

# Ett nytt mediestöd utan politisk styrning

**Gunnar Nygren\***

Tidningen *Folket* i Eskilstuna gav mig det första journalistjobbet våren 1977. Tidningen var på väg uppåt sedan det nya produktionsstödet 1971 gett möjlighet till satsningar, och jag kunde få jobb på en av lokalredaktionerna. Men när konjunkturen vände och industrierna i Eskilstuna krympte på 1980-talet, så vände också upplagan ner för tidningen som var starkt knuten till fackföreningsrörelsen i stan. Och jag gick vidare till nya jobb.

Det blev en 33 år lång färd mot botten för *Folket*: Tidningen delades 1982 upp på två tidningar, *Folket Syd* och *Folket Nord*, för att kunna kvittera ut dubbelt presstöd. Inte heller det hjälpte och efter en tid som länstidning drogs *Folket* med i A-pressens konkurs 1992. Tidningen räddades av den lokala arbetarrörelsen, men till slut köpte lokala konkurrenten *Eskilstuna-Kuriren (EK)* tidningen 2002. Tryckpressen såldes till Kazakstan och med presstödet kunde *EK* fortsätta ge ut tidningen – men från 2012 bara som veckotidning.

---

\* Gunnar Nygren är professor emeritus i journalistik vid Södertörns högskola och ledamot av mediestödsnämnden.

13 juni 2015 lades tidningen ner, 110 år efter att den grundades av en kampvillig arbetarrörelse.

Sensmoralen av denna historia är att presstödet kunde förlänga livet för Folket i 30–40 år, men inte mer. Idag är *Eskilstuna-Kuriren* en del av koncernen *NTM* med bas i Norrköping, tidningen har digitaliserats samtidigt som de gamla pappersprenumeranterna fortfarande ger större delen av intäkterna. Sviktande annonser ger en osäker framtid. Och *Folket* har återuppstått som en webbsida för en grupp lokala entusiaster på politikens vänstra planhalva.

Betyder det att presstödet var meningslöst? Svaret beror på vilket problem som presstödet skulle lösa. Presstödet kunde bidra till mångfalden i det lokala medielandskapet under några decennier, men inte längre åtminstone i Sörmland. Nu finns mångfalden på nätet, i sociala medier och i ett myller av sajter. Idag handlar det istället om den professionella journalistikens överlevnad, om tidningar som *Eskilstuna-Kuriren* ska kunna fortsätta producera lokala nyheter och granska lokala makthavare. Som 2020 då *Sörmlandsmedia* (där *EK* ingår) fick pris för ”Årets bevakning” när de granskade mörkläggningen av coronapandemin inom äldreomsorgen.

Frågan är alltså inte om det gamla presstödet, numera driftstöd, ska finnas kvar eller inte utan om *hur* ett framtida mediestöd ska se ut. Detta nya mediestöd ska hantera mediepolitikens grundläggande dilemma: Hur ska samhället ekonomiskt stötta den oberoende professionella journalistik som marknaden inte klarar av att finansiera, utan att vi samtidigt får en möjlig statlig styrning av innehållet – och att den professionella jour-

nalistiken därmed inte längre är oberoende (Nord och Ots 2019).

De två frågor som diskuterats i mediedebatten våren 2021 hänger alltså intimt samman – driftsstödet och statliga detaljkrav på innehållet. En historisk tillbakablick visar också att presstöd/mediestöd och frågan om staten kan ställa krav på innehållet hänger samman. Det är två sidor av samma diskussion.

### **En historia om politiskt egenintresse**

Presstödet är ett barn av den gamla partipressen. ”*Den svenska pressens historia*” berättar om presstödet födelse i partipressens sista decennier. Det första presstödet infördes redan 1965 som ett stöd till partierna som skulle fördela pengarna till ”sina” tidningar. Men detta var för lite för att rädda döende andratidningar (de som hade en större konkurrent på orten som fick de flesta annonserna). Den första formen av direkta produktionsbidrag infördes 1971 efter samtal mellan två **Gunnar**: finansminister **Sträng(s)** och centerledaren **Hedlund**. Båda företrädde partier som hade tidningar med ekonomiska problem till exempel *Arbetet* och *Skånska Dagbladet* i Malmö. Utgångspunkten var att systemet skulle fördela stödet utifrån tydliga kriterier för tidningens ställning på den lokala marknaden. Systemet skulle inte på något sätt kunna användas för politisk styrning av innehållet.

Denna opolitiska automatik blev nyckeln till presstödet legitimitet och sega liv. När socialdemokraterna ville ha mer pengar till sin krisande tidning *Arbetet* i Malmö fick man höja det särskilda storstadsstödet

och därmed också stödet till högertidningen *Svenska Dagbladet*. Storleken på stödet byggde från början på pappersförbrukning och det påverkade innehållet på ett annat sätt än politiskt – en mer luftig redigering, större bilder, bilder på alla nyfödda och småannonser fick tidningarna och presstödet att svälla.

I takt med att medielandskapet förändrats har pressstödet utretts flera gånger, senast 2013 under ledning av **Hans-Gunnar Axberger** (SOU 2013:66) och 2016 under ledning av **Anette Novak** (SOU 2016:80). Men varje gång presstödet/driftsstödet har ifrågasatts har en politisk majoritet slagit vakt om ”sina” tidningar. Det politiska egenintresset har varit starkare än viljan till förändring. Intresset av att behålla ett antal ledarsidor som för fram partiernas värderingar och ståndpunkter i den offentliga debatten har varit starkare än intresset av att anpassa mediestödet till ett nytt medielandskap.

Ordföranden i 2013 års pressutredning, juristen Hans-Gunnar Axberger, lämnade en 13 sidor lång och skarp reservation till det förslag som den politiska majoriteten i utredningen lade. Hans besvikelse på resultatet lyser igenom, att politikerna inte kunde bryta med de gamla stödformerna som bara höll döende tidningar vid liv. Istället ville Axberger ha ett mer generellt mediestöd som omfattade alla medier som bedriver professionell journalistik. Han dömde ut det gamla presstödet som godtyckligt och präglat av partipolitiska intressen.

Axberger förordade en allmän demokratiparagraf för att medier ska få presstöd, liknande den som finns för sändningstillstånd i radio och tv. Med ett bredare mediestöd som Axberger förordar måste det också ha

legitimitet i samhället, stödet kan inte användas för att undergräva demokratin, ansåg Axberger. Men han lämnar också en annan möjlighet – om stödet inriktas på medier som når större grupper lokalt eller nationellt och att stödet dessutom innehåller journalistiska kvalitetskrav, så behövs inte någon särskild demokrati-paragraf.

Den senaste medieutredningen som leddes av Anette Novak och lades fram 2016 och fortsatte på kvalitetsspåret. Den föreslog mer av kvalitetsbedömningar och att mediestödet flyttades bort från det direkta politiska inflytandet. Även detta avvisades av de politiska partierna som ville behålla det gamla presstödet och det egna inflytandet. Samtidigt ledde utredningen fram till nya former av mediestöd och nya formuleringar om krav på innehållet har lagts in i både den nya mediestödsförordningen och i de föreskrifter som Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) har tagit fram för att fördela stödet.

## **Två skilda logiker**

Denna historik leder fram till dagens snåriga och svår-förståeliga system för mediestöd i olika former. Det är en blandning av ett historiskt arv från gammal politisk kohandel och skärvor av senare tiders utredningsförslag. Som ledamot i Mediestödsnämnden försöker jag hålla rätt på alla förordningar och föreskrifter, och efter ett par år framträder två olika logiker för mig i fördelningen av mediestödet.

Den första logiken finns i det gamla presstödet som idag går under namnet driftsstöd. Det är ett rättig-

hetsbaserat stöd, vilket betyder att ett medieföretag har rätt till det om man uppfyller en lista av kriterier i förordningen. Stödets storlek beror på upplagan, och är lätt att förutse. I förordningen finns inga paragrafer om kvalitet eller demokrati, det är en del av arvet från den gamla diskussionen från 1960-talet om hur man kan undvika att staten påverkar mediernas innehåll. Driftsstödet omfattar 2021 ca 650 milj kr, och går till ca 75 tidningar och nyhetssajter, varav ett 50-tal är s k endagarstidningar (nyhetstidningar som kommer en dag i veckan). Stödet fördelas utifrån antal prenumeranter, både på papper och på digitala utgåvor. Det ska också gå till tidningar med en svag ställning på den lokala annonsmarknaden, något som definieras som att de har under 30 procent hushållstäckning. Med sjunkande tidningsläsning innebär det att tidigare stora dagstidningar som *Göteborgsposten* och *Sydsvenska Dagbladet* numera tillhör mottagarna av driftsstöd. Varje år tillkommer nya tidningar i systemet, de som tidigare kallades ”förstatidningar” och är störst på orten. Under 2021 blev *Jönköpingsposten*, *Borlänge Tidning* och *TTELA* nya mottagare av driftsstöd.

De nya formerna av mediestöd styrs av en annan förordning och en annan logik. Det är inga stöd som någon har rätt till, men man kan ansöka om medieföretaget uppfyller vissa kriterier när det gäller antal läsare/användare, frekvens och ett brett nyhetsinnehåll. I förordningen finns också en skrivning om syftet. Mediestedet ska:

... stärka demokratin genom att främja allmänhetens tillgång till oberoende nyhetsförmedling i hela landet via en

mångfald av allmänna nyhetsmedier med redaktionellt innehåll av hög kvalitet.

(SFS 2018:2053)

I de detaljerade föreskrifter som MPRT tagit fram för mediestödet och som gäller från 30 mars 2021 preciseras detta ännu mer:

Nyhetsmedier som uppmanar till brott, sprider desinformation eller vilseleder kring vetenskap ska inte anses ha ett redaktionellt innehåll av hög kvalitet. En bedömning ska göras av mediets samlade redaktionella innehåll.

(MPRTFS 2021:2, §2)

Här finns alltså en tydlig koppling mellan mediestöd och innehåll, något som bryter med den automatik som fanns för det gamla presstödet. Hur mycket som delas ut i dessa nya mediestöd beror både på politiska prioriteringar hos regeringspartierna och behoven hos medieföretagen. Under 2020 var anslaget högt för att stödja medierna under coronapandemin med dess ekonomiska följder, totalt ca 850 milj kr. För 2021 är ramen betydligt mindre, knappt 400 milj kr till de nya mediestöden.

De nya mediestöden har olika former:

- **Redaktionsstöd** som delas ut för redaktionella kostnader.
- **”Vitafläckarstödet”** – ett särskilt stöd för stärkt lokal bevakning i svagt bevakade områden.
- **Innovationsstöd** för olika digitala projekt.

Dessutom finns ett särskilt distributionsstöd för papperstidningar som fått en ökad ram under 2021 för att kompensera de som drabbas av postens varannandagsutdelning.

De nya mediestöden har alltså inte samma automatik som det gamla driftsstödet, och mediestödsnämnden hamnar ibland i bedömningar när det gäller innehållet. Vissa bedömningar är enkla, som att t ex *Travronden* inte är en allmän nyhetstidning med ett brett innehåll. Andra bedömningar kan vara betydligt svårare, t ex om gratistidningen *Melleruds Nyheter* kan anses vara tillräckligt granskande för att få stöd för stärkt lokalbevakning. I detta senare fall reserverade jag mig mot avslaget. Ett tredje exempel är den alternativa nyhetssajten *News Voice* som fick avslag på ansökan om redaktionsstöd för att dess innehåll präglades av antivaccinbudskap och ovetenskaplighet, något som inte ansågs vara hög kvalité.

De nya mediestöden gör den politiskt tillsatta nämnden till en slags smakdomare som ska fatta mer eller mindre välgrundade beslut om vilka medier som är värda mediestöd. Tillsammans med skiftande ekonomiska ramar gör detta de nya mediestöden svåra att planera in i medieföretagens budgetar. Den godtycklighet som Axberger varnade för har fortsatt i det nya systemet.

## **Flera vägar framåt**

Finns det då någon väg ut ur denna snårskog av historiska arv, mediestödsformer och olika logiker i fördelning av mediestöd? Finns det någon väg som



kan hantera mediepolitikens dilemma att stödja den professionella journalistik som samhället behöver utan att riskera en politisk styrning av medierna?

En väg är att avskaffa alla former av selektiva mediestöd, och ersätta dem med generella åtgärder som till exempel sänkt moms. Detta förespråkas av till exempel experten på tryckfrihet **Nils Funcke** som varnar för statlig styrning av medierna (GP 10 mars 2021). Men debatten har hittills handlat mest om hur olika former av mediestöd ska kombineras med generella stöd.

I december 2020 öppnade kulturminister **Amanda Lind** för en översyn av det gamla driftsstödet när hon deltog vid ett seminarium med Institutet för Mediestudier. Representanter för både regeringspartier och opposition instämde. Sedan dess har Tidningsutgivarna (TU) lanserat en egen modell för mer generella stöd till medierna genom nollmoms och lägre arbetsgivaravgift för journalister, samtidigt som vissa mediestöd behålls (DN 12 april 2021). Samtidigt har bl a TU och Journalistförbundet skarpt kritiserat de nya föreskrifter som detaljerat beskriver innehåll som inte får finnas i medier som uppbär mediestöd. Både moderaterna och sverigedemokraterna har publicerat debattartiklar om att ersätta driftsstödet med generella stödformer för att undvika politisk styrning av mediestödet.

Generella stöd som lägre moms och lägre arbetsgivaravgift för journalister kan minska risken för politisk styrning. Samtidigt blir det staten som ska avgöra vilka medier som är förtjänta av denna lägre moms och vem som är journalist och därmed ska ha en lägre arbetsgivaravgift. Bakvägen kan detta blir ett system av

statlig legitimering av yrket ”journalist”, något som avvisats i debatten under lång tid. Generella stöd ger också mest till de stora medierna, och många mindre tidningar och medieföretag som idag kan ha uppåt 50–75 procent av sina intäkter från olika typer av mediestöd kommer att få ekonomiska problem. Många kommer att läggas ner och mångfalden i utbudet kommer att minska. Detta blir priset för ett mer generellt stöd till den professionella journalistiken.

Ett annat alternativ är att återvända till pressutredningen 2013 och Hans-Gunnar Axberger. Han betonade att mediepolitiken i ett förändrat medielandskap måste stödja den oberoende professionella journalistiken, den som marknaden inte klarar av att upprätthålla. Då måste stödet inte bara gå till de allra svagaste tidningarna, utan vara ett mer generellt stöd till alla medier som bidrar till journalistikens samhällsfunktion. Stödet måste också bli enklare och mer rättsligt konsekvent och hållbart, skrev Axberger. En allmän demokratiparagraf skulle också behövas, skriver Axberger.

(Om) ... alla opinionsbildare – även de mest extrema och från demokratisk synpunkt motbjudande – ska ha villkorslös rätt till stöd, blir priset för att upprätthålla systemet att det allmänna kan tvingas främja brottsliga framställningar och spridning av rasistisk propaganda. Det priset är enligt min mening för högt; att i längden finansiera tidningar och webbplatser som har ett innehåll av det slaget med medborgarnas pengar skulle undergräva stödsystemets legitimitet.

(SOU 2013:66, sid 432)

Mediestöd är ingen medborgerlig rättighet som tryckfrihet, skriver Axberger. Det är en möjlighet för staten att stödja mediernas roll i ett demokratiskt samhälle, och ingen är tvungen att söka mediestöd. Men det kan också hända att en demokratiparagraf inte behövs om mediestödet begränsas till medier med bred spridning, skriver Axberger utan att utveckla detta vidare. Denna öppning för att begränsa stödet till medier med större spridning ger möjlighet till att den journalistiska professionen själv tar ansvar för skyddet av demokratiska värden i medieutbudet (tillsammans med det skydd som redan finns i tryckfrihetsförordningen).

### **Professionen som etisk och demokratisk garant**

Den svenska journalistiken präglas av en hög grad av professionalisering, enligt internationell forskning (t ex Hallin och Mancini 2004). Det innebär en stark gemensam standard när det gäller etik och journalistisk kvalitet, en inriktning på samhällets bästa och en stark professionell autonomi. Ett tecken på denna starka professionalism är att det medieetiska systemet har bestått, trots drygt 20 år av nätbaserade medieformer som erbjuder allt det som medieetiken kräver en återhållsamhet med. Den traditionella journalistiken har också ett högt förtroende bland människor, enligt SOM-undersökningarna. Inte minst under coronabevakningen 2020.

Om ett reformerat mediestöd skulle begränsas till nyhetsmedier med en större spridning, så ökar också sannolikheten att den professionella journalistiken själv kan ta hand om de problem som en demokrati-

paragraf eller innehållskrav ska reglera. Professionens egen standard skulle kunna bli en garant för kvalité och etik i medieutbudet, utan att detta behöver definieras i detalj i statliga förordningar. Behovet av ett skydd för demokratin i mediestödet överlåts i så fall till den professionella och oberoende journalistiken.

En skiss på ett reformerat mediestöd kan bygga på att driftsstödet ersätts av ett utbyggt redaktionsstöd som fördelas utifrån redaktionella kostnader. Det skulle premiera de medier som satsar på redaktionellt innehåll, men det skulle också gå till färre mottagare utifrån tydliga kriterier.

Idag krävs bara 1 500 regelbundna användare för att kvalificera sig för mediestöd, något som en liten alternativsajt ganska lätt skrapar ihop på nationell nivå. Om kravet på en större spridning sätts högre, så sker också en automatisk sällning av vilka som blir berättigade att söka stöd. För medier med en nationell publik kan kravet på spridning sättas betydligt högre, kanske uppåt 6 000–8 000 regelbundna läsare/användare. För lokala och regionala medier som vänder sig till en begränsad lokal publik kan kravet vara lägre, kanske 2 000–3 000 regelbundna läsare/användare i det lokala/regionala området.

Detta nya redaktionsstöd skulle bygga på samma logik som det gamla driftsstödet, kvantifierbara kriterier som ger rätt till ett visst stöd. Samma automatiska logik som legat till grund för driftsstödet. De gamla inkonsekvenser som finns i driftsstödet försvinner, t ex att det idag lockar tidningar att sänka sin upplaga till en hushållstäckning under 30 procent för att få stöd. Eller det finlir med procentandelar unikt innehåll som

tidningar med samma ägare måste ägna sig åt för att få driftsstöd.

Detta skulle utan tvekan innebära en omfördelning av mediestöd. Det skulle innebära att en rad mindre och alternativa tidningar och sajter inte längre kvalificerar sig för mediestöd, till exempel de som är knutna till politiska partier. Men frågan är om inte dessa egentligen bör finansieras via det offentliga partistödet, som tanken var i det allra första presstödet 1965. Mångfalden i åsikter kan tillgodoses genom partistöd, det är inte i första hand en fråga för mediestödet till en professionell journalistik. Det finns inte heller någon brist på mångfald i åsikter i dagens digitala medielandskap.

Särskilda mediestöd för lokal journalistik i svagt bevakade områden kan också finnas kvar. De är ett sätt för samhället att peka ut särskilda områden där stöd behövs för den lokala bevakningen. Stödet för lokal journalistik är en slags public serviceuppgift som kommersiella medier behöver stöd för att klara av. Om hela Sverige ska ha tillgång till journalistik i det lokala samhället som både granskare och som mötesplats.

Mediestöd till distribution av papperstidningar och för digitala innovationer är stöd som kan behövas under en tid, för att hjälpa medieföretagen i den digitala transformationen som blir betydligt mer långdragen än många förutspått.

## **En demokratisk infrastruktur**

Mediestödet behövs för att ge den professionella journalistiken de förutsättningar som marknaden inte klarar av att ge. Stödet är ett svar på det som brukar

kallas ett ”marknadsmislyckande”, att medieutvecklingen inte längre klarar av att bära upp en oberoende granskande journalistik. Ett aktuellt exempel är neddragning av *TV4s Kalla Fakta* när ägaren Telia vill spara pengar för att driva upp vinstnivåerna i koncernen. Och redan 2014 lade *TV4* ned alla sina lokala och regionala nyheter för att de inte lönade sig längre.

Hur mediestödet ska konstrueras beror på vilket problem det förväntas lösa. När det infördes 1971 var det bristen på mångfald i åsikter och perspektiv i medieutbudet som var problemet, och då var det logiskt med ett mediestöd som höll fler tidningar vid liv. Idag är problemet i huvudsak ett annat – idag handlar det om den oberoende professionella journalistikens överlevnad och om hela Sverige ska ha en oberoende journalistik i lokalsamhället. För detta krävs ett brett redaktionsstöd till den professionella journalistiken med en tilltro till att denna själv kan garantera att journalistiken verkar inom demokratins ramar. Dessutom finns de rättsliga ramarna för att skydda demokratin redan i tryckfrihetsförordningen, de behöver inte skrivas in i några mediestödsregler.

Mediestödet och public service är samhällets verktyg för att bevara den demokratiska infrastrukturen som den oberoende professionella journalistiken utgör. Men för att mediestödet ska fungera måste det komma hela journalistiken tillgodo och vara mer förutsägbart. Det får inte göras beroende av vare sig statsfinansernas utrymme eller svåra bedömningar i utdelningen. Det får inte finnas utrymme för politisk styrning av medieinnehållet och stödet måste bli enklare för medieföretagen att hantera.

Denna nöt ligger nu hos kulturdepartementet för att knäckas på lämpligt sätt. Med en lösning över de politiska partigränserna kan mediestödet i bästa fall bli lika långlivat som den gamla uppgörelsen om presstöd mellan Gunnar Sträng och Gunnar Hedlund 1971.

## Referenser

- Engblom, Lars-Åke, Jonsson, Sverker och Gustafsson, Karl Erik (2002). *Den svenska pressens historia, del 4: Bland andra massmedier (efter 1945)*. Stockholm: Ekerlids förlag.
- Hallin, Daniel och Mancini, Paolo (2004) *Comparing media systems: three models of media and politics*. New York: Cambridge University Press
- MPRTFS 2021:2. Myndigheten för press, radio och tvs föreskrifter om mediestöd.
- Nord, Lars och Ots, Mart (2019) Politiken och journalistiken. I Nygren, Gunnar och Wadbring, Ingela (red) *På väg mot medievärlden 2030*. Journalistikens villkor och utmaningar. Lund: Studentlitteratur.
- SFS 2018:2053: Mediestädsförordning.
- SOU 2013:66. *Översyn över det statliga stödet till dagspressen*. Slutbetänkande av Presstödskommittén
- SOU 2016:80. *En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar*. Slutbetänkande av medieutredningen.