletterades med ett direkt stöd finansierat via statsbudgeten. Fonogramsektorn är i dag det enda massmedieområde där det inte förekommer några mer omfattande statliga insatser.

Samtidigt som det statliga engagemanget inom massmedierna utökades till allt fler områden blev också behovet av att samordna insatserna allt mer uppenbart. Under 1970-talets första hälft genomfördes flera organisatoriska förändringar i denna riktning. Den statliga verksamheten inom den grafiska industrin sammanfördes till moderbolaget Liber Grafiska AB. All administration av stödet till litteratur och tidskrifter handhas numera av Statens kulturråd. Presstödsnämnden inrättades och fick sedermera förstärkta kansliresurser. Presstödsfrågorna har också flyttats över från budgetdepartementet till utbildningsdepartementet, som nu har det övergripande ansvaret för den statliga massmediepolitiken.

Figur 5:1 Faser i den statliga policyprocessen inom olika massmedieområden under efterkrigstiden

| Massmedieområde | Perceptions- och åtgärdsfas | Innovationsfas | Implementationsfas | Revisionsfas |
|-----------------|-----------------------------|----------------|--------------------|--------------|
| Dagspress       | 1950-1970                   | 1970-1975      | 1975-1980          |              |
| Tidskriftspress | 1965-1970                   | 1970-1975      | 1975-1980          |              |
| Litteratur      | 1970-1975                   | 1975-1980      | 1980-              |              |
| Radio/TV        | 1950-                       |                |                    |              |
| Film            | 1950-1960                   | 1960-1965      | 1965-1970          | 1970-1975    |
| Fonogram        | 1970-                       |                |                    |              |

På radio och TV-området har utvecklingen under 1970-talet delvis gått i en annan riktning än vad som gäller för de tryckta medierna. Utvecklingen har gått i riktning mot en ökad pluralism. Det tidigare Sveriges Radio AB har delats upp i flera olika bolag. En försöksverksamhet med närradio har startats.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att man fram till början av 1960-talet sökte lösningar inom existerande rammar. Perioden framför allt mellan 1970 och 1975 kännetecknas av att en mängd nya former av stöd till massmedierna infördes. Perioden efter 1975 karakteriseras av att det sker justeringar i de införda åtgärderna. Utgifterna för det statliga stödet ökar kraftigt fram till mitten av 1970-talet. Därefter sker en utplaning. Det statliga stödet har i regel tillkommit som en reaktion på krisfenomen inom olika massmediebranscher. Strukturomvandlingen har haft politiskt oacceptabla effekter, samtidigt som det funnits ett statsfinansiellt utrymme för stödinsatser. Den ekonomiska krisen under senare delen av 1970-talet har medfört att expansionen i det statliga engagemanget avstannat. På radio och TV-området där det statliga engagemanget haft en lång tradition har motiven för ökade insatser inte varit av samma karaktär. Målet har varit att stödja expansion och differentiering av verksamheten under bibehållen statlig kontroll.

Bengt Lundell  
Mats Sjölin

## 6. Litteratur

Översikten över det statliga engagemanget i massmedierna under efterkrigstiden bygger till helt övervägande del på offentligt tryck, främst riksdagstrycket och statliga utredningar. I nedanstående litteraturlista redovisas den litteratur som de olika kapitlen bygger på.

### Massmediekonsumtion

Nationalräkenskaper 1950-1969, Statistiska meddelanden N:1971:11  
Nationalräkenskaper 1963-1977, Statistiska meddelanden N:1978:8.4  
Konsumtion 1970-1979, Statistiska meddelanden N:1980:4.4  
Ivar Ivre: Massmedier i Sverige, SR/PUB nr 6-1980

### Dagspressstöd

SOU 1965:22 Dagstidningarnas ekonomiska villkor  
SOU 1968:48 Dagspressens situation  
SOU 1975:79 Statlig presspolitik  
SOU 1980:32 Stödet till dagspressen  
Ds B 1978:10 Översyn av presstödet

Bengt Lundell: Åsiktsdifferentiering av dagspressen, (I Statsvetenskaplig Tidskrift 1976)  
Jan Ringdahl: Tidningsdöd och politik, (I Pär-Erik Back (red): Modern demokrati, 1980)

### Tidskriftsstöd

Ds U 1970:17 Statligt tidskriftsstöd  
Ds U 1976:16 Stöd till kulturtidskrifter  
Ds Fi 1976:7 Stöd till organisationstidskrifter

### Beskattning av pressen

SOU 1957:13 Den statliga indirekta beskattningen  
SOU 1964:25 Nytt skattesystem  
SOU 1965:22 Dagstidningarnas ekonomiska villkor  
SOU 1972:7 Reklam II. Beskrivning och analys  
Ds Fi 1967:10 Utredning angående indirekta skatter och socialavgifter  
Stig Hadenius - Lennart Weibull: Massmedier, 1980

### Postens tidningsrörelse

SOU 1965:22 Dagstidningarnas ekonomiska villkor  
SOU 1969:39 Taxesystemet i postverkets tidningsrörelse  
SOU 1974:102 Presstödet och tidningskonkurrensen  
SOU 1975:80 Postens roll i tidningsdistributionen  
Statliga företag (olika årgångar 1964-1980)

### Biblioteksstöd

SOU 1972:66 Ny kulturpolitik  
SOU 1974:5 Boken

### Litteraturstöd

SOU 1952:23 Bokutredningen  
SOU 1971:91 Samhällsinsatser på läromedelsområdet  
SOU 1974:5 Boken  
Ds U 1976:17 Stöd till bokhandeln  
Ds U 1977:14 Statligt litteraturstöd  
Ds U 1978:12 Läromedelsmarknaden  
Ds U 1980:11 Samverkan i bokbranschen

### Statlig förlagsverksamhet

SOU 1956:59 Statliga företagsformer III, Statens reproduktionsanstalt  
SOU 1967:5 Statlig publicering  
SOU 1980:28 Massmediekoncentration  
Statliga företag (olika årgångar 1964-1980)  
Roger Henning: Staten som företagare, 1974

### Radio och TV

SOU 1965:20-21 Radions och televisionens framtid i Sverige I-II  
SOU 1973:8 Radio i utveckling  
SOU 1977:19 Radio och tv 1978-1985

Sveriges Radio/Sveriges Radios årsbok (olika årgångar 1958–1979)

Ingemar Lindblad: Etermediernas värld, 1970

*Film*

SOU 1951:1 Statligt stöd åt svensk filmproduktion

SOU 1956:23 Vissa ändringar i nöjesbeskattningen m m

SOU 1959:2 Filmstöd och biografnöjesskatt

SOU 1964:25 Nytt skattesystem

SOU 1973:16 Samhället och filmen. Del 3

SOU 1980:28 Massmediekoncentration

Ds Fi 1967:10 Utredning angående indirekta skatter och socialavgifter

Ds U 1979:5 Den svenska filmpolitiken

Svenska Filminstitutets filmbok/Filmårsboken (olika årgångar 1973–1979)

*Fonogram*

SOU 1971:73 Fonogrammen i musiklivet

Institutet för Rikskonserter: Rapport från fonogramverksamhet på försök 1965/66–1976/77, 1977

Kulturrådet 1979:1, Fonogrammen i kulturpolitiken

Statliga företag (olika årgångar 1964–1980)

Rikskonserter, verksamhetsberättelse 1979/80

*Allmänt om massmediepolitik*

SOU 1979:49 Grundlagsskyddad yttrandefrihet

Stig Hadenius – Lennart Weibull: Massmedier, 1980

Sverker Gustavsson: Byggforskning och offentlig politik, 1978 (stenc)

Ivar Ivre: Massmedier i Sverige, SR/PUB nr 6–1980

Jan Ringdahl. Staten och massmedierna. Den svenska modellen (I Statsvetenskaplig Tidskrift 1975)

Torbjörn Vallinder: Press och politik, 1971

**Debatt om Finlands fortsättningskrig**

Debatten om Finlands fortsättningskrig 1941–1944 går vidare. Den förblir en av de mera intensiva i senare tids nordiska politiska historia. Orsaken härtill är inte svår att finna, vilket redan redovisats i StvT (1975:4, sid 255–260, 1976:2, sid 169–170 och 1976:4, sid 375–376). Frågan om varför Finland efter det kostsamma vinterkriget 1939–1940 inte förblev neutralt utan gick in i kriget mot Sovjet på Hitlers sida har med tanke på landets utrikespolitiska sats viss relevans i dagens Finland.

Två svenska inlägg i denna debatt, som tidigare av uppenbara skäl med deltagare av politiker och historiker förts främst i Finland, har gjorts på senare tid. Det är två konservativa historiker, den mångsidige Stig Jägerskiöld och Per G Andreen. Jägerskiölds bidrag är sjunde delen i hans monumentala Mannerheimbiografi, vars

första del publicerades 1964 och avslutande åttonde väntas komma ut om något år eller så. Detta sjunde band behandlar Mannerheims tid som överbefälhavare under fortsättningskriget. Andreen som enligt egen utsago är sysselsatt med att skriva om svensk utrikespolitik under kriget – jämte, sedan länge, en biografi över dåvarande högerledaren Gösta Bagge – tar i sin volym upp fortsättningskrigets förhistoria. De två böckerna berör således delvis samma mark, men det är att märka att Jägerskiöld tog upp detta ämne än mera ingående i föregående volym i sin biografi, den som behandlar vinterkriget och dess eftermäle (jfr recension av denna del i StvT 1976:2, sid 169–170 och replisksiftet mellan författaren och mig i 1976:4, sid 375–376).

Man kan säga att Jägerskiöld i sin sjunde del har att ta ställning till tre problemkomplex: Mannerheims roll i fortsättningskrigets uppkomst, hans roll som fältherre under samma krig samt slutligen hans hållning till försöken att lotsa Finland ut ur kriget, mot en separatfred med Sovjetunionen.

I vad avser den första frågan, debatten mellan anhängare av drivvedsteorin och "revanschisterna", upprepar Jägerskiöld sitt försvar från förra bandet. Han har att göra med en snövit fältmarskalk och ett snö vitt Finland som drevs in i kriget genom att Sovjet den 25 juni beslöt sig för att anfälla mål i Finland med flyg sedan Barbarossaplanen satts i verket. Men Mannerheim säger själv i ett uttalande som J återger (sid 41) att det var bra att ryssarna gick till attack så att finnarna slapp börja. Att ryssarna verkligen gick till attack är inte alls att förvåna sig över, sedan Hitler i sitt radiotal då anfallet mot Sovjet offentliggjordes sagt att Finland skulle kämpa med, ehuru de finska förbanden inte gick till attack den 22 juni som Tyskland och dess allierade.

De försök som görs i J:s volym, och som gjorts anorstädes, att rentvå Finland i allmänhet och Mannerheim i synnerhet från allt ansvar från deltagandet i fortsättningskriget är desto mera onödigt, som det är lätt att sätta sig in i den mycket svåra politiska och psykologiska situation som Finland försatts i efter marsfreden 1940. Finland hade fått kämpa alldeles ensamt – med visst stöd från Sverige – för sitt oberoende mot en mäktig stormakt. Den hårda freden innebar i stort sett en återgång till 1721 års Nystadsfreds territoriella villkor och framför allt en förlust av Karelen. Sovjetunionen uppträdde efter marsfreden synnerligen diplomatskt och pockande och det var inte att undra på att man i Helsingfors sökte vänner där de fanns att få. Moskva uppmuntrade de inhemska kommunisterna som väl, med all sannolikhet, då ville att Finland skulle dela det öde som under försommaren 1940 vederfors de tre baltiska republikerna, nämligen att inlemmas i