



DET KONGELEGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 17

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Mangfold og armlengds avstand

Mediepolitikk for ei ny tid



Forsidebilde:

TV 2 Media City Bergen. Foto: Gard Michalsen / Medier24

Programledere Radio Norge. Foto: Christian Wangberg / CW Foto

Nea Radio på Røros. Foto: Harald Vingelsgaard

Fotograf. Foto: Cathrine Aasen / Eikerbladet

Reportere på fotballkamp. Foto: Einar Almehagen / Gudbrandsdalen Dagningen

Beredskapsøvelse. Foto: Mathilde Waale / Østlands-Posten

Journaliststudenter. Foto: Olav Standal Tangen / Høgskulen i Volda

17. Foto: Bendik Stalheim Møller / NRK

VG på nett. Foto: Berit Roald / NTB Scanpix

Barn med avis. Foto: Monica Strømdahl / Aftenposten Junior

Samiske barn i Karasjøk. Foto: Heiko Junge / NTB scanpix

Storm i Bodø. Foto: Marius Helge Larsen / NTB scanpix

Journalister på øvelse med forsvaret. Foto: Heiko Junge / NTB scanpix

Bileta er satt saman av Lise Kihle Designstudio AS



DET KONGELEGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 17

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Mangfald og armlengds avstand

Mediepolitikk for ei ny tid

Innhald

| | | | | | |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------|----|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Innleiing og samandrag | 5 | 3.4.1 | Kringkastingsavgifta | 37 |
| 1.1 | Innleiing | 5 | 3.4.2 | Kommersiell allmennkringkasting | 38 |
| 1.2 | Verdien av uavhengige og seriøse medium | 6 | 3.4.3 | Tilskot til lokale lyd- og bilet-medium | 38 |
| 1.3 | Ytringsfridom, infrastrukturkravet og rolla til media | 7 | 3.5 | Mediestøtte i andre europeiske land | 38 |
| 1.4 | Tillit, ei uavhengig stilling og prinsippet om armlengds avstand | 8 | 3.5.1 | Sverige | 38 |
| 1.5 | Regjeringa sine mål for mediepoltikken | 9 | 3.5.2 | Danmark | 40 |
| 1.6 | Mediemangfaldsutvalet | 9 | 3.5.3 | Finland | 42 |
| 1.7 | Samandrag | 10 | 3.5.4 | Storbritannia | 43 |
| | | | 3.5.5 | Austerrike | 44 |
| | | | 3.5.6 | Frankrike | 45 |
| | | | 3.5.7 | Nederland | 46 |
| 2 | Tendensar i mediemarknaden .. | 13 | 4 | Finansiering av NRK | 48 |
| 2.1 | Innleiing | 13 | 4.1 | Innleiing | 48 |
| 2.2 | Mediebruk og tilgang | 13 | 4.2 | Bakgrunn | 48 |
| 2.2.1 | Den viktigaste nyheitskjelda | 13 | 4.2.1 | Rimmereid-rapporten og Mediemangfaldsutvalets NOU | 48 |
| 2.2.2 | Endringar i brukarvanar | 14 | 4.2.2 | Stortinget sin behandling av Meld. St. 15 (2016–2017) Eit moderne og framtidretta NRK | 48 |
| 2.2.3 | Sosiale medium | 15 | 4.3 | Omsyn som ein ny finansieringsmodell skal vareta | 49 |
| 2.2.4 | Distribusjon av internett og TV | 16 | 4.3.1 | Legitimitet, uavhengigheit og føreseielegheit | 49 |
| 2.2.5 | Lineær kringkasting og strøyming | 16 | 4.3.2 | Sosial profil | 50 |
| 2.2.6 | Frå FM til DAB | 17 | 4.3.3 | Problemstillingar knytte til meirverdiavgift | 50 |
| 2.3 | Mediemarknaden og økonomi | 19 | 4.3.4 | Enkel og ubyråkratisk innkrevjing | 51 |
| 2.3.1 | Utviklinga til avisene | 20 | 4.3.5 | Robust, framtidretta og langsiktig ordning | 51 |
| 2.3.2 | Marknaden for brukarbetaling | 26 | 4.4 | Omtale og vurdering av to finansieringsmodellar | 51 |
| 2.3.3 | Kostnadsutviklinga i mediebransjen | 28 | 4.4.1 | Øyremerkte NRK-skatt | 51 |
| 2.3.4 | Trykkje- og distribusjonskostnader | 29 | 4.4.2 | Skattefinansiering utan øyremerking | 52 |
| 2.3.5 | Journalistar og redaktørar | 29 | 4.4.3 | Vurdering av modellane | 52 |
| 3 | Økonomiske verkemiddel | 32 | 4.5 | Forholdet til EØS-avtalen sine reglar om offentleg støtte | 54 |
| 3.1 | Innleiing | 32 | 4.6 | Utviding av Nasjonalbiblioteket si verksemd i Mo i Rana | 54 |
| 3.2 | Direkte mediestøtte | 32 | 5 | Samling av mediestøtta | 57 |
| 3.2.1 | Produksjonstilskot | 32 | 5.1 | Innleiing | 57 |
| 3.2.2 | Plattformnøytralt produksjonstilskot | 33 | 5.2 | Bakgrunn | 57 |
| 3.2.3 | Tilskot til vekeaviser | 33 | 5.3 | Gjeldande økonomiske verkemiddel | 57 |
| 3.2.4 | Tilskot til aviser retta mot særlege grupper | 34 | 5.3.1 | Eit meir heilskapleg avgjerdsgrunnlag | 57 |
| 3.2.5 | Distribusjonstilskot til aviser i Finnmark | 35 | 5.3.2 | Føreseielegheit | 58 |
| 3.2.6 | Tilskot til medieforskning og etterutdanning | 35 | 5.3.3 | Prinsippet om armlengds avstand | 58 |
| 3.2.7 | Innovasjonstilskot til nyheits- og aktualitetsmedium | 36 | | | |
| 3.3 | Indirekte mediestøtte | 36 | | | |
| 3.3.1 | Fritak for meirverdiavgift for aviser og elektroniske nyheitstenester | 36 | | | |
| 3.3.2 | Kjøp av avisdistribusjon | 37 | | | |
| 3.4 | Kringkasting | 37 | | | |

| | | | | | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 5.4 | Modell for samling av mediestøtta | 58 | 7.5.2 | Tilskotsordninga til lokale lyd- og biletmedium | 79 |
| 5.4.1 | Faste, langsiktige økonomiske rammer for mediestøtte | 59 | 7.6 | Forskning og utvikling | 80 |
| 5.4.2 | Samla løyving av mediestøtta | 59 | 7.7 | Forholdet til EØS-avtalens reglar om offentleg støtte | 80 |
| 5.4.3 | Eit uavhengig råd for mediestøtta | 60 | | | |
| 6 | Mål for den direkte medie- støtta | 62 | 8 | Fireårig styringssignal for NRK..... | 81 |
| 6.1 | Innleiing | 62 | 8.1 | Innleiing | 81 |
| 6.2 | Bakgrunn | 62 | 8.2 | Dei økonomiske rammene til NRK | 81 |
| 6.2.1 | Det overordna målet til regjeringa | 62 | 8.2.1 | Bakgrunn | 81 |
| 6.2.2 | Mål for eksisterande tilskots- ordningar | 62 | 8.2.2 | Fastsetjing av økonomiske rammer i andre land | 81 |
| 6.2.3 | Mediemangfaldsutvalet sitt forslag til målformulering | 62 | 8.2.3 | Dei økonomiske rammene til NRK | 82 |
| 6.2.4 | Høyringsinnspel | 63 | 8.2.4 | Internasjonale aktorar | 84 |
| 6.3 | Mål for den direkte mediestøtta ... | 64 | 8.2.5 | Marknadsposisjonen til NRK | 85 |
| 6.3.1 | Lokale medium og geografiske kvite flekkar | 64 | 8.2.6 | Oppslutninga om lisensen | 86 |
| 6.3.2 | Samfunnsviktig og undersøkjande journalistikk | 66 | 8.2.7 | Effektiviseringstiltak i NRK | 88 |
| 6.3.3 | Innovasjon og utvikling | 67 | 8.2.8 | Vurdering | 89 |
| 6.3.4 | Insentiv i støttesystemet | 67 | 8.3 | Oppdraget til NRK | 90 |
| 7 | Medieøkonomiske verke- middel | 69 | 8.3.1 | Innleiing | 90 |
| 7.1 | Innleiing | 69 | 8.3.2 | Regulering i andre land | 91 |
| 7.2 | Direkte mediestøtte | 69 | 8.3.3 | Medietilsynets vurdering av NRK sitt bidrag til mediemang- faldet | 93 |
| 7.2.1 | Tilskot til samiske aviser | 69 | 8.3.4 | Høyringsinstansane sitt syn på saka | 97 |
| 7.2.2 | Tilskot til breie nyheitsmedium | 71 | 8.3.5 | Vurdering | 99 |
| 7.2.3 | Støtte til gratismedium | 71 | 8.3.6 | Vurdering av eit profesjonelt kringkastingskor i NRK | 100 |
| 7.2.4 | Distribusjonstilskot til aviser i Finnmark | 72 | 9 | Styringssignal for mediestøtta.. | 101 |
| 7.2.5 | Innvandrarar og språklege minoritetar | 73 | 9.1 | Innleiing | 101 |
| 7.2.6 | Tilskot til medium retta mot personar med funksjons- nedsetjingar | 74 | 9.2 | Bakgrunn | 101 |
| 7.2.7 | Tilskot til bydelsmedium | 75 | 9.2.1 | Mediemangfaldsutvalet sitt forslag | 101 |
| 7.3 | Fritak frå arbeidsgivaravgift | 76 | 9.2.2 | Medietilsynet | 101 |
| 7.3.1 | Mediemangfaldsutvalet sitt forslag | 76 | 9.3 | Økonomisk utvikling og fram- skrivningar | 102 |
| 7.3.2 | Høyringsinstansane sitt syn på saka | 76 | 9.3.1 | Den samla økonomiske utviklinga til avisene | 102 |
| 7.3.3 | Vurdering | 76 | 9.3.2 | Aviser som får produksjonstilskot | 106 |
| 7.4 | Kommersiell allmennkringkasting på radio | 77 | 9.3.3 | Distribusjon | 109 |
| 7.4.1 | Mediemangfaldsutvalet sitt forslag | 77 | 9.3.4 | Økonomiske prognosar | 109 |
| 7.4.2 | Høyringsinstansane sitt syn på saka | 77 | 9.3.5 | Betalingsvilje for digitale nyheiter | 110 |
| 7.4.3 | Vurdering | 78 | 9.3.6 | Økonomien til lokalkring- kastarane | 111 |
| 7.5 | Lokalradio | 79 | 9.4 | Vurdering | 112 |
| 7.5.1 | Framtidig FM-distribusjon | 79 | 10 | Økonomiske og administrative konsekvensar | 114 |



DET KONGELEGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 17

(2018–2019)

Melding til Stortinget

Mangfald og armlengds avstand

Mediepolitikk for ei ny tid

*Tilråding frå Kulturdepartementet 29. mars 2019,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Solberg)*

1 Innleiing og samandrag

1.1 Innleiing

Eit fritt samfunn med menneskerettar, demokrati og rettsstat oppstår ikkje av seg sjølv. Vi er avhengige av fungerande fellesskap, felles verdiar og institusjonar som rettstryggleik, personvern, tillit, næringsliv, frivilligheit, og ikkje minst yringsfri- dom og frie medium.

Redaktørstyrte journalistiske massemedia er ein av grunnsteinane i eit fritt og demokratisk samfunn. Nyheitsmedia og journalistikk legg til rette for ei opplyst offentlegheit der borgarar kan gjere seg opp sine eigne meiningar. Demokrati inneber at folket vel representantar til å styre for seg. Men for at et slikt val skal vere reelt, må ein i forkant ha ein open og opplyst debatt. Dette krev ein presse som set søkelys på politiske avgjerder og konsekvensane av desse, og som kan stille krevjande spørsmål og krevje svar frå dei som forvaltar offentlege verv på borgaranes vegne. Ein av media sine viktigaste oppgåver i eit demokrati er derfor å føre uavhengig og kritisk oppsyn med offentleg og privat maktutøving.

Nyheitsmedia har ein samfunnsverdi – for demokratisk meiningsdanning, for kontroll av maktutøving og for språk, kultur og identitet – som går ut over den kommersielle verdien av inn- haldet for den enkelte tilbydaren av medieinnhal- det. Journalistikken stiller spørsmål for dei stem- melause og er ein føresetnad for kritisk reflek- sjon. I tillegg vil busetjingsmønsteret i Noreg, med mange mindre samfunn spreidde over store geografiske område, gjere at mange lokalsamfunn vil kunne vere for små til å kunne gi ein berekraf- tig marknad for lokale nyheitsmedium. Markna- den produserer derfor ikkje åleine det medie- mangfaldet og den journalistikken som er ønskje- leg for samfunnet. Offentleg støtte er av denne grunn eit nødvendig supplement for å bevare eit mangfald av medium og journalistisk produksjon over heile landet. Demokratiets styrke avhenger av i kva grad det opplevast som relevant og repre- sentativ for heile befolkninga.

Eit mangfald av medium og journalistikk er likevel ikkje nok i seg sjølv; det er òg nødvendig med tillit. Publikum må ha tillit til at utvalet og

framstillinga av saker er relevant og sannferdig, og til at synspunkta og resonnementa som blir fremja, er rimelege og baserte på sakkunnskap. Ein av dei fremste styrkene til det norske samfunnet, i ein tid der demokratiet og ytringsfridommen i enkelte land er under press, er at vi har høg grad av tillit, både til media, samfunnsinstitusjonar, det offentlege og organisasjonar. I kampen mot til dømes digitale ekkokammer, store globale aktørar som i stadig større grad legg premissane for dei vala vi gjer som kultur- og mediebrukarar og ein fragmentert offentlegheit, kan eit mangfald av medium bidra til eit samfunn prega av tillit og sterke fellesskap.

Regjeringa vil at media skal ha størst mogleg uavhengigheit frå politiske myndigheiter. Medieoffentlegheita er ein sjølvstendig byggjestein i samfunnet, som skal kunne utvikle seg på eigne premissar utan statleg overstyring. Denne meldinga presenterer tiltak som kan bidra til å styrkje prinsippet om armlengds avstand i mediepolitikken, og som dermed kan auke tilliten til at alle mediestøttemottakarane er uavhengige.

Digitaliseringa er demokratiserande. Den har ført nyheitsformidlinga og den demokratiske samtalen over på elektroniske plattformer. Det gir nye, miljøvennlege moglegheiter for å produsere, distribuere og formidle informasjon på same tid som terskelen for ytring, deltaking og interaksjon er lågare. Dette er demokrati i praksis. Samstundes er konkurransen større og inntektsgrunnlaget for mange lågare enn det som tradisjonelt har vore tilfelle. På same tid har digitaliseringa bidratt til eit enormt avsender- og innhaldsmangfald og nye moglegheiter for utvikling og innovasjon av journalistikk. Tida vi står i krev derfor mediepolitiske mål som betre sikrar ein innovativ og konkurransedyktig medieindustri med stabile og føreseielege økonomiske føresetnader for å produsere eit mangfald av journalistikk i eit mangfald av medium over heile landet.

Med dette som utgangspunkt presenterer denne meldinga kva dei overordna måla for den direkte mediestøtta bør vere framover og korleis ein kan sikre stabile og føreseielege økonomiske føresetnader for å nå dei mediepolitiske måla.

NRK er ein viktig fellesinstitusjon i Noreg som gir betre kommunikasjon og auka gjensidig respekt og forståing i samfunnet. Eit sterkt NRK med breitt innhald av høg kvalitet som er tilgjengeleg for heile befolkninga er derfor eit av våre viktigaste mediepolitiske verkemiddel. Globaliseringa av mediemarknaden inneber at norsk innhald er utsett for langt større konkurranse enn tidlegare. NRK blir derfor stadig viktigare for å fremje

norsk innhald, kultur og språk. For å kunne oppretthalde NRK som ein viktig fellesinstitusjon, er det nødvendig at NRK har ein stabil og god finansiering. Denne meldinga presenterer derfor ein ny og meir framtidsretta finansieringsmodell for NRK, som sikrar stabile og føreseielege føresetnader for eit fortsatt sterkt og sjølvstendig NRK.

Dei kommersielle media og NRK er saman avgjerande for å sikre eit breitt og mangfaldig norskspråkleg medietilbod. Det er derfor viktig at NRK i minst mogleg grad svekkjer aktivitetsgrunnlaget til medium som hentar inntektene sine i marknaden, slik at det samla tilbodet til publikum ikkje blir svekka. I denne meldinga vurderast det om NRKs tilbod har ein slik effekt og om det er nødvendig å gjere endringar i NRKs oppdrag som har ein grense til konkurranseflatene mot kommersielle aktørar.

Med tiltaka som blir foreslått i meldinga, vil regjeringa bidra til at vi framleis kan ha eit velfungerande offentleg rom, og at vi vidarefører tradisjonen med frie, uavhengige og seriøse medium som befolkninga kan ha tillit til.

1.2 Verdien av uavhengige og seriøse medium

I Noreg har vi ein lang og sterk tradisjon for uavhengige og seriøse medium. Medium som vi kan ha tillit til, og som blir drivne etter solide publisistiske og etiske prinsipp. Medium som vi godt kan vere ueinige med i sak, men som vi veit driv ut frå eit ønske om å få fram viktig og korrekt informasjon og om å bidra til ein open og opplyst demokratisk samfunnsdebatt.

Vi har òg ein lang og sterk tradisjon for at myndigheitene tek ansvar for å leggje forholda til rette for eit velfungerande offentleg rom, mellom anna gjennom lovgiving og ordningar med direkte og indirekte mediestøtte. Då den nye § 100 i Grunnlova blei vedteken i 2004, blei dette ansvaret grunnlovsfesta i form av «infrastrukturkravet», som slår fast at myndigheitene har ansvar for å «leggje til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte».

Dette opne og opplyste offentlege ordskiftet har lagt grunnlaget for eit effektivt demokratisk styresett, som i sin tur har vore ein viktig premiss for den økonomiske og sosiale utviklinga i Noreg, og for at vi i dag på mange måtar har ein svært privilegert posisjon, både i verda i dag og i historisk samanheng. Den norske befolkninga har i stor grad nok ressursar, vi bur i eit trygt land, og vi har høve til å leve eit fritt og sjølvstendig liv, jf. Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen*. Mange deltek

i arbeidslivet, vi har ein kompetent arbeidsstyrke og solide statsfinansar. Små forskjellar i befolkninga bidreg til at mange kan ta del i velstanden, og det fører til at folk har høg tillit både til kvarandre og til dei offentlege myndigheitene. Høg tillit gjer at den enkelte føler tryggleik og fellesskap, og bidreg til eit samfunn med sosial og politisk stabilitet.

Dei fleste av oss er lykkeleg uvitande om kva det vil seie å leve i eit samfunn utan frie medium. I eit slikt samfunn finst det ingen uavhengige kjelder til informasjon og synspunkt som befolkninga kan ha tillit til når hendingar og utviklingstrekk påverkar dei, familien deira og lokalsamfunnet, og myndigheiter eller næringslivsinteresser kontrollerer kva slags informasjon og politiske standpunkt som får plass i media og i den offentlege debatten.

Som med alle ting ein er vand med, er det lett å ta mediemangfaldet og det opne samfunnet for gitt. Det som blir oppfatta som trygt, sjølv sagt og permanent, er det liten grunn til å stå på barrikadane for.

Eit blikk rundt i verda i dag viser oss tydeleg at dette ikkje er sjølv sagt alle stader. Media, og den offentlege samtalen meir generelt, er under sterkt press i mange delar av verda.

World Press Freedom Index 2018 frå Reporters Without Borders viser til dømes at ope fiendskap mot journalistar og medium breier om seg. Det er ikkje lenger avgrensa til autoritære regime. Også her i Noreg ser vi at enkelte teiknar eit fiendebilette av dei tradisjonelle media og reknar dei som politisk korrekte organ for etablissementet eller ei politisk side. Mange av desse søker seg til alternative kanalar som ofte ikkje har dei same tradisjonane for presseetikk og kjeldekritikk. Spreiing av desinformasjon og hatefulle ytringar i kommentarfelt og sosiale medium kan òg svekkje tilliten til media og til det offentlege rommet generelt.

Så sjølv om Reporters Without Borders dei to siste åra har rangert Noreg som det landet i verda med størst pressefridom, er det ingen grunn til å vere sjølv god. Det viser snarare at vi har meir å forsvare og meir å miste. Det er dessutan ein posisjon som blir lagd merke til, og som gir Noreg eit ansvar som strekkjer seg ut over landegrensene og den nasjonale mediepolitikken.

1.3 Ytringsfridom, infrastrukturkravet og rolla til media

Retten til å ytre seg, pressefridommen og informasjonsfridommen er alle ulike element av ytringsfridommen slik han blir definert og verna i Grunn-

lova § 100. Ytringsfridommen er dermed både utgangspunktet og det overordna målet for regjeringa sin politikk på medieområdet.

Ytringsfridommen er ein individuell menneskerett, men han er òg noko meir:

- For det første er ytringsfridommen ein føresetnad for ein fri diskusjon om politiske spørsmål og andre samfunnsspørsmål. Utan ein slik diskusjon kan ikkje eit representativt demokrati fungere.
- For det andre er ytringsfridommen ein føresetnad for eit ope samfunn. Det er denne openheita som gjer at allmenta – mellom anna gjennom media – kan føre kontroll med den offentlege og private maktbruken i samfunnet. Denne openheita er enkeltindividets sitt viktigaste vern mot overgrep og samfunnet sitt viktigaste vern mot korrupsjon og maktmisbruk.
- For det tredje er ytringsfridommen eit viktig middel for å verne om og fremje andre menneskerettar. Det er til dømes uråd å tenkje seg reell organisasjonsfridom eller religionsfridom utan ytringsfridom.
- For det fjerde er ytringsfridom generelt ein føresetnad for utvikling og framsteg til det beste for befolkninga. Det er uråd å finne gode løysingar for framtida dersom det ikkje er rom for å stille spørsmål ved etablerte sanningar.

Myndigheitene har sidan 2004 hatt eit grunnlovsfesta ansvar for å leggje aktivt til rette for faktisk ytringsfridom, i praksis ved å sørge for at det finst ein velfungerande infrastruktur for den demokratiske samtalen.

Den demokratiske infrastrukturen består av ei rekkje ulike element og dekkjer store delar av medie-, kultur-, utdannings- og forskingspolitikken. Innanfor det som kan definerast som medieområdet, består infrastrukturen av alle former for kommunikasjonskanalar eller uttrykksmiddel som gjer det mogleg å spreie ein bodskap til mange menneske over eit stort område på kort tid. Infrastrukturen består òg av distribusjonssystema som bidreg til å bringe innhaldet fram til eit publikum: alt frå trykkjeri og avisbod til breibandskablar og internettleverandørar.

Dei redaktørstyrte journalistiske massemedia («pressa») har tradisjonelt vore rekna som eit særleg viktig element i den demokratiske infrastrukturen. Dei er sentrale forum for den politiske debatten og meiningsdanninga som utgjer kjernen i den demokratiske grunngevinga til ytringsfridommen. Pressa er svært viktig for ytringsfridom og demokrati, og det er dette som ligg bak

ordningane med direkte mediestøtte og meirverdiavgiftsfritak som vi har hatt i 50 år.

Det er lett å tenkje at rolla til media er blitt mindre viktig i den digitale mediekvardagen, med nærmast uendelege moglegheiter til å ha direkte og uredigert kommunikasjon og til å innhente og formidle informasjon.

På den eine sida er det utan tvil rett at utviklinga har ført til større mediemangfald og ei demokratisering av det offentlege rommet. På den andre sida har utviklinga i mange tilfelle fjerna redaktøren som filter mot dei meir problematiske sidene ved media, til dømes hatefulle ytringar, truslar, injuriar, ekskluderande debattklima, falske nyheiter, ytringar som kan vere skadelege for mindreårige, propaganda og konspirasjonsteoriar. Innhald kan no formidlast mellom brukarar utan uavhengig filtrering, faktasjekk eller redaksjonell vurdering. Ein individuell brukar kan i dag nå eit like stort publikum som store etablerte medium.

Snarare enn å gjere dei tradisjonelle media utdaterte, har digitaliseringa derfor gjort det viktigare enn før å støtte opp under dei redigerte media si rolle i det offentlege rommet. Når alle kan vere publisistar, er det ikkje lenger tilgangen til informasjon eller meiningsytringar som er mangelvara. I dag er det heller mangel på innhald som er truverdig, som folk har tillit til, og som har den kvaliteten som er nødvendig for at det skal gi eit solid grunnlag for ein opplyst demokratisk samtale og ei ditto meiningsdanning, jf. Grunnlova § 100 sjette ledd.

Hovudutfordringa for mediebrukarane i dag er derfor å skilje god frå dårleg informasjon, velfunderte synspunkt frå konspirasjonsteoriar og dei balanserte framstillingane frå dei meir tendensiøse eller fordomsfulle. Her har dei redaktørstyrte journalistiske media framleis ein heilt avgjerande funksjon.

For å kunne fylle denne funksjonen må media ha økonomiske føresetnader for å produsere eit mangfald av journalistikk i eit mangfald av medium over heile landet.

1.4 Tillit, ei uavhengig stilling og prinsippet om armlengds avstand

I Noreg har folk generelt høg tillit til medium.¹

Graden av tillit til media er sjølvstøtt først og fremst avhengig av media sjølve – korleis dei innrettar og forvaltar dei medieetiske reglane, og – ikkje minst – korleis dei driv verksemda si frå dag til dag. Men offentlege rammevilkår kan òg

påverke graden av tillit til media og den offentlege samtalen.

Ein viktig føresetnad for tillit er at media er uavhengige i redaksjonelle spørsmål, både frå myndigheiter og andre politiske eller økonomiske interesser. Lesarane av ei avis må kunne stole på at omtalen av eit politisk spørsmål eller det standpunktet avisa tek til spørsmålet på leiarplass, er uavhengig redaksjonelt grunnleggjande og ikkje styrt av økonomiske eller politiske bindingar til eigarar, myndigheiter eller andre.

Medias redaksjonelt uavhengige stilling *overfor eigarane* blir i dag vareteken både gjennom bransjeavtalar (ver varsam-plakaten og redaktørplakaten) og fleire ulike lovverk, først og fremst lov 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell fridom i media (mediefridomslova). Departementet har foreslått å vidareføre lova og inkorporere henne i ei ny lov om redaksjonell uavhengigheit og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medium (ei medieansvarslov), jf. høyringsnotat av 9. mai 2018.

Medias redaksjonelt uavhengige stilling *overfor myndighetene* er kanskje særleg viktig i lys av rolla dei har som «offentlege vaktbikkjer». Det at media ofte vil ha eit uttalt politisk og ideologisk grunnlag, i tillegg til dei tidlegare tette bindingane mellom pressa og dei politiske partia, gjer at det er særleg viktig å sikre at media er uavhengige av politisk styrte myndighetsorgan. I denne samanhengen kan mediestøtte vere ei utfordring fordi ho skaper ei økonomisk binding til – og gjer media avhengige av – staten. Sjølv om det er lite som tyder på at dei media som i dag får økonomisk støtte, er mindre uavhengige eller kritiske i journalistikken om offentlig styring, er det ein fare for at slike bindingar kan svekkje den allmenne tilliten til at pressa er uavhengig og har ei viktig samfunnsrolle.

Mediestøttesystemet inneheld enkelte mekanismar som skal vareta den frie redaksjonelle stil-

¹ I BI-studien «Digitalisering av lokal mediebruk» (Olsen m.fl. 2018), svarte 67 prosent at dei har høg eller svært høg tillit til lokalavisa si, 61 prosent svarte at dei har høg eller svært høg tillit til distriktssendingane til NRK, og 52 prosent svarte at dei har høg eller svært høg tillit til regionavisa. For alle dei tre gruppene av medium var det berre seks prosent som svarte at dei hadde låg eller svært låg tillit til dei same media. I ei undersøking som Respons Analyse har gjennomført for Arendalsuka, gir 58 prosent av respondentane media karakterar frå 6 til 10 på ein tillitsskala frå 1 til 10. Nordiske Mediedager si årlege undersøking viste for 2018 følgjande tal for svært stor eller nokså stor tillit til nyheiter i ulike medietypar: papiraviser 91 prosent, nettaviser 84 prosent, TV 82 prosent og radio 93 prosent. På spørsmålet «Kor stor tiltru har du til media generelt?» svarer 85 prosent at dei har stor eller noko tiltru. Berre 13 prosent svarer at dei har mindre tiltru eller inga tiltru (1 prosent).

linga og tilliten til mediebrukarane. Til dømes er tildelinga av mediestøtte basert på objektive kriterium som i minst mogleg grad opnar for forvaltningsskjønn. Forvaltninga av den direkte mediestøtta er delegert til Medietilsynet, og behandlinga av saker som gjeld klager på mediestøttedeling, er delegert til ei uavhengig klagenemnd. Det er dessutan lang tradisjon for at departementet ikkje nyttar instruksjonsmakt og omgjeringstilgang på dette området. I tillegg har det skjedd ei opprydding ved at tidlegare øyremerkte tilskot til enkeltmedium i dei seinare åra er blitt inkorporerte i dei forskriftsregulerte tilskotsordningane, jf. til dømes tilskotet til nasjonale vekemedium.

1.5 Regjeringa sine mål for mediepolitikken

Av Granavollplattforma følgjer det at mediepolitikken til regjeringa skal leggje til rette for ytringsfridom, pressefridom og informasjonsfridom, god nyheitsproduksjon over heile landet og ein brei og open offentleg samtale i det digitale mediasamfunnet. Mediepolitikken skal stimulere til innovasjon og nyskaping og samtidig bevare tradisjonane og grunnverdiane til den frie pressa i ei ny tid. Regjeringa vil ha ei mediestøtte som er føreseieleg og ubyråkratisk, og som har størst mogleg avstand til politiske myndigheiter. NRK er ein viktig fellesinstitusjon i Noreg, og skal sikrast stabil og god finansiering. Regjeringa legg verdiane i NRK-plakaten til grunn for arbeidet sitt. Regjeringa vil verne om det opne nettet, samtidig som dei vil vareta personvernomsyn og opphavsrettar.

Regjeringa vil:

- Sikre NRK som eit ikkje-kommersielt allmennkringkastingstilbod av høg kvalitet.
- Arbeide for at NRK i minst mogleg grad svekjer aktivitetsgrunnlaget til medium som hentar inntektene sine i marknaden.
- Vurdere å tilpasse NRK-plakaten slik at han tek omsyn til mediemangfaldet i ei digital verd.
- Halde oppe mediemangfaldet og høvet til å ha alternative og reklamefinansierte allmennkringkastingstilbod.
- Modernisere mediestøtta for å sikre eit mangfald av utgivingar på ulike plattformer, sikre norsk journalistisk innhald og vidareføre innovasjonsordninga for digital medieutvikling.
- Fjerne dagens lisens og endre finansieringsmodellen for NRK slik at han blir meir framtidseretta, sikrar redaksjonell uavhengigheit og legitimitet, styrkjer den sosiale profilen og blir

enkel og ubyråkratisk. All mediestøtte skal samlast i éi ordning.

- Vurdere om produksjonar der NRK sjølv eig opphavsretten, skal gjerast digitalt tilgjengelege under fribrukslisens.
- Arbeide for at internasjonale medieaktørar som opererer i Noreg, må halde seg til norske konkurransevilkår.
- Fremje ei ny lov om medieansvar der kjeldevernet og redaktøransvaret blir vurdert.
- Innføre fritak for meirverdiavgift for elektroniske tidsskrift og sikre at ordninga tek vare på utviklinga av det digitale mediasamfunnet gjennom å leggje til rette for elektroniske utgåver av trykte tidsskrift som ikkje må vere heilt identiske med den trykte utgåva.
- Handheve prinsippet om nettnøytralitet slik at internett gir like moglegheiter for alle og bidreg til mediemangfald.

1.6 Mediemangfaldsutvalet

Regjeringa oppnemnde i september 2015 eit offentleg utval – Mediemangfaldsutvalet – som hadde som mandat å vurdere kva som bør vere dei statlege måla for mediemangfald, og å vurdere det mediepolitiske verkemiddelapparatet i lys av sentrale utviklingstrekk.

7. mars 2017 leverte Mediemangfaldsutvalet NOU 2017: 7 *Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne*. Det følgde av mandatet at utvalet skulle vurdere kva staten sitt mål for mediemangfaldet bør vere. Utvalet konkluderte med at staten, for å bidra til å oppnå det overordna målet om ytringsfridom og demokrati, bør arbeide for følgjande mål:

Med sikte på å fremme en felles, åpen og opplyst offentlig samtale, bør staten legge til rette for at alle borgere kan bruke et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier.

Det følgde vidare av mandatet at utvalet skulle vurdere det samla norske tilbodet med særleg vekt på to område: 1) nyheits- og aktualitetsmedium og deira funksjon i nyheits- og debattformidlinga og 2) allmennkringkastarar og kva dei har å seie for norsk språk og kultur. Med utgangspunkt i analysen skulle utvalet vurdere korleis det økonomiske verkemiddelapparatet til staten, inkludert produksjonstilskotsordninga og kringkastingsavgifta, best kan innrettast for å leggje til rette for ein open og opplyst offentleg samtale og stimulere til eit mangfaldig medietilbod. Utvalet

kunne òg vurdere regulatoriske verkemiddel dersom det var relevant.

Eit samla utval foreslo ei rekkje endringar i verkemidla på mediefeltet og la fram fleire nye tiltak. Utvalet grunngir forslaga sine slik: «I en omstillings- og overgangsperiode anbefaler utvalget omfattende og offensive offentlige tiltak for å sikre borgerne og samfunnet den viktige journalistikken». I hovudsak skal tiltaka vere tidsavgrensa til fire år. Utvalet framheva at tiltaka skal evaluerast før dei eventuelt blir vidareførte. Utvalet foreslo og at dei overordna økonomiske rammene for alle verkemidla på medieområdet blir fastsette for fire år av gangen. Forslaga frå utvalet er fremma i lys av eit demokratiperspektiv, det vil seie kva borgarane og samfunnet har behov for.

Dette er dei viktigaste forslaga til utvalet:

- Meirverdiavgiftsfritaket blir utvida til alle nyheits- og aktualitetsmedium og sal av enkeltartiklar.
- Det skal vere eit tidsavgrensa fritak frå arbeidsgivaravgift for nyheitsbaserte norske medieselskap.
- Produksjonstilskotet til nyheitsmedium blir vidareført, men med fleire justeringar:
 - Lokale medium får eit minstetilskot på 750 000 kroner (1 295 000 kroner for nordnorske aviser).
 - Tilskotssatsen for nummer 2-aviser i storbyane blir erstatta av satsen for lokale nummer 2-medium. Endringa blir fasa inn over fire år.
 - Tilskotstaket blir redusert til 27 prosent av driftskostnadene til mottakaren. Endringa blir fasa inn over fire år.

Utvalet foreslo tre nye tilskotsordningar:

- Ei tilskotsordning til innovasjonsprosjekt for nyheitsmedium: 30 millionar kroner per år.
- Ei tilskotsordning som skal stimulere samfunnsviktig journalistikk: 20 millionar kroner per år.
- Ei tilskotsordning for nyheitsmedium som er gratis for brukarane: 20 millionar kroner per år.

Berekningane til utvalet viser at endringane og dei nye tiltaka kjem til å koste mellom 743 og 843 millionar kroner per år, inkludert kompensasjon til ein kommersiell allmennkringkastar på TV. Utvalet grunn gav dei omfattande forslaga med at det er viktig å sikre tilgang på sentral journalistikk i ein spesielt turbulent og endringsprega mediesituasjon.

1.7 Samandrag

Kapittel 2 beskriv marknaden for nyheits- og aktualitetsmedium og dei teknologiske endringane og endringane i brukarvanar som har påverka mediemarknaden i dag. Kapitlet gir ei oversikt over aktørane i marknaden og beskriv situasjonen for avisene, marknaden for brukarbetaling og den generelle kostnadsutviklinga. Kapitlet beskriv òg utviklinga i talet på journalistar og kva trykkje- og distribusjonskostnader betyr for at ein skal kunne halde fram med å gi ut papiravisene.

Kapittel 3 tek for seg dei økonomiske verkemidla på mediefeltet i dag og korleis dei har utvikla seg over tid. Kapitlet gjer òg greie for korleis ulike land har innretta mediestøtta si, og for rammevilkåra for allmennkringkastinga og korleis denne blir finansiert.

Kapittel 4 vurderer alternativ for finansieringa av NRK i tråd med innstillinga frå familie- og kulturkomiteen på Stortinget, jf. Innst. 332 S (2016–2017). Regjeringa vil at kringkastingsavgifta skal avviklast frå 1. januar 2020, og at NRK deretter skal finansierast gjennom løyvingar over statsbudsjettet. Inndekning på skattesida skjer i innføringsåret ved å redusere personfrådraget. Den berekna inntekta ved innføringstidspunktet er øyremerkte NRK. Maksimal betaling for NRK per skattytar blir berekna til om lag 1 700 kroner i innføringsåret. Regjeringa meiner at denne løysinga vil vere enkel og ubyråkratisk og vareta sosiale omsyn ved at finansieringa av NRK blir underlagd fordelings eigenskapane i det alminnelege skattesystemet. Samtidig er modellen framtidsretta fordi den er uavhengig av den teknologiske utviklinga. Modellen, kombinert med faste, langsiktige økonomiske rammer gjennom fireårige styringssignalar, vil gje meir føreseielege inntekter og styrkje den uavhengige stillinga til NRK. Det skal etablerast ei ordning som gir NRK kompensasjon for inngåande meirverdiavgift, slik at meirverdiavgifta ikkje gir NRK insentiv til å produsere varer og tenester sjølv (utan avgift) framfor å kjøpe dei frå eksterne (med avgift). Ein konsekvens av overgangen til ny finansieringsmodell er at Lisensavdelinga i Mo i Rana leggjast ned. Den økonomiske ramma til NRK vil bli redusert tilsvarende kostnadsreduksjonen for NRK ved overgangen til løyvingfinansiering. Delar av denne innsparinga skal brukast til å auke aktivitetane ved Nasjonalbiblioteket si verksemd i Mo i Rana. Dette vil gje nye arbeidsplassar i Mo i Rana. Det framhevast at det er viktig å ta godt vare på dei tilsette i lisensavdelinga, og at ein vil ha dialog med NRK om korleis dette kan sikrast.

Kapittel 5 inneheld ei vurdering av samlinga av den direkte mediestøtta og tiltak som kan styrkje prinsippet om armlengds avstand i mediepolitikken, jf. mellom anna regjeringa si politiske plattform, der det heiter at all mediestøtte skal samlast i éi ordning. Regjeringa konkluderer med at mediestøtta bør forvaltast med større armlengds avstand, og legg fram ein modell for samla mediestøtte med følgjande hovudelement: Det vil bli etablert faste, langsiktige økonomiske rammer for mediestøtta gjennom eit system med styringssignal. Det vil skje ved at Kulturdepartementet året etter stortingsval legg fram ein budsjettproposisjon om dei økonomiske rammene for høvesvis NRK og den direkte mediestøtta med forslag til fireårige styringssignal. På grunnlag av budsjettproposisjonen vil regjeringa foreslå at Stortinget fattar romartalsvedtak for dei årlege økonomiske rammene til høvesvis NRK og den direkte mediestøtta for desse fire åra. Dersom Stortinget fattar eit slikt vedtak, vil det ha som konsekvens at Stortinget forpliktar seg ut over det enkelte budsjettår. Dette vil styrkje uavhengigheita og føreseielegheita for mottakarane. Det etablerast eit uavhengig råd – Mediestøtterådet. Rådet får kompetanse til å fastsetje føresegnar for ordningane, og ansvar for å fordele midlar mellom dei ulike tilskotsordningane som utgjer den direkte mediestøtta. Budsjettproposisjonen med forslag til styringssignal vil òg innehalde framlegg om overordna politiske føringar for Mediestøtterådets verksemd. Medietilsynet skal vere sekretariatet for rådet og stå for utbetaling av midlar til mottakarene. Dei nærmare detaljane i modellen må greiast ut. Regjeringa vil leggje fram ein lovproposisjon med forslag til formelle rammer for Mediestøtterådet og lovfesting av ordninga med styringssignal. Mediestøtterådet kan tidligast vere i verksemd frå 2021.

I *kapittel 6* vurderer departementet måla for tilskotsordningane under den direkte mediestøtta, med utgangspunkt i forslaget til Mediemangfaldsutvalet. Regjeringa konkluderer med at dagens mål for mediestøtta skal vidareførast og supplerast med fire overordna mål. For det første skal mediestøtta leggje til rette for lokale medium i heile landet og unngå kvite flekkar geografisk ved å sørgje for omfordeling til små, lokale aviser. Målet vil i praksis innebere omfordeling av støtte frå dei media som mottek mest støtte i dag til små lokalavisar. For det andre skal støtta leggje til rette for samfunns viktig og undersøkjande journalistikk og redusere tematiske kvite flekkar. For det tredje skal støtta bidra til innovasjon og utvik-

ling i mediebransjen. For det fjerde skal støtta sikre at mediestøttesystemet i minst mogleg grad gir insentiv til uheldige tilpassingar. Desse måla skal liggje til grunn for arbeidet til Mediestøtterådet. Frem til Mediestøtterådet er etablert vil departementet setje i verk ei omlegging av mediestøtta i tråd med desse måla.

I *kapittel 7* vurderast nokre av dei øvrige forslaga til Mediemangfaldsutvalet. Departementet vil setje i verk eit arbeid for å gjere tilskotsordninga for samiske medier plattformnøytral. I dette kapittelet vurderast vidare Mediemangfaldsutvalets forslag om å innføre nye tilskotsordningar for til dømes breie nyheitsmedium og gratismedium. Regjeringa konkluderer med at det ikkje er aktuelt å innføre slike ordningar no. Regjeringa vil arbeide for at den eksisterande innovasjonsordninga i større grad blir retta mot særlege grupper som innvandrarar og språklege minoritetar. Regjeringa vil òg sende på høring forslag om endring av innovasjonsordninga slik at han i større grad blir retta mot tenester for personer med funksjonsnedsetjingar. Eit mellombels fritak for arbeidsgivaravgift bør ikkje innførast på det noverande tidspunkt. Regjeringa meiner også at det ikkje bør innførast ein støtteordning for kommersiell allmennkringkasting på radio. I kapittelet vurderast òg verkemiddel som kan bidra til å betre rammevilkåra til lokalradioen. Departementet har bedt Medietilsynet om å kartleggje rammevilkåra for lokalradiodrift og vurdere om det er grunnlag for å forlengje FM-konjesjonar etter 2021, og på kva vilkår ei eventuell forlenging bør bli gitt. Departementet tek sikte på å komme tilbake til Stortinget med ei sak i 2019 om vilkåra for ei eventuell forlenging av FM-konjesjonar for lokalradio.

I *kapittel 8* legg regjeringa fram eit styringssignal for NRK. I kapittelet vurderast NRK sin økonomiske ramme i perioden 2020 til 2022 og behovet for å gjere endringar i allmennkringkastingsoppdraget til NRK. NRKs økonomiske ramme for åra 2020 til 2022 skal oppjusterast kvart år i takt med pris- og lønnsveksten, minus eit effektiviseringskrav på 0,5 prosent. NRK-plakaten skal endrast ved at ein tek inn eit punkt om at NRK skal ha eit særleg ansvar for å dekkje tematiske og geografiske blindsoner.

I *kapittel 9* legg regjeringa fram eit styringssignal for den økonomiske ramma for den direkte mediestøtta. Den direkte mediestøtta for åra 2020 til 2022 skal oppjusterast kvart år i takt med lønns- og prisveksten, utan eit effektiviseringskrav. Avviklinga av kringkastingsavgifta vil som nemnt innebere reduserte kostnader for NRK. I ein over-

gangsperiode vil delar av denne innsparinga bli tilført mediestøtta for å lette omlegginga av støtteordningane.

Kapittel 10 gjer greie for dei økonomiske og administrative konsekvensane av tiltaka i meldinga.

2 Tendensar i mediemarknaden

2.1 Innleiing

Dette kapitlet beskriv den norske mediemarknaden og korleis marknaden vil kunne utvikle seg, og omtalar tendensar i mediemarknaden med vekt på bruken av og tilgangen til dei norske media.

Kapitlet gir vidare ei oversikt over aktørane i marknaden og beskriv den økonomiske situasjonen for avisene, marknaden for brukarbetaling, kostnadsutviklinga, utviklinga i talet på journalistar og kva trykkje- og distribusjonskostnadene har å seie for vidare drift av papiravisene.

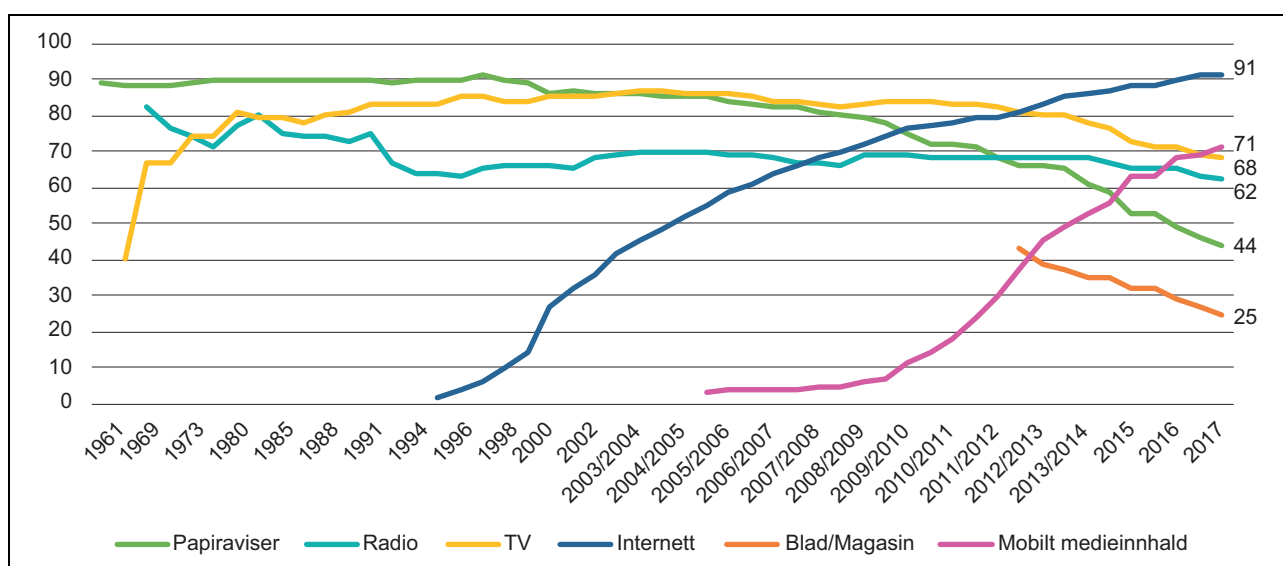
2.2 Mediebruk og tilgang

På nokre få år har den norske mediemarknaden endra seg mykje. Noreg har gått frå å ha nokre få TV- og radiokanalar og papiraviser til dagens situasjon med eit utal TV- og radiokanalar, straumete- nester, nettaviser og sosiale medium, i tillegg til papiravisene.

2.2.1 Den viktigaste nyheitskjelda

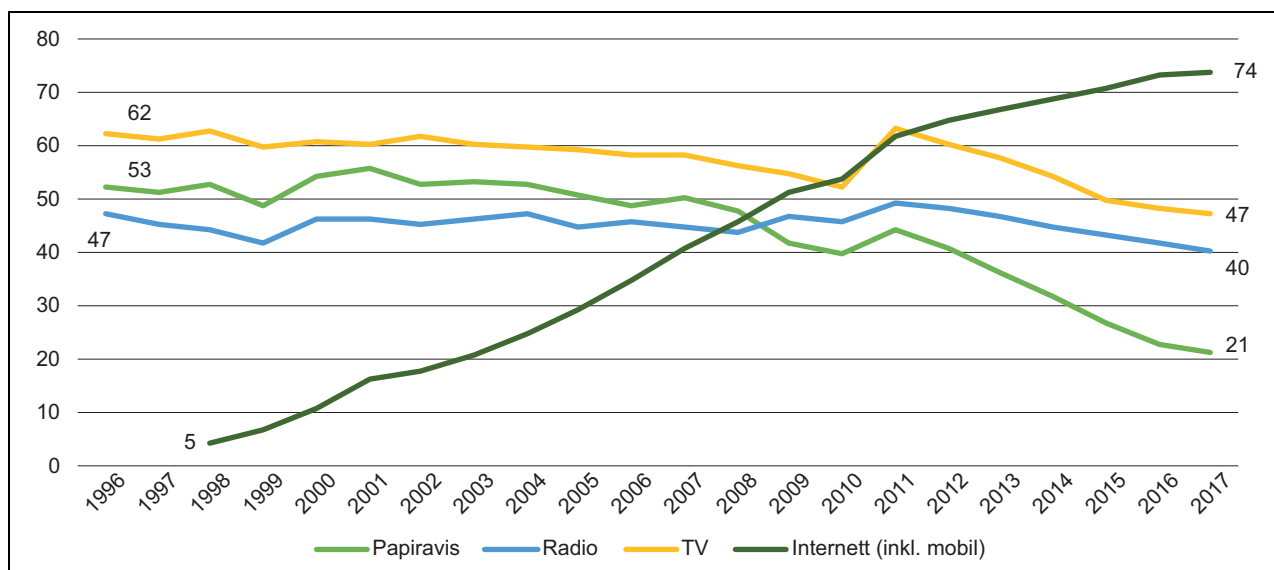
Den teknologiske utviklinga har vore den viktigaste drivaren for dei nye brukarvanane. På relativt kort tid – frå den spede byrjinga i 1995 og fram til i dag – er internett blitt allemannseige, og i dag bruker 91 prosent av befolkninga over 15 år internett. Smarttelefonen blei lansert på slutten av 90-talet, men først då Apple lanserte iPhone i 2007, tok salet verkeleg av. Ti år seinare eig 91 prosent av befolkninga i Noreg ein smarttelefon. Figur 2.1 viser den daglege oppslutninga om ulike media frå 1960 til 2017.

Internett er den klart viktigaste nyheitskjelda for nordmenn over 18 år, viser tal frå Forbruker & Media/Kantar Media (figur 2.2). TV, som i mange år var den viktigaste nyheitskjelda til befolkninga, kjem på andre plass, mens radio og papiravisene følger på deretter. Internett som nyheitskjelde kan, i tillegg til nettaviser, til dømes inkludere nyheiter på sosiale medium, blogggar og online video.



Figur 2.1 Dagleg oppslutning om ulike medium (i prosent)

Kjelde: Kantar Media. «Internett» betyr all bruk av internett.



Figur 2.2 Viktigste nyheitskjelde

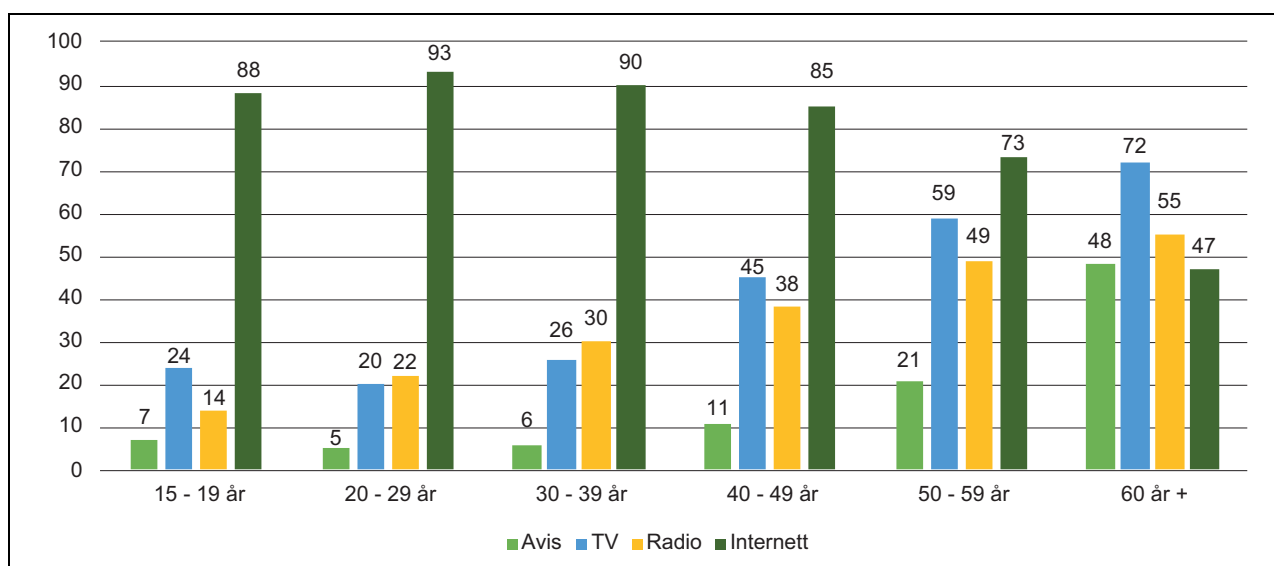
Kjelde: Kantar Media

2.2.2 Endringar i brukarvanar

Som ein følge av digitalisering, mobile einingar og ein kraftig auke i informasjonsmengda har måten nyheiter blir konsumert på gått gjennom store endringar dei siste åra. Blant dei under førti år er det knapt nokon som reknar papiravisa som den viktigaste nyheitskjelda, og lineær TV-sjåing er i nedgang, spesielt for denne aldersgruppa. Dei eldre generasjonane konsumerer i størst grad nyheiter og aktualitetar på tradisjonelle plattformer, men også dei eldre konsumerer stadig meir

nyheiter på digitale plattformer. Figur 2.3 viser den viktigaste nyheitskjelda fordelt på aldersgrupper.

Ifølge mediebarometeret til SSB har 94 prosent av befolkninga TV-apparat heime. Tal frå stiftinga Elektronikkbransjen viser at talet på selde TV-apparat var 373 000 i 2018. I tillegg har bruken av mobile einingar for å konsumere medieinnhald vakse kraftig. Salet av nettbrett var 523 000 einingar i 2018. Salet av smarttelefonar har lege på eit stabilt høgt nivå, men fall til 1 750 000 selde smarttelefonar i 2018 frå 1 800 000 i 2017.



Figur 2.3 Den viktigaste nyheitskjelda fordelt på alder (2017) – respondentar som har svart «heilt einig» og «litt einig»

Kjelde: Kantar TNS Forbruker&Media/medienorge

Ifølge Kantar Media har 9 av 10 nordmenn smarttelefon. 7 av 10 eig medie Brett, 7 av 10 har TV kobla til internett og 43 prosent har smart-TV.

Ein rapport innhenta av Mediemangfaldsutvalet frå Trøndelag Forsking og Utvikling¹ peiker på at ein liten, men aukande prosentdel av befolkninga sjeldan eller aldri oppsøker nyheiter. Unge menneske, særleg unge kvinner, og personar med låg utdanning og personar som er lite interesserte i politikk, er overrepresenterte i denne gruppa. Lesarar som ikkje er villige til å betale, må klare seg med det gratis nyheitstilbodet.

Sjølv om det finst gratis nyheitsmedium, er det knytte utgifter til tilgang til nyheitene. Brukaren må skaffe seg ein skjerm å sjå nyheitene på, og det er nødvendig med breibandsoppkopling eller ei anna tilkopling for å få tilgang til internett. Kantar Media sine undersøkingar av mediebudsjettet til hushalda² viser at størstedelen av medieutgiftene er knytte til kjøp av utstyr og annan infrastruktur. Undersøkinga viser at gjennomsnittshusstanden hadde 36 381 kroner i medierelaterte utgifter i 2018. Ein tredel av utgiftene, 12 024 kroner, blei brukt til direkte kjøp av redaksjonelt innhald (abonnement på publikasjonar og strømmetenester, aviser og magasin i laussal, kringkastingsavgift, bøker, musikk og kinobilletter).

2.2.3 Sosiale medium

I den digitaliserte medieeverda er ikkje mediebrukarane lenger berre konsumentar, dei kan òg vere produsentar. Det kjem særleg til uttrykk gjennom sosiale medium. Mediemangfaldsutvalet peiker mellom anna på at tilbydere av sosiale medium og søkjemotorar i liten grad tek ansvar for kvaliteten i innhaldet dei formidlar og at bruken av algoritme-styrt utveljing frå sosiale medium aukar risikoen for at brukarane blir eksponerte for ein smalare og meir fragmentert mediediett, og at upålitelege kjelder får stort gjennomslag. Også dei norske mediehusa nyttar i aukande grad algoritmestyring som verktøy for å velje kva slags saker den enkelte lesaren skal bli eksponert for. Ei slik personalisering av innhaldet kan tilpassast den enkelte brukarens interesser og dermed auke mediebruken og føre til at brukaren konsumerer meir nyheiter i djupna, men og fragmentere grunnlaget for ein felles offentleg samtale.

Nettet har utan tvil hatt mykje å seie for ytringsfridom og demokratisk deltaking. Samstundes er eit ope og demokratisk internett òg sårbart for misbruk. Deling av hatytringar, desinformasjon osv. på sosiale medium og andre plattformar har blitt eit større problem. I november 2016 lanserte regjeringa ein strategi mot hatefulle ytringar³, der mediesektoren er eitt av dei særskilt prioriterte områda. Utgangspunktet er at alle som har komme med eller publisert ei ytring som bryt ein strafferegel, kan haldast ansvarleg for innhaldet. Dette gjeld òg ytringar som er publisert i sosiale medium. Dei særskilde lovreglane om «redaktøransvar», dvs. det skjerpa rettslege ansvaret som redaktøren har for publisert innhald, gjeld i dag berre for trykt skrift og kringkastingsendingar. I framlegget til ny medieansvarslov, som departementet sende på høyring i mai 2018, er reglane samla, oppdaterte og utvida til å omfatte redaktørstyrte, journalistiske medium uavhengig av plattform. Sjølv om lova ikkje vil gjelde sosiale medium direkte, har departementet foreslått ei regulering av «sosiale element» i redaktørstyrte medium, typisk debattfora og kommentarfelt. Forslaget inneber ein generell plikt til aktsemd, men vil samstundes klargjere at redaktøren og andre redaksjonelle medarbeidarar er fri for ansvar dersom det blir reagert raskt ved å fjerne ulovleg innhald.

EU-kommisjonen har laga en plan med ei rekke verkemiddel for handtering av desinformasjon på nett.⁴ Vidare har fleire sentrale aktørar som Facebook, Google og Twitter frivillig forplikta seg til å følgje retningslinjer⁵ fastsatt av EU-kommisjonen og skal rapportere om arbeidet mot desinformasjon. Desse retningslinjene skal mellom anna bidra til å stoppe reklameinntektene for kontoar og nettsider som forvengjer informasjon, stengje falske kontoar, merkje politisk reklame og gi informasjon og verktøy som identifiserer truverdige kjelder. I Noreg har haldninga så langt vore at det beste vernet mot desinformasjon er ei mangfaldig, uavhengig, kritisk og sjølvkritisk presse av god kvalitet som befolkninga har tillit til. Dette blir fremja gjennom både økonomiske verkemiddel (til dømes meirverdiavgiftsfritak, direkte medie-

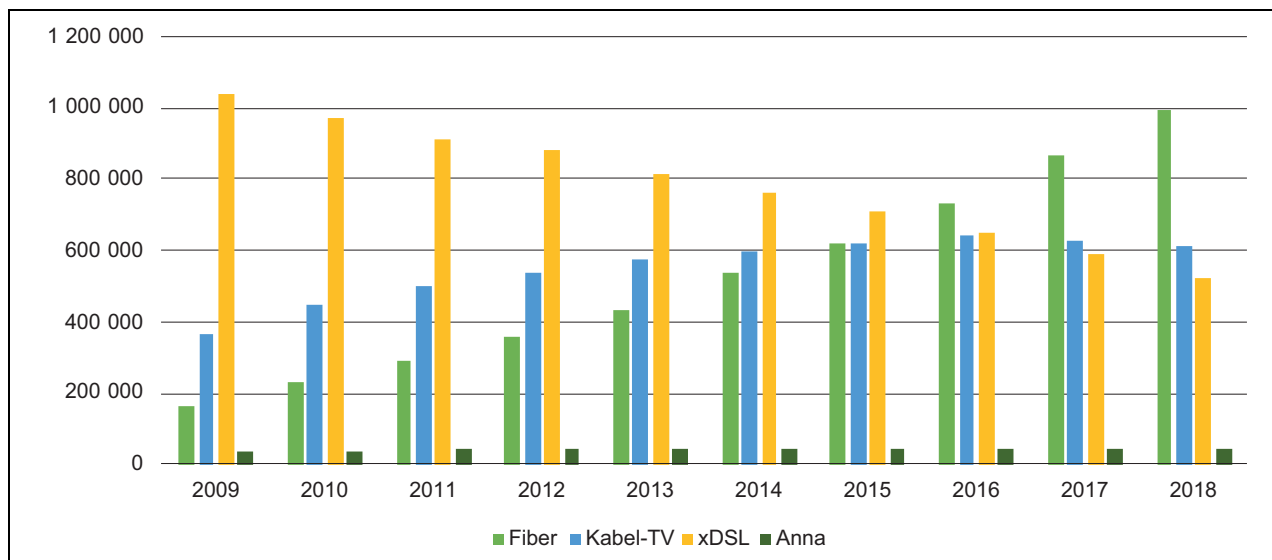
¹ Trøndelag Forsking og Utvikling (2016). «Bruksmangfold – En analyse av nordmenns nyhetskonsum».

² Kantar Media (2018). «Husholdningenes medieutgifter 2018.»

³ Barne- og likestillingsdepartementet (2016). «Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016-2020».

⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Tackling online disinformation: a European Approach (COM/2018/236 final).

⁵ EU Code of Practice on Disinformation.



Figur 2.4 Breibandsabonnement

Kjelde: Ekomstatistikken – Nkom

støtte og finansiering av NRK) og gjennom rettslege rammevilkår (til dømes lovregler om redaksjonell fridom, redaktøransvar og kjeldevern). I tillegg arbeider Medietilsynet for auka kritisk medieforståing og kunnskap om kjeldekritikk i befolkninga, til dømes gjennom informasjonstiltak, undervisningsopplegg og samarbeid med relevante organisasjonar og aktørar.

2.2.4 Distribusjon av internett og TV

Ved utgangen av første halvår 2018 var det registrert over 2,2 millionar abonnement for TV-overføring, ifølgje Nkom⁶. Talet på TV-abonnement har lenge vært aukande, men den årlege auken har blitt stadig mindre, og frå utgangen av første halvår 2017 til utgangen av første halvår 2018 var det ein nedgang på nærmare 5 800 abonnementar. Utviklinga har imidlertid vore relativt stabil dei siste fem åra, frå totalt 2,19 millionar TV-abonnement i 2013 til 2,22 millionar i 2018. Samtidig har det dei siste åra vore ei kraftig auke i bruk av strøymetenester, og sal av innhald gjennom strøymetenester blir ein stadig viktigare del av økonomien til kringkastarane.

Eit godt utbygd breibandsnett er ein føresetnad for digital verdiskaping og deltaking i det norske samfunnet. Til saman var det meir enn 2,18 millionar abonnement for fast breiband ved utgangen av første halvår av 2018. Det er nesten 45 000 fleire abonnement enn på same tidspunkt i

2017. Det betyr at ein stor del av befolkninga no har breiband. Det er mest vanleg med fiber, kabel-TV og xDSL (samlenemning for mange teknologiar breiband knytte til telefonkablane), sjå figur 2.4. Breibandsabonnement over fiber aukar klart mest, og tal frå Nkom viser at ved utgangen av første halvår av 2018 utgjorde breiband over fiber 46 prosent av alle norske breibandsabonnement. Det svarer til 991 000 abonnement, ein auke på nesten 128 000 abonnement frå same tidspunkt i 2017. I følgje Nkom har det vore ein kraftig auke i dataoverføring via mobiltelefonabonnement dei siste åra. I første halvår 2018 ble det overført over 97 millionar GB. Det er ei auke på nesten 27 millionar GB samanlikna med første halvår 2017.

2.2.5 Lineær kringkasting og strøyming

Lineært fjernsyn står framleis sterkt, trass i at tal frå Kantar Media viser ein tilbakegang på nær 10 prosent for lineær TV-sjåing frå 2016 til 2017 for alle aldersgrupper. Ifølgje Kantar Media er det ein sterk tilbakegang samanlikna med åra før. Det er TV-sjåinga blant dei yngre som går mest ned. Figur 2.5 viser dagleg sjåartid på TV fordelt på aldersgrupper frå 2012 til 2017.⁷

Nordmenn bruker samtidig stadig meir tid på strøymetenester enn tidlegare. Tal frå Kantar Media viser at den norske befolkninga frå 2014 til 2017 har dobla tida dei bruker på strøymetenester, frå 25 til 50 minutt per døgn. Figur 2.6 viser

⁶ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2018). «Ekommarkedet 1. halvår 2018».

⁷ Figuren kan ikkje gjenskapes for 2018, fordi Kantars TV-undersøking har gjennomgått eit stort metodeskift.

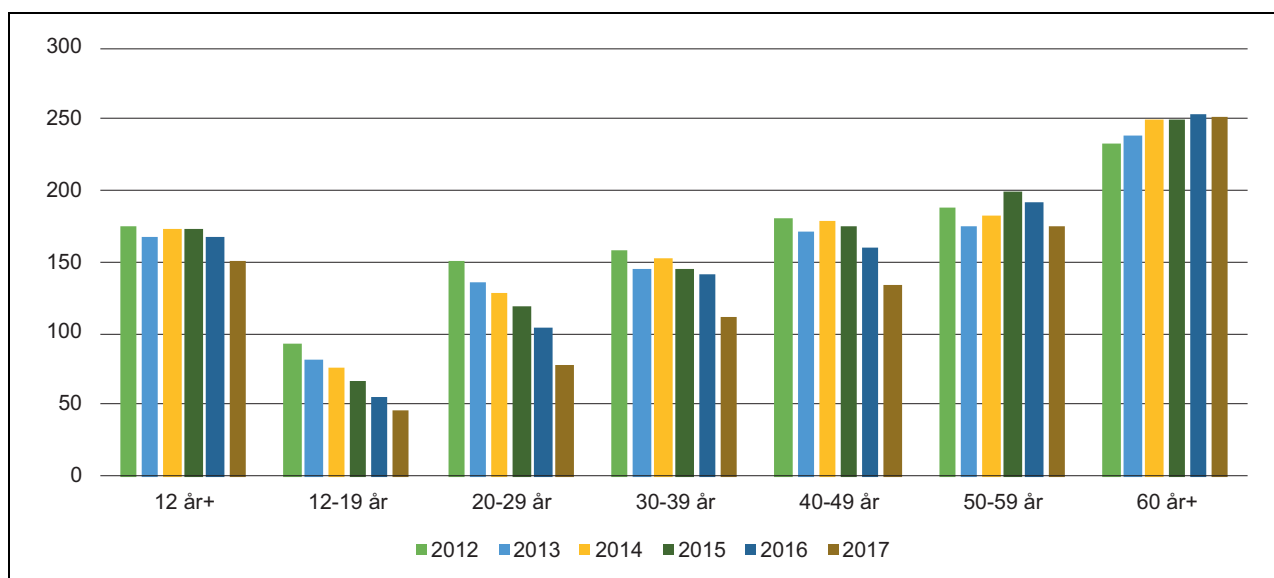
minutta fordelte gjennom heile døgnet. Prosentdelen av befolkninga som har nytta tilboda frå dei internasjonale strøymetenestene, er òg om lag dobla frå 2014 til 2017. 55 prosent av hushalda oppgir å ha Netflix-abonnement i 2018, 24 prosent abonnerer på HBO Nordic og for Viaplay og TV 2 Sumo er prosentdelen 17 prosent for kvar av tjenestene, ifølgje Elektronikkbransjens forbrukerundersøking for 2019.

2.2.6 Frå FM til DAB

I 2017 blei nasjonale sendingar og sendingar i dei store byane i FM-nettet avvikla, med unntak for

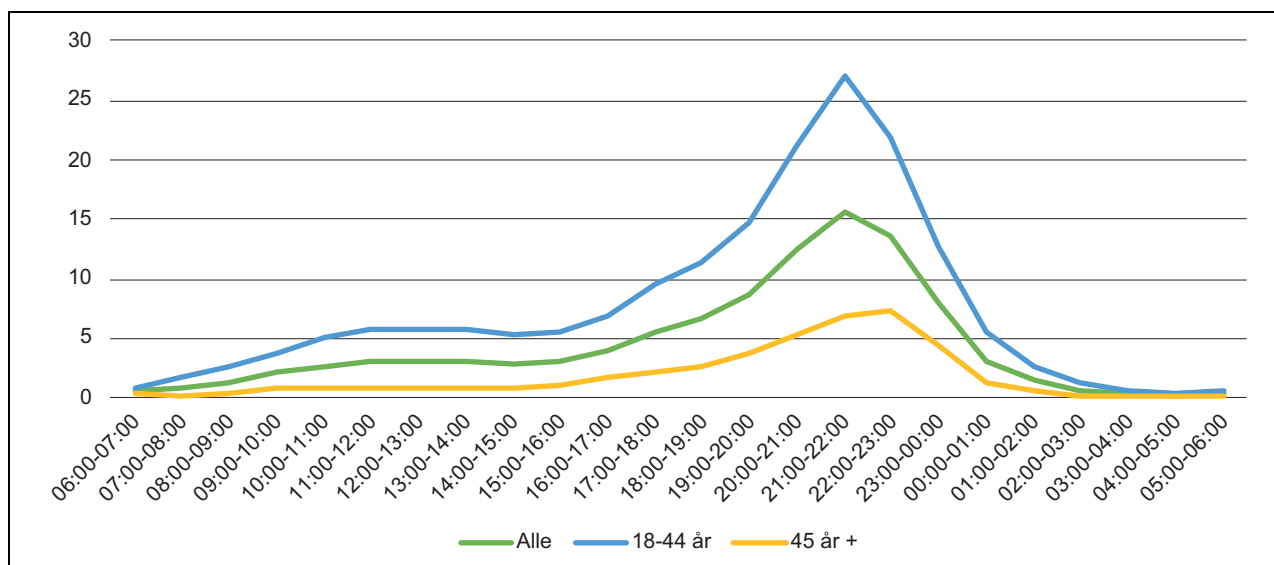
nisjeradioar. All rikssend radio i Noreg blei med det heildigital. Lyttarane kan høyre digitalradio på internett, via digital-TV og på DAB-mottakarar. Fleire radiokanalar tilbyr appar for smarttelefonar og nettbrett. Mange lokalradioar utanfor dei største byane sender framleis på FM.

Det finst i dag to riksdekkjande DAB-nett. NRK eig det eine, som skal ha ein dekningsgrad på 99,5 prosent. Det andre nettet er finansiert av kommersielle kanalar og har eit krav om dekningsgrad på 90 prosent. Dekningsberekningar frå Nasjonal kommunikasjonsmyndigheit viser at NRK-nettet har ei befolkningsdekning på 99,7 prosent, mens dei kommersielle kanalane har ei



Figur 2.5 Dagleg sjåartid, minutt

Kjelde: Kantar Media



Figur 2.6 Strøymetenester gjennom døgnet

Kjelde: Kantar Media

befolkningsdekning på 92,8 prosent. Eit tredje DAB-nett for lokalradio er under utbygging. Eit fjerde DAB-nett, Riksblokk II, er òg tilgjengeleg, men det er foreløpig ikkje bestemt korleis kapasiteten skal nyttast.

Med digitaliseringen av riksdekkjande radio har det blitt fleire kanalar for lyttarane. Frå å ha fem riksdekkjande kanalar på FM har vi no 30 kanalar på DAB.

Lyttartal viser at den totale radiolyttinga har gått noke ned etter omlegginga til digital radio i 2017. Ei sannsynleg årsak til nedgangen er at mange enno ikkje har erstatta gamle FM-radioar. Det vil derfor ta noko tid før vi ser den reelle effekten av det digitale radioskiftet.

2.2.6.1 Lokalkringkastarane

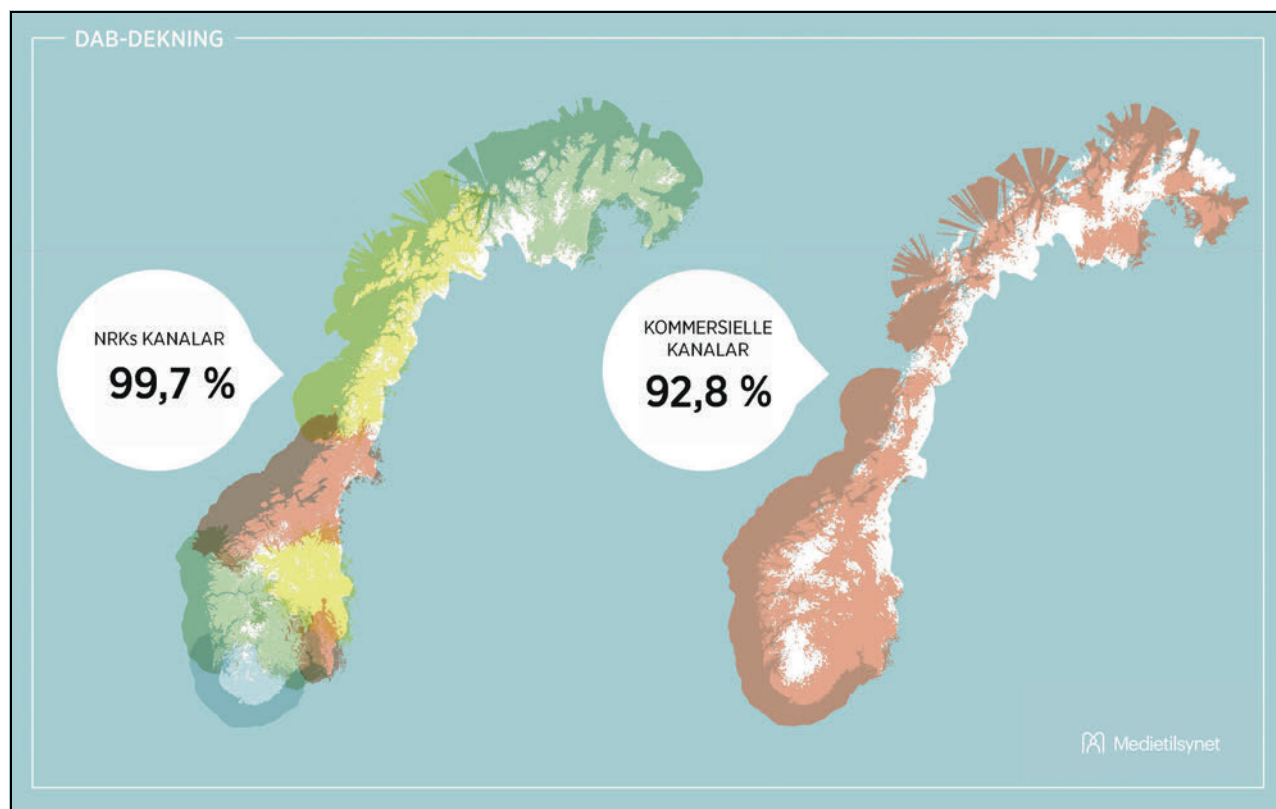
I ein marknad med berre to riksdekkjande kommersielle aktørar, er lokalradioane viktige røyster. Med bakgrunn i at all riksdekkjande radio blei heildigitalisert i 2017, blei 2017 òg det første året med meir liberale rammevilkår for lokalradio på FM. Mellom anna blei innhaldskrava og dei økonomiske avgrensingane som gjaldt for nisjeradioar oppheva, med unntak for nisjeradioane i dei

konsesjonsområda der heller ikkje lokalradio kan sende på FM.

Det blei tildelt fleire nye konsesjonar på FM-nettet i løpet av 2018, og det ser dermed ut til at det framleis er interesse for å drive lokalradio på FM. Ved inngangen til 2019 var det til saman 195 lokalradiostasjonar med innhaldskonsesjon i drift på FM-nettet. Av desse var det 18 radioar med 24/7-konsesjon, 77 radioar med allmennradiokonsesjon og 100 radioar med nisjeradiokonsesjon.⁸

1. januar 2017 begynte den første konsesjonsperioden for Lokalradioblokka på DAB. Til saman er det tildelt 35 DAB-anleggskonsesjonar, 147 DAB-innhaldskonsesjonar i Lokalradioblokka og 13 DAB-innhaldskonsesjonar i Riksblokk II (Rogaland og Sunnhordland) for lokalradiodrift. Berre tre regionar stod utan ein anleggskonsesjonær med utbyggingsplanar i mars 2019. Ein anleggskonsesjonær disponerer kapasiteten i ei frekvensblokk og tilbyr plass til radiokanalar som ønskjer å sende i blokka. Det kan vere ei økonomisk utfordring for lokalradioar å komme i gang med digi-

⁸ 24/7-radio finst i dei mest befolkningstette områda utanom storbyane. Allmennradioane har rett til ubroten sendetid i «primetime». Nisjeradioane er i hovudsak ikkje-kommersielle radioar.



Figur 2.7 DAB-dekning

Kjelde: Medietilsynet

tale sendingar, særleg i område der det er få kanalar som kan dele på rekninga.

2.3 Mediemarknaden og økonomi

Alle nasjonale kringkastarar, og rundt 125 av 223 norske aviser, er eigde av eit mediekonsern. I tillegg til aviser, nettpublikasjonar, radiostasjonar og TV-kanalar eig konserna mellom anna trykkjeri, distribusjonsselskap, forlag, vekeblad, magasin, produksjonsselskap for TV-program og film, eventselskap, nettstader for digitale annonsar, reklamebyrå og eigedommar.

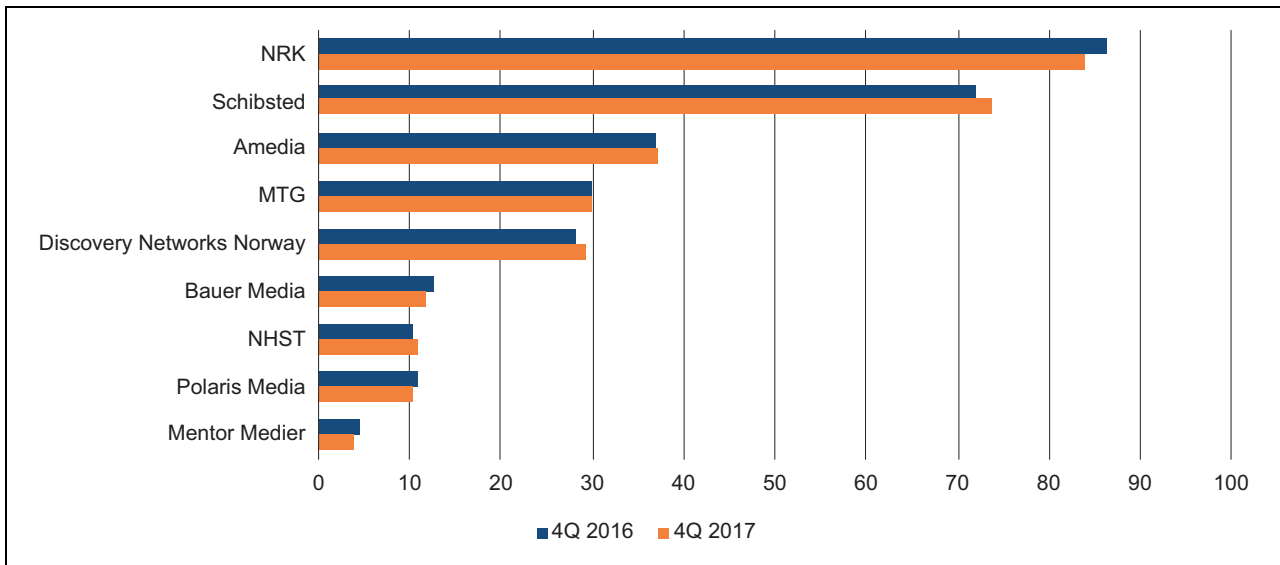
Tabell 2.1 viser ei oversikt over dei største konserna med majoritetseigarskap i norsk dagspresse og kringkasting.

Tal frå Medietilsynet viser at dei nasjonale kringkastarane står for over 50 prosent av den samla omsetninga til medieverksemdene, ein prosentdel som stadig aukar. I 2010 hadde NRK og dei kommersielle kringkastarane om lag like stor omsetning, men dei siste åra har omsetninga til dei kommersielle kringkastarane auka vesentleg meir enn inntektene til NRK. I 2017 hadde dei kommersielle kringkastarane driftsinntekter på vel 2,3 milliardar kroner meir enn NRK. Det er fleire årsaker til at den kommersielle kringkas-

Tabell 2.1 Mediekonsern

| Mediekonsern | Eigar | Omsetning 2017 |
|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Schibsted | 12 norske aviser, mellom anna VG, Aftenposten, Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad og Fædrelandsvennen | <i>Noreg:</i> 7065 millionar kroner <i>Totalt:</i> 16 943 millionar kroner |
| NRK | | 5921 millionar kroner |
| Amedia | 71 lokalaviser pluss Nettavisen | 3533 millionar kroner |
| NENT Group (tidlegare MTG Nordic) | TV3, P4, P5, Viasat og Viaplay | <i>Noreg:</i> 2904 millionar kroner <i>Totalt:</i> 16 980 millionar kroner |
| Polaris Media | 27 aviser, mellom anna ei rekkje regional- og lokalaviser, til dømes Adresseavisen og iTromsø | 1518 millionar kroner |
| Aller | Dagbladet og ei rekkje blad, magasin og nettstader, mellom anna Allers og Se og Hør | <i>Noreg:</i> 1885 millionar kroner <i>Totalt:</i> 5722 millionar kroner |
| Egmont | TV 2, mange magasin og teikneseriar, Klikk.no, Nordisk Film og kinodrift | <i>TV 2:</i> 4253 millionar kroner <i>Noreg (2016):</i> 7070 millionar kroner <i>Totalt:</i> 14 131 millionar kroner |
| NHST Media Group | Dagens Næringsliv, Morgenbladet, Fiskeribladet og ulike digitale nisjepublikasjonar og nyheitsleverandørar | 1315 millionar kroner |
| Discovery | TVNorge, Dplay, Fem, Max, Vox og Eurosport | <i>Noreg:</i> 2127 millionar kroner <i>Totalt:</i> 56 792 millionar kroner |
| Bauer Media | Radio Norge og Radio 1 pluss fleire nisjestasjonar som Radio Rock og Radio Topp 40 | 176 millionar kroner |
| Mentor Medium | Dagsavisen, Vårt Land og Rogalands Avis | 478 millionar kroner |

Kjelde: Årsrapportane til selskapa og medienorge. Tala er avrunda, og omsetning i utanlandsk valuta er rekna om til NOK ved å bruke gjennomsnittskursen for 2017.



Figur 2.8 Dagleg dekning i prosent av befolkninga for mediekonserna

Kjelde: Kantar Media

tinga har vakse kraftig dei siste åra. For det første har utbreiinga av breiband og digitaliseringa av TV-distribusjonen opna for at fleire kommersielle TV-kanalar når ut til større delar av befolkninga. For det andre blir TV-sjåinga spreidd på fleire kanalar.

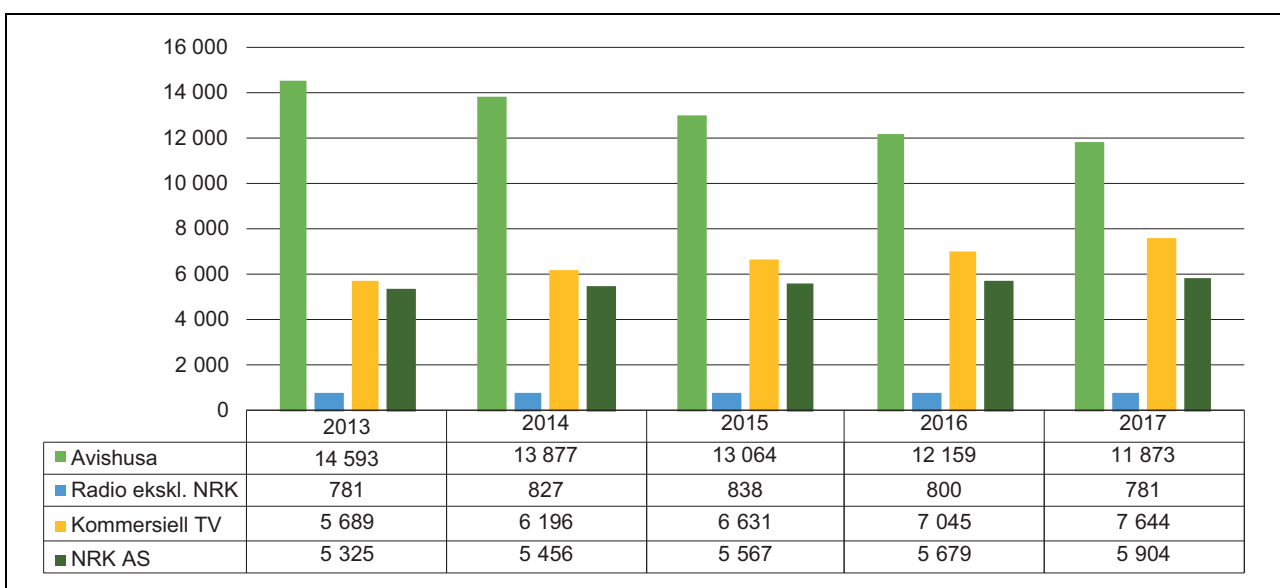
Ifølgje den årlege økonomirapporten frå Medietilsynet som blei publisert i 2018, omsette avisene og kringkastarane for 26,2 milliardar kroner i 2017. Omsetninga i bransjen fall med 0,7 prosent frå 2013 til 2017. Figur 2.9 viser

utviklinga i driftsinntektene til dei ulike medieverksemdene frå 2013 til 2017.

Figur 2.10 viser korleis inntektene fordelte seg mellom avishus og kringkastarar i 2017. Tala er henta frå Medietilsynet sin økonomirapport frå 2018.

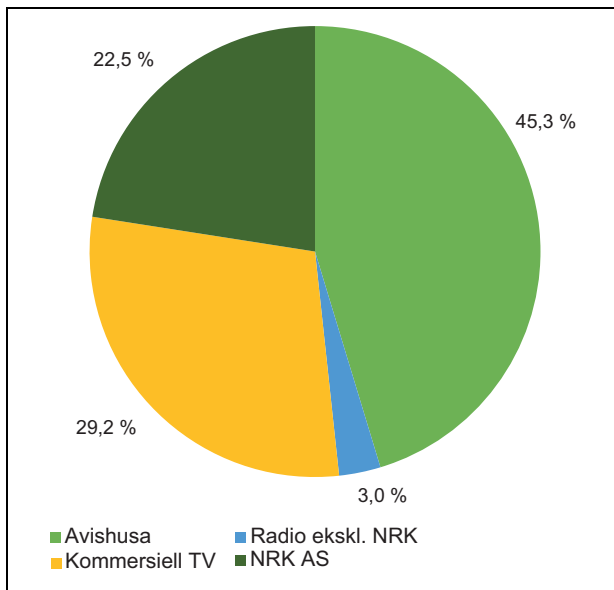
2.3.1 Utviklinga til avisene

Talet på norske aviser held seg på eit stabilt nivå. I statusrapporten «Fortsatt mangfold. Avisstatus ved utgangen av 2017» skriv Sigurd Høst at det



Figur 2.9 Utviklinga i driftsinntektene til dei ulike medieverksemdene frå 2013 til 2017

Kjelde: Medietilsynet



Figur 2.10 Driftsinntektene til mediebedriftene (2017)

Kjelde: Medietilsynet

var 223 aviser i Noreg i 2017, fem færre enn i 2016. Av desse fem var det berre éi avis som blei lagd ned, dei fire andre blei fusjonerte. Ingen aviser blei nedlagd eller starta i 2018, ifølgje Høsts «Papiraviser og betalte nettaviser 2018». Talet på aviser har halde seg stabilt sidan 2008, men det har vore ein nedgang i talet på papiraviser som kom ut sju, seks eller fem gonger i veka i perioden frå 2014 til 2018. Til gjengjeld er det blitt fleire aviser som kjem ut fire gonger i veka. Stadig fleire aviser kuttar med andre ord i talet på papirutgåver, og i dei aller fleste tilfella er det kombinert med større satsing på nettnyheiter.⁹

Eit supplement i den lokale avisfloraen er dei gratis papiravisene. Desse avisene er under press, og talet på gratis papiraviser som kjem ut kvar veke, har gått ned frå 34 i 2012 til 13 ved utgangen av 2018.¹⁰ Vidare finst det fleire gratis nettstader som publiserer lokale nyheiter.

Avishusa sin innsats dei siste åra med å konvertere og rekruttere betalende lesarar digitalt har gitt resultat. 182 av 223 aviser auka det reine digitale opplaget sitt i 2017, og for dei fleste meir enn kompenserer den digitale veksten for fallet i papiroplaget. Mens dei konserneigde avisene hadde gitt nær sagt alle abonnentar tilgang til digitale utgåver i 2017, var 43 prosent av abonnentane

⁹ 24 prosent av avisene som blei gitt ut både i 2012 og i 2018 har dei siste åra redusert talet på papiraviser i veka.

¹⁰ Sigurd Høst (2018) «Papiraviser og betalte nettaviser 2018. Statistikk og kommentarer», Rapport nr. 90, Høgskulen i Volda.

Tabell 2.2 Aviseigaranes del av avisopplaget

| | |
|---------------|--------|
| Schibsted | 31,1 % |
| Amedia | 25,3 % |
| Polaris | 9,8 % |
| Andre eigarar | 33,8 % |

Kjelde: Norsk Opplagskontroll og Medietilsynet

i avisene utan konserntilknytning reine papirabonnement. Vel 40 små, frittstående lokalaviser gir ikkje papiravisabonementane samtidig tilgang til digitale utgåver av avisa (såkalla komplettabonnement). Halvparten av avisene har likevel ein digital relasjon til enkelte av lesarane sine ved at dei sel digitale utgåver av avisa, til dømes som PDF-utgåver.

I 2017 var det samla opplaget til avisene på 2 078 136. 104 aviser auka det totale opplaget frå 2016 til 2017. Tabell 2.2 viser dei største aviseigarane sin prosentdel av opplaget i 2017. Frå februar 2018 til januar 2019 auka opplaget med 2,2 prosent for avisene som er tilslutta MBL & LLA. Det reine digitale opplaget auka med 14 prosent i perioden, mens det reine papiroplaget fall med 6 prosent.

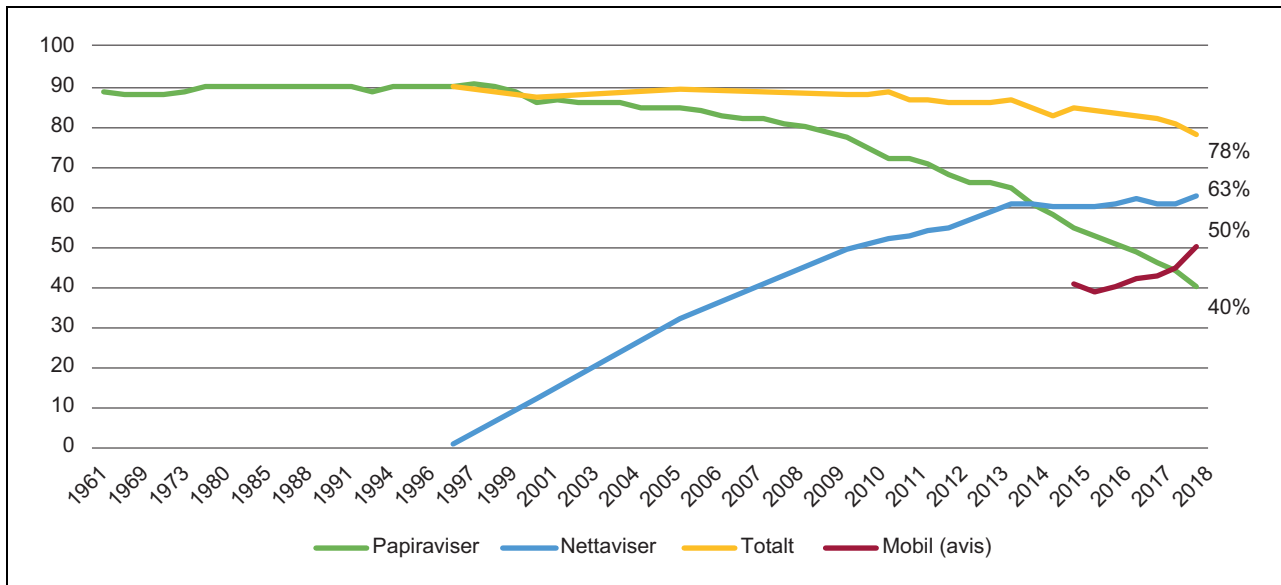
Figur 2.11 viser at den totale oppslutninga om nyheitstilbodet til avisene er relativt stabil. Samtidig viser han tydeleg at stadig fleire ønskjer å lese aviser digitalt, mens oppslutninga om papiraviser går ned. I 2017 blei mobilen for første gong brukt meir enn papiraviser til dagleg nyheitslesing.

2.3.1.1 Nye forretningsmodellar

Kjernen i den tradisjonelle forretningsmodellen til media er å generere inntekter ved å selje redaksjonelt innhald til mediebrukarane, for så å selje merksemda til mediebrukarane til annonsørane.

For få år sidan utgjorde annonseinntektene over 60 prosent av dei totale driftsinntektene til avishusa. Tal frå Medietilsynet viser at heile 167 av 220 aviser fekk annonseinntektene sine redusert i 2017. Frå 2013 til 2017 fall annonseinntektene til avisene med vel 2,8 milliardar kroner. Sjølv om lesartala for nettutgåvene er høgare enn lesartala for papiravisene, utgjør sal av annonseplass i nettavisene ein mindre andel av dei totale annonseinntektene til avishusa. No er dei totale annonseinntektene lågare enn inntektene frå sal av aviser i abonnement og laussal.

Verdien av å ha brei avisdekning ved å nå mange hushald er blitt vesentleg lågare sidan Facebook og Google fekk fotfeste i den norske



Figur 2.11 Dagleg dekning for papir- og nettaviser

Kjelde: Kantar Media / MBL

annonsemarknaden. Det har vore ein viktig grunn til at annonseinntektene til avisene har blitt kraftig redusert. Sjølv om dei fleste aviser når mange personar i marknadene sine, har dei hatt avgrensa databasert kunnskap om den enkelte lesaren. Dei globale plattformsselskapa kan gjennom databaserte verktøy tilby annonsørane å rette budskapen mot heilt spesifikke målgrupper nasjonalt og lokalt. Selskapa har samla inn store mengder data om mediebrukarane, og mellom anna Amedia, TV 2 og Aller har valt å bruke Googles annonseløysing. Schibsted har imidlertid investert i eigenutvikla, digitale annonseprodukt.

Avishusa har ved hjelp av kostnadskutt klart å halde på ei relativt god lønnsemd trass i det store inntektsfallet. Samla sett hadde avisene eit driftsresultat eksklusiv ulike former for statleg tilskot på 897 millionar kroner i 2017, ein oppgang på 412 millionar frå 2016.

2.3.1.2 Utviklinga i annonsemarknaden

Dei samla reklameinvesteringane i den norske marknaden har dei seinaste åra lege på rundt 20 milliardar kroner, ifølgje Institutt for reklame- og mediestatistikk (IRM). Dei samla annonseinntektene til nyheits- og aktualitetsmedia var på 11,8 milliardar kroner i 2013, mens dei var på 9,2 milliardar i 2017. Figur 2.12 viser utviklinga i annonseinntektene til avisene, fordelt på papiraviser og nettutgåver, i millionar kroner.

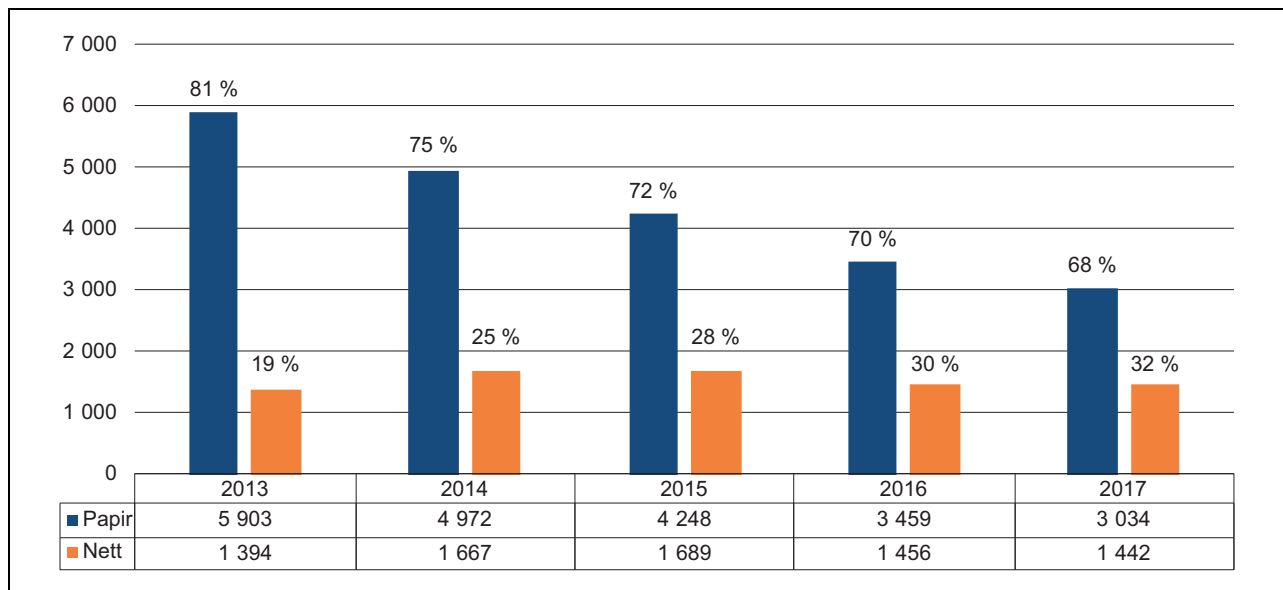
Tal frå IRM viser at dei totale reklameinvesteringane i den norske marknaden i 2018 var på

20,36 milliardar kroner. Det svarer til ein auke på 2,7 prosent frå 2017. Annonseinntektene for TV falt med 4,3 prosent i 2018, mens annonseinntektene for radio hadde ein tilbakegang på 8,7 prosent. Dei samla annonseinntektene til papiravisene blei reduserte frå 2,79 milliardar i 2017 til 2,54 milliardar i 2018. Annonseinvesteringane på internett auka derimot med 14,3 prosent i 2018 til 10,47 milliardar kroner, ifølgje IRM.

IRM gir òg prognosar for den framtidige utviklinga i annonsemarknaden. Samla sett for 2019 reknar IRM med at reklamemarknaden vil omsetje for 2,8 prosent meir enn i 2018.

Det er vanskeleg å vite heilt sikkert kor mykje av veksten i annonseinntektene på internett som vil falle på norske medieverksemdar, men konkurransen frå aktørar som Facebook og Google kjem truleg til å vere skarp. Ifølgje Mediebedriftenes Landsforening (MBL) hadde avisene litt over 17 prosent av dei digitale annonseinntektene i 2017. Det vil seie at av ei samla omsetning på over 9 milliardar digitale annonsekroner gjekk i underkant av 1,6 milliardar til avisene.

Inntekter frå sal av annonse- og reklameplass har tradisjonelt vore den viktigaste inntektskjelda til nyheits- og aktualitetsmedia. Figurane 2.13 til 2.15 viser utviklinga i annonseinntekter for laussalsavisene, dei leiande dagsavisene (abonnementsaviser som kjem ut fire til sju gonger i veka) og dei andre avisene (fådagarsaviser og riksdekkjande nummer 2-medium) fordelt på inntekter frå papirutgåvene og dei digitale utgåvene.



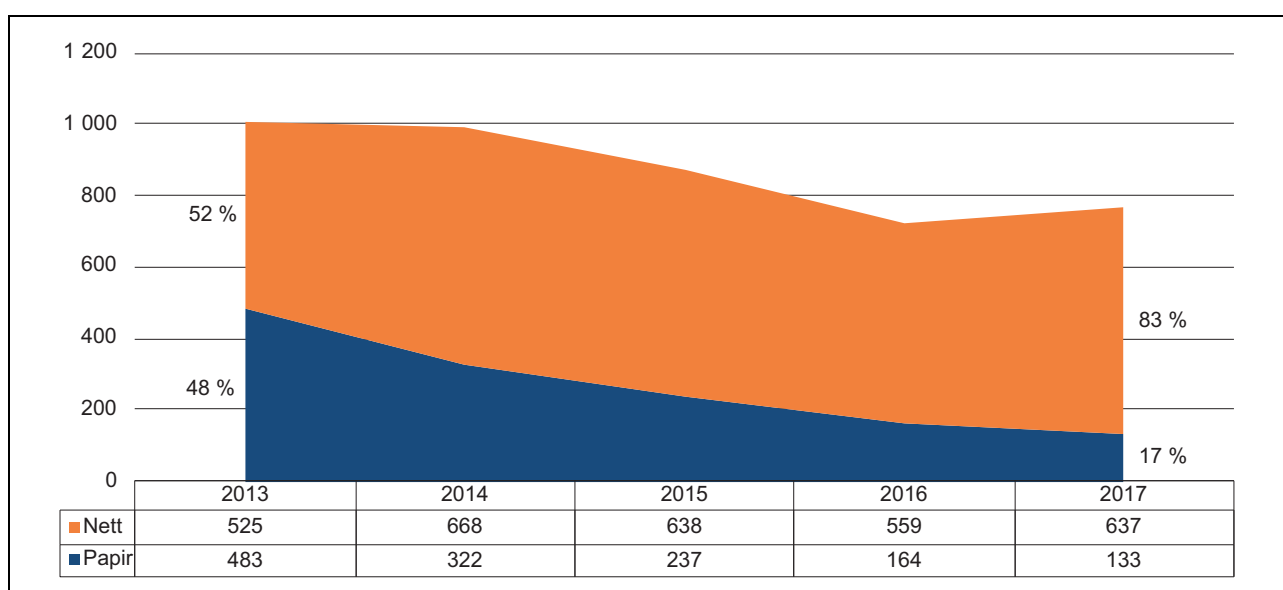
Figur 2.12 Utviklinga i annonseinntektene til avisene, fordelt på papiraviser og nettutgaver i millionar kroner.

Kjelde: Medietilsynet

Ingen avistypar er skjerma frå nedgangen i annonseinntekter, men nedgangen har vore størst både i kroner og prosent blant dei leiande dagsavisene. Desse avisene mista 2,3 milliardar kroner, eller 45 prosent, av annonseinntektene frå 2013 til 2017. Mens små og store abonnementsaviser framleis fekk den største delen av annonseinntektene frå papirutgåvene i 2017, kom annonseinntektene til laussalsavisene i all hovudsak frå nettutgåvene. Avisene som får produksjonstilskot mista 13,3 prosent av dei totale annonseinntekt-

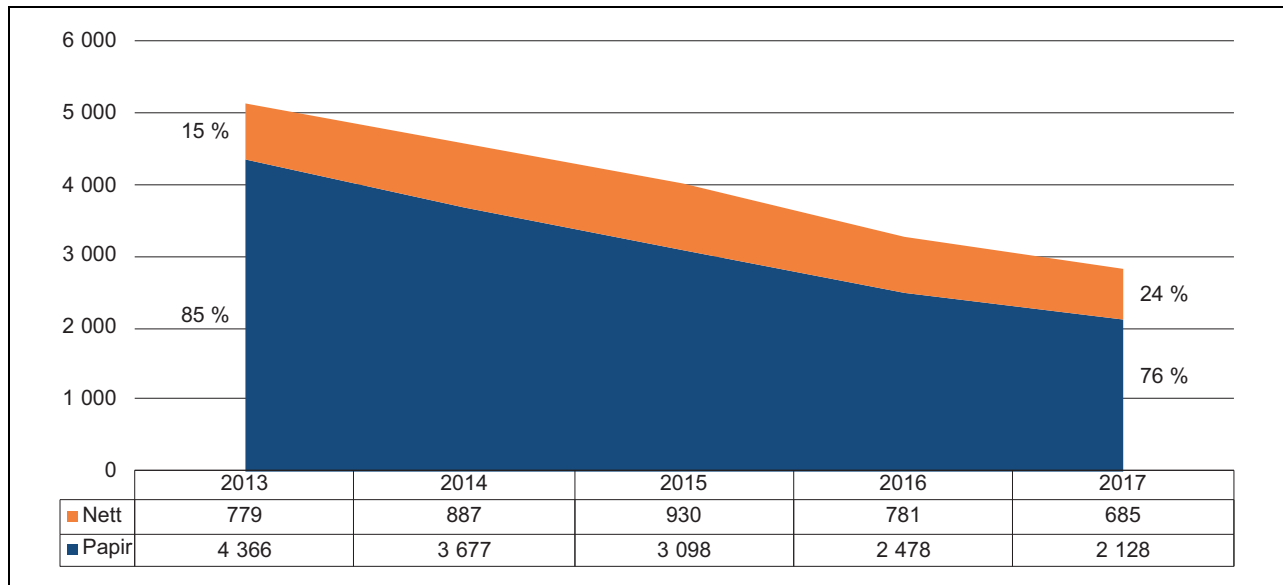
ene frå 2013 til 2017. Det svarer til 95 millionar kroner. I femårsperioden auka annonseinntektene frå nettutgåvene til desse avisene med 41 millionar til 106 millionar kroner, mens inntektene frå papirutgåvene gjekk ned med 155 millionar.

Dei strukturelle endringane i mediemarknaden har så langt først og fremst ramma avisene, men sidan stadig fleire TV-sjåarar vel å strøyme levande bilete framfor å sjå på TV på den tradisjonelle, lineære måten, kan kringkastarane òg bli utsette for dei same kreftene. Blant kringkast-



Figur 2.13 Annonseinntekter for laussalsaviser i millionar kroner

Kjelde: Medietilsynet



Figur 2.14 Annonseinntekter leiande dagsaviser i millionar kroner

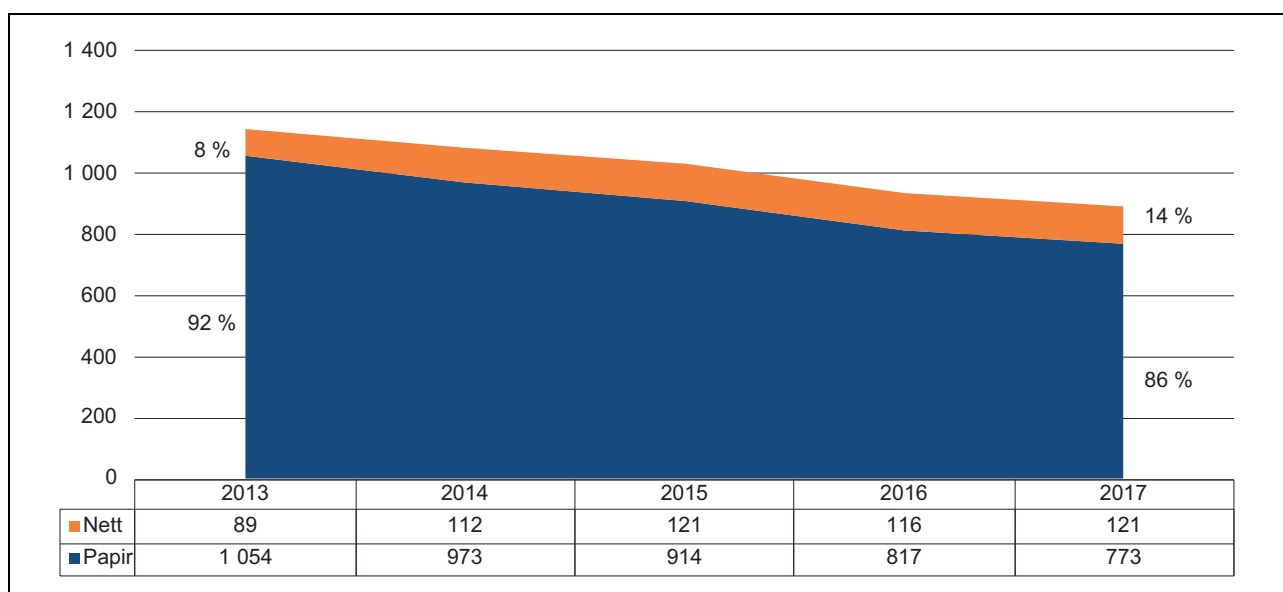
Kjelde: Medietilsynet

arane er reklameinntekter framleis den største inntektskjelda, og inntektene har auka noko dei siste åra. Brukarinntekter utgjer likevel ein stadig større del av inntektene til TV-verksemdene. Figur 2.16 viser reklameinntektene til dei kommersielle kringkastarane frå 2013 til 2017 i millionar kroner.

Gjennomslaget til dei digitale media har ført til lågare annonseinntekter for norske medieverksemder. Prisnivået for annonsering i digitale medium er vesentleg lågare enn i tradisjonelle medium, og annonsørane er ikkje lenger villige til

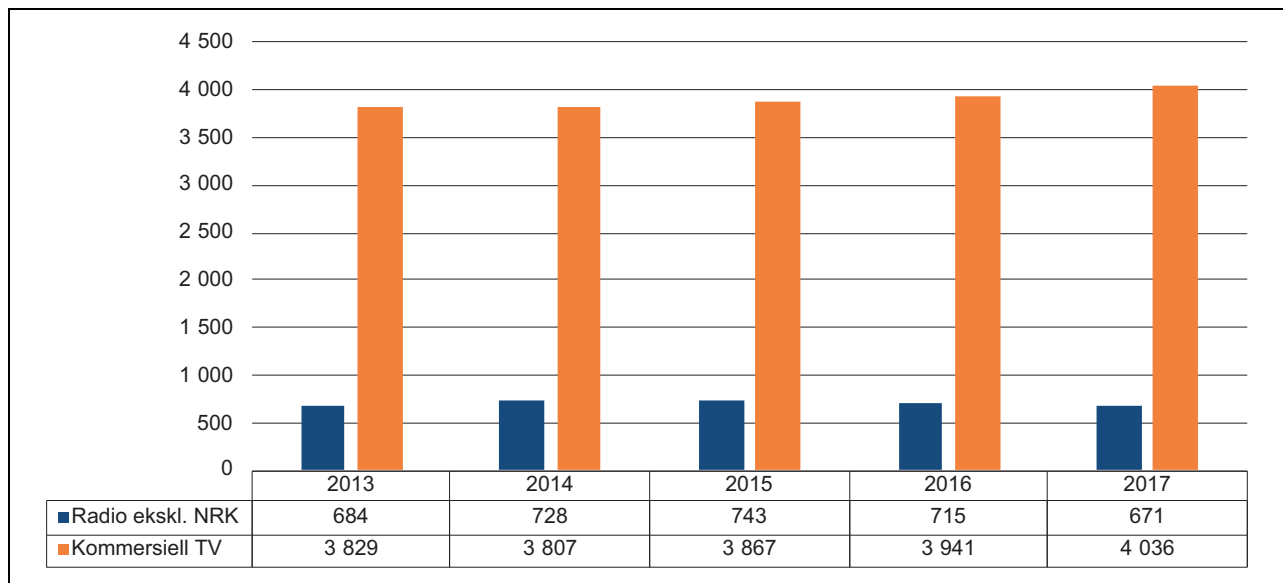
å betale like mykje for brei dekning i ein marknad. Mens annonsørane tidlegare kjøpte annonseplass på grunnlag av dokumentert dekning i form av opplutnaden til det enkelte mediet i marknaden, vil annonsørane no at annonsen skal bli retta mot avgrensa og spesifikke målgrupper. Annonsørane ønskjer òg at effekten av annonseinvesteringane blir dokumentert med kunnskap om kor mange som faktisk har sett annonsane.

Ein mykje debattert del av utviklinga i annonsemarknaden har vore såkalla innhaldsmarknadsføring. Medietilsynet reknar med at media sine



Figur 2.15 Annonseinntekter andre aviser i millionar kroner

Kjelde: Medietilsynet



Figur 2.16 Reklameinntektene til dei kommersielle kringkastarane frå 2013 til 2017 i millionar kroner

Kjelde: Medietilsynet

inntekter frå sal av innhaldsmarknadsføring utgjorde meir enn 200 millionar kroner i 2017. Innhaldsmarknadsføring er bruk av journalistiske verkemiddel i kommersielt innhald. Mediemangfaldsutvalet peikte på at ein slik kombinasjon av redaksjonelt innhald og marknadsføring inneber presseetiske utfordringar, mellom anna med tilvising til sentrale punkt i Ver Varsam-plakaten og Tekstreklameplakaten. Pressens Faglige Utvalg (PFU) har dei seinare åra behandla relativt mange saker om brot på § 2-6 i Ver Varsam-plakaten om skiljet mellom reklame og redaksjonelt innhald. Fleire medium er blitt felt for å ikkje markere kommersielt innhald godt nok. Innhaldsmarknadsføring skjer i format som skil seg frå tradisjonell reklame og legg seg tett opp til journalistisk innhald. Det kan derfor vere vanskeleg for mediebruket å vite om det dei les, er reklame eller redaksjonelt innhald. Ver Varsam-plakaten seier at skiljet mellom journalistikk og reklame skal vere tydeleg, og at det skal vere openbert for publikum kva som er kommersielt innhald.

2.3.1.3 Programmatisk annonsesal

Dei siste åra har såkalla programmatisk sal av annonseplass auka kraftig. Programmatisk annonsesal er automatisert kjøp og sal av digital annonseplass ved hjelp av børsar som bestemmer kva for nokre annonsar som skal plasserast i kva slags medium til kva for ein pris. Slikt sal kan, men må ikkje, skje i sanntid. Prosessane rundt programmatisk annonsesal er komplekse og involverer

mange aktørar, og det har vore debattar om effektar på personvern og transparens med omsyn til mellom anna prising og annonsesvindel. Prosentdelen programmatisk annonsesal har auka dei siste åra.

2.3.1.4 Alternative inntektskjelder for avisbransjen

Dei økonomiske utfordringene for mediebransjen har gjort det nødvendig for aktørane å utvikle nye inntektskjelder. Nedanfor gir vi ei oversikt over nokre alternative inntektskjelder som er prøvd ut.

2.3.1.4.1 Heimleveringstenester

I Noreg blir mange av avisene selde i abonnement, og norske mediebedrifter har dermed høve til bruke bodnettverket sitt til å distribuere andre varer enn aviser og dermed skaffe seg nye inntekter.

I 2014 starta Schibsted og Amedia brød- og frukostleveringsselskapet Morgenlevering som eit prosjekt for å utnytte dei eksisterande avisdistribusjonskanalane til å skape nye inntektskjelder. Kundane kan velje mellom ei rekkje frukostprodukt, blomstrar og aviser/magasin som blir leverte på døra om morgonen.

Schibsted og Amedia eig òg logistikkelskapet Helthjem, som distribuerer aviser, magasin, bøker og småpakkar over heile landet. Selskapet består av eit nettverk av distributørar som leverer produkt seks dagar i veka tidleg om morgonen – i

enkelte område i sentrale strøk også på søndagar. Schibsted og Polaris Media eig selskapet Helt hjem Netthandel, som sel og utviklar løysingar for distribusjon av varer handla på nett.

2.3.1.4.2 Audiovisuelt innhald

Audiovisuelt innhald er for mange aviser allereie ein integrert del av verksemda, men blir òg rekna som eit eige verksemdsområde med stort inntekspotensial. Mange avishus har eksperimentert med audiovisuelt innhald dei siste åra. Erfaringar viser at slike satsingar kan vere ressurskrevjande. VGTV blei starta opp av VG i 2014 og tapte nesten 200 millionar kroner dei tre første åra. På grunn av vekst i videoannonsering på nett tapte ikkje VGTV like mykje pengar i 2017.

Amedia satsar òg tungt på direkte sendt audiovisuelt innhald, og konsernet sine lokale mediehus sender stadig meir nyheiter, debattar, kulturinnslag og sport direkte. Målet er å få fleire lesarar til å kjøpe abonnement og dermed auke inntektene. Lokalavisene vil satse på direkte sending av fotballkampar og andre sportsarrangement frå nærmiljøet.

2.3.1.4.3 Arrangement

Arrangement kan ofte vere ei naturleg vidareføring av merkevara til ei mediebedrift, noko fleire aviser har gjort i mange år allereie. Inntektene kjem frå billettsal til publikum, sponsorpengar og i visse tilfelle frå andre utstillarar/bidragssytarar. Ofte er det å byggje lojalitet til lesaren viktigare enn inntekspotensialet.

Aftenposten har to–tre større og mange små arrangement i året. Mediehusa Aller og Egmont har òg arrangement, og Aller arrangerer til dømes løpet KK-mila kvart år. Dagens Næringsliv arrangerer konferansar for næringslivet, mellom anna Gaselle-konferansane.

2.3.1.4.4 Komplettdigitalt mediebyrå

I dag kan annonsemarknaden verke uoversiktleg og vanskeleg å manøvrere i for mange annonsørar. Avishusa kan dra nytte av det eksisterande kundenettverket sitt for å selje digitale marknadstenester som hjelper desse annonsørane å nå målgruppene sine. Eit komplett digitalt mediebyrå kan tilby ei rekkje tenester som programmatisk annonsesal (til dømes Google AdWords), innhaldsmarknadsføring, nettside- og mobilappdesign, videofilm, søkjeoptimalisering og profesjonell handtering av sosiale medium.

Gudbrandsdølen Dagingen er eit døme på ei avis som har etablert eit slikt byrå. I 2017 etablerte avisa mediebyrået tur.digital, som tilbyr digitale marknadstenester til bedrifter i Innlandet.

2.3.1.4.5 E-handel

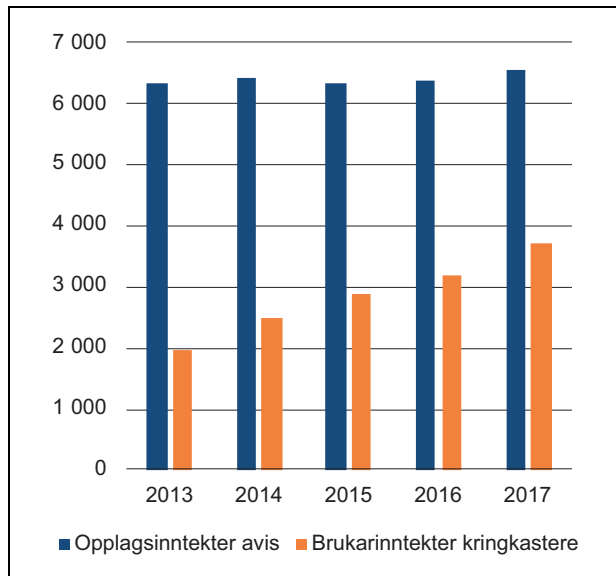
Fleire av Schibsteds aviser har lansert eller skal lansere eigne nettbutikkar, mellom anna A-kortet (Aftenpostens fordelsprogram for abonnentar) og VG. Potensialet med å etablere e-handelsverksemd er stort. Men e-handel inneber òg mykje konkurranse, risiko for å setje tillitsforholdet til lesaren i fare ved å blande det redaksjonelle med kommersielt stoff, og behov for eit omfattande varelager og distribusjonsnettverk.

2.3.2 Marknaden for brukarbetaling

Brukarinntektene har dei siste åra blitt stadig viktigare for både aviser og kringkastere. Brukarinntekter har sidan 2015 vore avisenes viktigaste inntektskilde, mens reklameinntektene framleis er kringkastarane sin viktigaste inntektskilde. Brukarinntekter er avishusa sine inntekter frå abonnementssal og laussal, kringkastarane sine inntekter frå sal av kanalpakkar med premiuminnhald, sal av abonnement på strøymetenester og distribusjonsinntekter frå kabel- og satellittelskap. Brukarinntektene til medieverksemdene auka med knapt 1,8 milliardar kroner frå 2013 til 2017 og utgjorde 10,1 milliardar kroner i 2017. Figur 2.17 viser utviklinga av brukarinntekter for avisene og dei kommersielle kringkastarane frå 2013 til 2017. Avishusa sender kvart år inn opplysningar om brukarinntektene til Medietilsynet, mens opplysningane om kringkastarane sine brukarinntekter kjem frå årsrekneskapane til verksemdene.

Mens avisene mista ein tredjedel av kvardagsopplaget og to tredjedelar av søndagsopplaget frå 2003 til 2016, har dei samla brukarinntektene til avishusa framleis auka noko desse åra. Avishusa har kompensert for opplagsnedgangen ved å auke prisane lesarane betaler for å få tilgang til innhaldet, og i 2017 auka opplaget, og dermed talet på betalande lesarar, for første gong på 20 år. Korrigert for konsumprisindeksen er dei samla brukarinntektene til avishusa likevel om lag 20 prosent lågare i 2017 enn dei var i 2003.

Det er stor forskjell i utviklinga i opplag og brukarinntekter mellom forskjellige avistypar. Hovudtrekket er at abonnementsmodellen har stått seg betre enn laussalsmodellen. Undersøk-

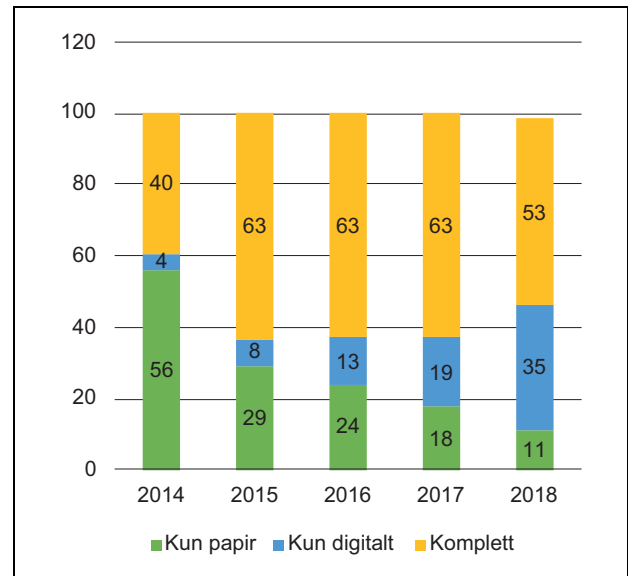


Figur 2.17 Brukarinntektene til aviser og kringkasting i millioner kroner

Kjelde: Medietilsynet

ingane til Medietilsynet viser at aviser som sel heile eller store delar av opplaget i laussal, har mista store delar av opplaget og hatt ein nedgang i brukarinntektene. Aviser som sel mesteparten av opplaget sitt i abonnement, har hatt ein meir beskjeden nedgang i opplaget, og dei minste avisene har hatt eit stabilt opplag og ein reell auke i brukarinntektene. Avisene som fekk produksjonstilskot hadde opplagstoppen sin i 2007. Sidan den gongen har dei mista ein del av opplaget.

Fram til 2016 måtte mediehusa berekne meirverdiavgift med ein sats på 25 prosent ved omsetning av nettaviser, i motsetning til omsetning av papiraviser, som var fritatt for meirverdiavgift (nullsats). Denne forskjellsbehandlinga gav avisene insentiv til ikkje å ta betalt for nettutgåvene. Frå 2016 blei elektroniske nyheits- og aktualitetsmedium også fritatt for meirverdiavgift, dvs. at det ikkje lenger skal bereknast meirverdiavgift av denne omsetninga. Brukarbetaling for nyheiter publiserte på nett blei dermed likebehandla med brukarbetaling for nyheiter på papir. Mange aviser var på det tidspunktet i gang med å etablere abonnementsløysingar for nettutgåvene sine, og veksten i digitale abonnement skaut fart. Ved utgangen av 2018 hadde 189 av 221 aviser abonnementsordningar der nettavisa alltid er inkludert i abonnementet¹¹. Dei to mest utbreidde løysingane er at abonnenten får tilgang til nettavis/e-avis og papir-



Figur 2.18 Opplag fordelt på ulike abonnementsstypar (medlemsavisene til MBL) i prosent

Kjelde: MBL

avisa i postkassen, eller at kunden teiknar eit reint digitalt abonnement.

Berre 32 aviser selde tradisjonelle papiravisabonnement ved utgangen av 2018. 25 av dei selde òg digitale utgåver i ulike former. Blant desse avisene finst det enkelte riksspreidde nummer 2-aviser, men dei fleste er små lokalaviser som ikkje har tilknytning til noko konsern.

Figur 2.18 viser opplag fordelt på ulike abonnementsstypar blant medlemsavisene til MBL. «Komplett» viser til abonnement som gir kunden tilgang til nettutgåve/e-avis og papirutgåva i postkassen. Figuren fortel at avishusa hadde eit digitalt kundeforhold til nesten ni av ti abonnentar i 2018. Blant dei lokale dagsavisene og storbyavisene var berre 2 prosent av abonnentane reine papirabonnentar, mens 32 prosent av dei som abonnerte på dei riksspreidde nummer 2-avisene, var reine papirabonnentar. Blant dei lokale fådagsavisene var 14 prosent av abonnentane reine papirabonnentar.

Ein stor del av komplettabonnentane er tidlegare papiravisabonnentar som har fått konvertert abonnementet sitt. Sju av ti komplettabonnentar bruker papiravisa meir eller minst like mykje som nettutgåva for å halde seg oppdatert på nyheiter. 83 prosent av dei som i dag abonnerer på ei avis, gir i ei undersøking som MBL har gjennomført, uttrykk for at dei vil ha minst like mange avisabonnement om eitt år som dei har i dag.¹² Avishusa har fått eit digitalt kundeforhold til store delar av abonnementsmassen, og samtidig er til-

¹¹ Sigurd Høst (2018) «Papiraviser og betalte nettaviser 2018. Statistikk og kommentarer». Rapport nr. 90, Høgskulen i Volda.

gangen til gratis innhald i nettavisene sterkt avgrensa. For å få tilgang til mange nyheitssaker må ein no kjøpe eit abonnement.

Avisene rapporterer om at dei i større grad enn tidlegare er opptekne av å byggje relasjonar og lojalitet hos digitale brukarar heller enn å jakte på «tilfeldige klikk». Dette mellom anna med bakgrunn i at hyppig digital bruk gjer det meir sannsynleg at brukarane teiknar abonnement, og reduserer faren for at dei seier opp når abonnementet først er teikna. No som mykje av innhaldet berre er tilgjengeleg mot betaling, er avisene opptekne av å eksponere lesarane for saker dei er villige til å betale for, og på å bruke tid på journalistikken. Digitaliseringa gjer at redaksjonane får meir kunnskap om kva slags innhald som blir lese, og dermed kan innhalds- og produktutviklinga drivast på ein meir innsiktsbasert måte enn tidlegare. Rapportar frå avisene tyder på at det er dei gode, seriøse nyheitssakene som i størst grad får lesarane til å teikne abonnement, og opplagstala for 2017 viser at eit fleirtal av avisene har fått mange nye digitale abonnentar det siste året. Fredriksstad Blad har til dømes hatt ein nettovækst på 4 666 reine digitale abonnentar dei to siste åra, og hadde 10 427 reine digitale abonnentar ved inngangen til 2019.

Mange avishus kombinerer satsinga på betalte nettutgåver med færre papirutgivingar. Fra 2012 til 2018 har 52 aviser redusert antall ukentlige papirutgaver. Det er rimeleg å forvente at det vil bli stadig færre papirutgaver i tida som kjem. Etter kvart som inntektene frå papiravisene går ned, vil det vere økonomisk rasjonelt å redusere talet på papirutgaver.

Dei kommersielle TV-verksemdene hentar ein stor del av brukarinntektene sine frå TV-distributørar som tilbyr pakkar som gir tilgang lineære TV-kanalar og strøymetenester. Brukarinntektene frå sportssendingane er avhengige av at kringkastarane kjøper rettar. Konkurransen om slike rettar er stor, og prisnivået har auka kraftig dei siste åra. TV-verksemdene som rettar innhaldet sitt mot den norske marknaden møter sterk konkurranse frå globale strøymetenester som Netflix og HBO.

Kommersiell radio er i all hovudsak finansiert av reklameinntekter. I lokalradiobrandsjen er i tillegg bingo ei viktig inntektskjelde. I 2017 hadde 46 lokalradioar bingoinntekter som viktigaste inntektskjelde, og dei samla inntektene frå bingo dette året var på vel 46 millionar kroner. Enkelte lokalradioar har òg inntekter frå gaver og frivillig

lisens (enkeltgaver eller faste månadlege beløp frå lyttarar). Til saman utgjorde slike inntekter om lag 12 millionar kroner i 2017.

2.3.3 Kostnadsutviklinga i mediebransjen

Mediebransjen har dei seinaste åra vore prega av innsparingar og oppseiingar. Reduksjon i driftskostnadene har vore ein nødvendig konsekvens av fallande inntekter. Avishusa har hatt det største inntektsfallet og dermed gjennomført dei største innsparingstiltaka. Figur 2.19 viser utviklinga i driftskostnadene for avishusa og kringkastarane. (TV-kanalane til NENT er ikkje inkluderte fordi NENT ikkje publiserer eigne rekneskapstal for TV-verksemda som er retta mot den norske marknaden.)

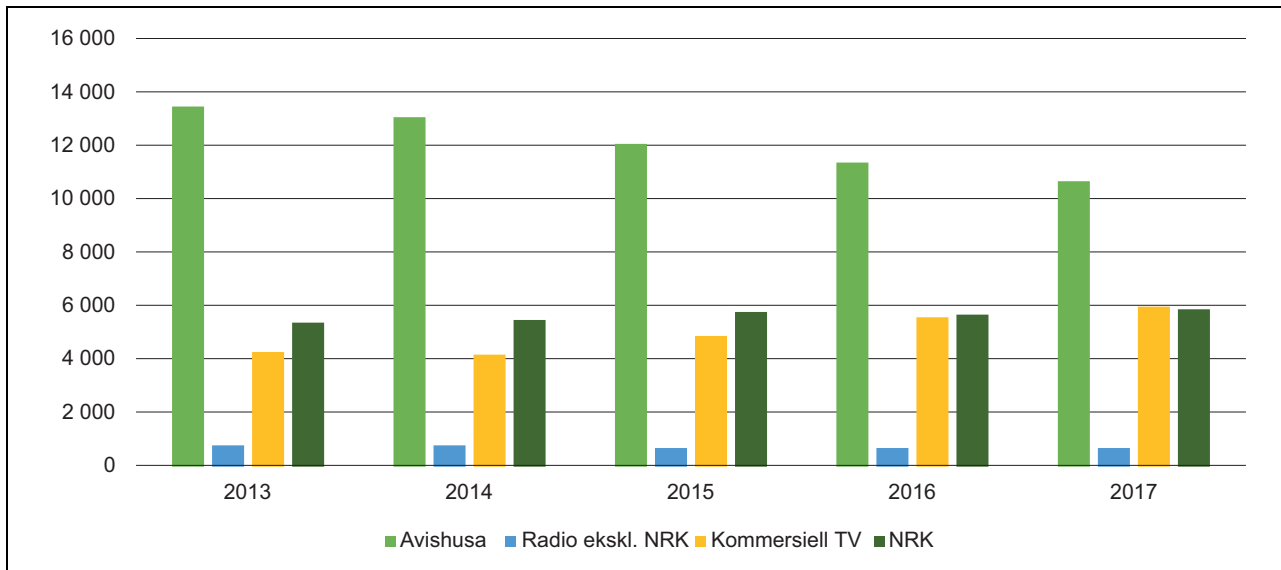
Frå 2013 til 2017 reduserte avisene driftskostnadene sine med 2,8 milliardar kroner. Det var først i 2016 at kringkastarane sette i verk innsparingstiltak av noko omfang. Driftskostnadene til dei kommersielle kringkastarane auka frå 5 milliardar kroner i 2013 til 6,6 milliardar i 2017. Driftskostnadene til NRK auka i same periode med 567 millionar kroner til 5,9 milliardar kroner.

Avishusa har redusert driftskostnadene sine med 21,1 prosent frå 2013 til 2017. Dei leiande dagsavisene, laussalsavisene og dei lokale nummer 2-dagsavisene har redusert driftskostnadene mest. Dei leiande dagsavisene har hatt ein større prosentvis reduksjon i lønnskostnadene enn andre aviser. Dei minste lokalavisene (vekeviser og fådagarsavisar) og enkelte av dei rikspreidde nummer 2-avisene har ikkje hatt det same behovet for innsparingar, for dei har hittil i stor grad behalde inntektene frå papirutgåvene. Avisene som fekk produksjonstilskot, auka driftskostnadene sine med 7 prosent frå 2013 til 2017.

Inntektstapet til avisene har ført til ei kraftig effektivisering og omstilling av drifta i dei aller fleste store og i mange små aviser. Ein viktig del av omstillinga handlar om å gjere avisene i stand til å handtere ei digital framtid. Dei teknologiske verktya og organiseringa av administrative støt-tefunksjonar har gått igjennom store endringar. Dei konserneigde avishusa er på god veg mot å endre forretningsmodellane sine frå å vere baserte på annonseinntekter til at brukarinntekter er den viktigaste inntektskjelda. Utfordringa for dei aller fleste avishusa som er i gang med denne transformasjonen, er at størstedelen av inntektene framleis kjem frå papiravisene.

Mange små lokalaviser utan konserntilknytting, og enkelte nasjonale nisjemedium, har berre delvis eller ikkje i det heile teke starta den digitale

¹² Mediebedriftenes landsforening (2018) «Undersøkelse om betaling for nyheter».



Figur 2.19 Driftskostnader etter type verksemd

Kjelde: Medietilsynet

transformasjonen. Disse avisene har ofte ikkje tilgang til dei ressursane som er nødvendige for å gjennomføre ein slik transformasjon.

2.3.4 Trykkje- og distribusjonskostnader

Trykkje- og distribusjonskostnader utgjer ifølgje bransjeorganisasjonane om lag 25 prosent av dei samla kostnadene ved å gi ut papiravis. Jo høgare opplag og jo fleire gonger i veka papiravisa blir utgitt, desto større del av dei samla driftskostnadene er knytte til trykk og distribusjon. Distribusjonskostnadene viser at avishus som gir ut papiravis mange gonger i veka, har større potensial for kostnadsinnsparingar ved å gi ut avisa berre digitalt enn aviser som kjem ut få gonger i veka.

Så langt har berre eitt avishus lagt ned papiravisa og vidareført drifta som rein nettavis, sjølv om stadig fleire aviser kjem ut færre gonger i veka. Utviklinga i opplaga og annonseinntektene til papiravisene tilseier at posisjonen til papiravisa kjem til å bli meir og meir utfordra framover. På eit tidspunkt vil truleg inntektene frå papiravisene ikkje lenger dekkje kostnadene ved å produsere og distribuere dei. Eit anna forhold er at trykkinga og distribusjonen av papiraviser er eit eige økonomisk økosystem, der handlingane til éi avis får konsekvensar for kostnadene og distribusjonsmoglegheitene til andre aviser. Dersom eit avishus sluttar å gi ut papirutgåva, vil dei andre papiravisene få større utgifter fordi dei må ta ein større del av dei faste kostnadene til trykkjeria og

distribusjonsselskapa. Den økonomiske berekrafta til papiravisene som er igjen, vil bli svekt, og utviklinga kan bli sjølvforsterkande slik at mange papiraviser på kort tid kan gå frå å gi eit positivt bidrag til å bli tapsbringande for utgivarselskapet.

Færre papiraviser i færre utgåver kan òg føre til endringar i trykkjeri- og distribusjonsstrukturen. Det kan medføre både høgare fraktkostnader og redusert distribusjon.

2.3.5 Journalistar og redaktørar

Nyheits- og aktualitetsmedium er kunnskapsbedrifter, og produksjon av journalistikk er arbeidsintensiv verksemd. Det er derfor viktig å sjå på utviklinga i talet på redaksjonelt tilsette i nyheits- og aktualitetsmedia og korleis rammevilkåra har endra seg.

Norsk Journalistlag (NJ) hadde til saman 7 974 medlemmer ved utgangen av 2018. Det er ein nedgang på over 18 prosent frå toppåret 2008, då dei hadde 9 736 medlemmer. I dag er medlemstalet på nivå med medlemstalet for 2000. I 2018 mista NJ 74 medlemmer på vanleg kontingent. Medlemstalet har felle den siste toårsperioden, men nedgangen i 2018 var betydeleg mindre enn dei to føregåande åra.

Nedgangen i tidlegare år har komme mellom anna av nedbemanningar i redaksjonane, og ifølgje NJ var det ved årsskiftet 2017/2018 106 færre NJ-medlemmer i dei ti største redaksjonane (bortsett frå NRK) enn eitt år tidlegare.

Tabell 2.3 Utviklinga i talet på årsverk som er direkte tilknytte avishusredaksjonane, fordelt på ulike avistypar, frå 2013 til 2017

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Laussalsaviser | 361 | 347 | 331 | 301 | 315 |
| Lokale og regionale dagsaviser | 1 856 | 1 774 | 1 636 | 1 564 | 1 476 |
| Lokale fådagarsaviser/vekeaviser | 349 | 355 | 332 | 323 | 319 |
| Nummer 2-dagsaviser | 126 | 109 | 104 | 94 | 87 |
| Riksspreidde nummer 2-aviser | 143 | 149 | 156 | 157 | 145 |

Kjelde: MBL

Norsk redaktørforening (NR) hadde per januar 2019 742 medlemmer, ein nedgang frå 763 medlemmer i 2014. NR omfattar i dag redaksjonelle leiarar på ulike nivå i alle typer nyheits- og aktualitetsmedium.

Mediebedriftene sin lønnsstatistikk for årsverk som er direkte tilknytte avishusredaksjonane, viser at talet på redaksjonelle årsverk er redusert frå vel 2 850 i 2013 til knapt 2 350 i 2017. Det svarer til nesten 18 prosent færre redaksjonelle årsverk i til saman 140 avishus som er tilknytte MBL. Basert på dei opplysningane MBL har mottatt i 2019 har MBL laga eit førebels anslag på utviklinga i redaksjonelle årsverk. Anslaget syner ein nedgang på mellom 0,5 og 1 prosent frå 2017 til 2018¹³.

Det finst ingen tilgjengeleg statistikk for dei andre om lag 80 norske avishusa, men det er rimeleg å tru at utviklinga i talet på redaksjonelle årsverk er på linje med avishusa i lønnsstatistikken til MBL.

Det er store variasjonar i utviklinga av redaksjonelle årsverk frå avishus til avishus. Enkelte avishus har meir enn halvert talet på redaksjonelle årsverk dei siste åra, mens nokre få har fått fleire i perioden. Utviklinga i talet på årsverk har nær samanheng med inntektsutviklinga i det enkelte avishuset. Avisene som har mista mest annonseinntekter dei siste åra, har i det store og heile òg mista flest årsverk. Avisene som fekk produksjonstilskot, og som er tilknytte MBL, har samla sett mista 69 av 603 redaksjonelle årsverk frå 2013 til 2017. Tabell 2.3 viser utviklinga i talet på årsverk som er direkte tilknytte avishusredaksjonane, fordelt på ulike avistypar, frå 2013 til 2017. Kringkastarane har òg gjennomført nedbe-

maning i redaksjonane, men i mindre omfang enn i avishusa.

Samtidig som avisene har måtta effektivisere drifta, har digitaliseringa gitt dei verktøy til å gjennomføre den redaksjonelle produksjonen på ein enklare og betre måte enn tidlegare. Det er vanskelig å kvantifisere den økonomiske effekten av slike tiltak. Medieverksemdene seier sjølve at dei har effektivisert mest i administrasjonen og i støt-tefunksjonar, og at dei har prøvd å skjerme journalistikken mest mogleg frå nedskjeringar.

Mediemangfaldsutvalet kan ikkje påvise nokon klar samanheng mellom nedskjeringane i redaksjonane og media sitt bidrag til innholdsmangfaldet. Utvalet peiker på at enkelte viktige tema i liten grad er dekte av media, og at kjeldebruken i media er skeiv, men dette kan ikkje forklarast berre med trongare økonomiske rammer. Utvalet meiner det ein viss risiko for at den økonomiske utviklinga i avishusa vil kunne føre til at innhaldet blir dårlegare, både med tanke på breidda, djupna og kvaliteten. Utvalet er særleg bekymra for at den maktkritiske og samfunnsviktige journalistikken vil komme under press. På den andre sida tyder erfaringar frå avishusa på at maktkritisk og samfunnsviktig journalistikk bidreg til å rekruttere nye, betalande abonnentar.

Det er òg omfattande bruk av mellombelse tilsetjingar i delar av mediebransjen. Ei arbeidsmiljøundersøking som Arbeidsforskningsinstituttet gjorde i 2012 synte at 21 prosent av medlemmane som var 35 år eller yngre ikkje var fast tilsett. I 2017 synte ei undersøking gjort av Norsk Journalistlag at 26,5 prosent av journalistene i den same aldersgruppa var i mellombelse tilsetjingar.

2.3.5.1 Mangfald i redaksjonane

Media utøver ein kanalvaktarfunksjon ved at dei påverkar kva for saker og informasjon som skal få

¹³ Endelege tal på utviklinga i redaksjonelle årsverk vil bli presentert i MBL sin lønnsstatistikk.

plass i det offentlege rommet. I tillegg til å påverke det utsnittet vi får sjå av verda, påverkar media òg korleis vi oppfattar det vi får sjå. Journalistisk vinkling, val av kjelder og presentasjonsformer er med på å avgjere korleis informasjonen blir tolka og forstått. Utval og vinkling vil til dels vere basert på etablerte journalistiske nyheitskriterium som vil vere meir eller mindre felles for dei fleste journalistar. Men det kan òg bli påverka av rolla og profilen til det konkrete mediet, i tillegg til bakgrunnen, interessene og den politiske overtydinga til den enkelte journalisten og redaktøren.

Av dei 742 medlemmene i Norsk Redaktørforening per januar 2019, var 240 – eller ca. 32 prosent – kvinner. Blant dei som faktisk hadde sitt virke som ansvarleg redaktør, var 85 kvinner og 210 menn. Til samanlikning hadde NR berre fire kvinnelege medlemmar i 1985. Mediemangfaldsutvalet peika derfor på at det har vore ei positiv utvikling, sjølv om talet på kvinner framleis er lågt.

Blant medlemmane i NJ var 43 prosent kvinner i 2018, mot 13 prosent i 1960, 20,2 prosent i 1981, 31,4 prosent i 1991 og 39,1 prosent i 2001.

I 2018 ble 86 kvinner og 34 menn tilbode plass ved journalistikkutdanninga ved OsloMet. Også ved dei andre høgskulane og universiteta som tilbyd journalistikkutdanning i Noreg var det i hovudsak ei overvekt av kvinner som både søkte og fekk tilbod om plass. Det er derfor grunn til å tru at prosentdelen kvinnelege journalistar og redaktørar vil kunne auke ytterlegare.

Når det gjeld etnisk bakgrunn, kjenner ikkje departementet til konkret statistikk. Mediemang-

faldsutvalet antyder at delen journalistar med minoritetsbakgrunn ligg rundt to prosent, mens delen innvandrarar og norskfødde med innvandrarforeldre i landet generelt ligg på 16,3 prosent. Dei seinare åra er det sett i gang tiltak for å auke rekrutteringa til journaliststudiet i denne gruppa. Både NRK og TV 2 har styrkt rekrutteringa av journalistar med fleirkulturell bakgrunn dei seinare åra gjennom opplæring og praksis. NRK vedtok hausten 2015 ein femårsplan som skal sikre større mangfald blant dei tilsette, mellom anna gjennom eit mål om at ein av tre nyrekrutterte medarbeidarar på alle organisasjonsnivå skal ha fleirkulturell kompetanse innan 2021.

Det finst heller ikkje presise tal på journalistar med funksjonsnedsetjingar, men ein rapport om medierepresentasjonar av menneske med nedsett funksjonsevne, skriven på oppdrag frå Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, tyder på at talet er lågt, både blant tilsette og i utdanninga. Utvalet meiner at funna tyder på «en skjevhet i rekrutteringen og sammensetningen av arbeidsstokken også for denne gruppen».

I samband med Nordiske Mediedager er det kvart år sidan 2005 blitt gjennomført ei undersøking av journalistar og redaktørar sin politiske tilhørsrel. Undersøkingane viser at både journalistar og redaktørar i større grad enn folket elles svarar at dei ville stemme på raud-grøne parti framfor parti på høgresida.

3 Økonomiske verkemiddel

3.1 Innleiing

Mediepolitiske verkemiddel har sidan innføringa av pressestøtta vore forankra i eit ønske om å bevare eit mangfald av medium som ein føresetnad for ytringsfridom og demokrati. Hovudmålet er å fremje god nyheitsproduksjon og ein open offentleg samtale og å bevare eit mangfald av nyheits- og aktualitetsmedium. Mediestøtta er forankra i Grunnlova § 100 sjette ledd, som slår fast: «Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte».

I dette kapittelet vil departementet gjere greie for dei økonomiske verkemidla på mediefeltet i dag og korleis verkemidla har utvikla seg over tid.

3.2 Direkte mediestøtte

Dei økonomiske verkemidla til staten omfattar både indirekte verkemiddel som fritak for meirverdiavgift og direkte verkemiddel som produksjonstilskotet til nyheits- og aktualitetsmedium. Direkte mediestøtte er i større grad målretta mot medium som har behov for tilskot, og blir tildelt ut frå kriterium som skal sikre mangfald. Tilskot blir løyvd over statsbudsjettet.

3.2.1 Produksjonstilskot

Produksjonstilskotet blei innført i 1969, i ei tid der dei fleste aviser hadde eit uttalt (parti)politisk grunnsyn og det i fleire byar og regionar eksisterte lokal konkurranse. Hovudmålet med tilskotsordninga var konserverande: Ein ønskte å bevare ei differensiert dagspresse. Bakteppet var at ei rekkje aviser, i hovudsak nummer 2-aviser med borgarleg grunnsyn, gjekk inn i perioden mellom 1950 og 1969, og at ein frykta ei tilsvarande utvikling som i nabolanda våre, særleg i Danmark, med avisdød og påfølgjande lokale monopol som resultat.

Tilskotet til den enkelte avisa blei berekna på grunnlag av avisa sitt forbruk av avisepapir. Dette var ei innretning som gjorde at ein stor majoritet av avisene var omfatta av tilskotsordninga. Etter

om lag ti år erfarte ein at denne modellen førte til for sterk konkurransevriding enkelte stader. I tillegg kunne ordninga gi insitament til sløsing ved at talet på sider per avis blei kunstig oppblåse. Stortinget ønskte derfor ei ny ordning for å gjere tilskotet meir målretta.

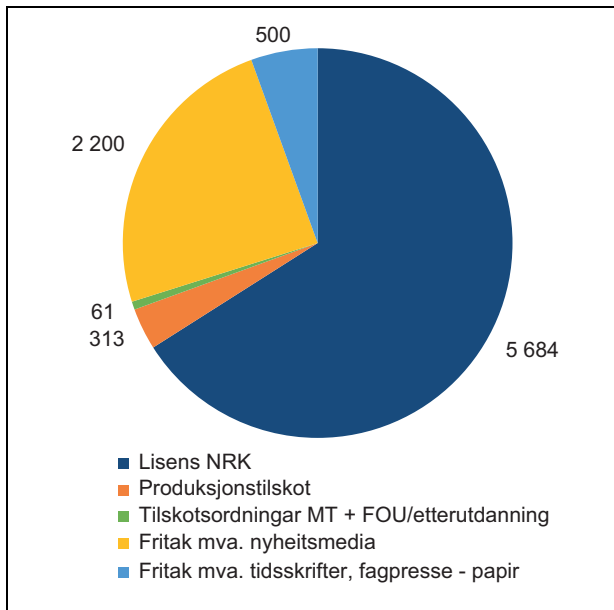
I 1984 blei produksjonsstøtta omgjord frå å vere basert på papirforbruk til å bli basert på ein kombinasjon av utgitte eksemplar, utgivingsfrekvens og opplagstal. I tillegg valde Stortinget å endre definisjonen av støttemottakarane. Ei avis blei no definert som ein del av dagspressa dersom ho hadde eit opplag på over 2 000 og kom ut minst to gonger i veka. I tillegg blei det bestemt at vekeaviser med opplag på minst 1 000 òg skulle inkludera i ordninga. Endringane gjorde at nummer 2-avisene blei sterkare prioriterte.

Prioriteringa av nummer 2-avisene blei vidareført i innstillinga til dagspresseutvalet av 1991.¹ Utvalet framheva den spesielle rolla til dagspressa i forhold til dei andre media på bakgrunn av den spesielle stillinga dagspressa har som informasjonskjelde, som forum for debatt og som ledd i den allmenne kulturberedskapen vår. Utvalet meinte derfor at det burde vere ei samfunnsoppgåve å gi rammevilkår som bidrog til at posisjonen til dagspressa ikkje blei svekt. Med dette som bakgrunn blei det formulert målsetjingar om at pressepolitikken skulle «bidra til at det kan utkomme aviser flest mulig steder hvor det er grunnlag for det» og «bidra til lokal aviskonkurranse på flest mulig steder».

I 2000 la det fjerde dagspresseutvalet fram si NOU.² Utvalet meinte at fleire av nummer 2-avisene framleis var utsette, trass i ei forholdsvis stabil opplagsutvikling og eit høgt aviskonsum samanlikna med resten av verda, særleg med tanke på konkurransen med andre medium. Utvalet frykta derfor ei langsam avmagring, men peikte samtidig på at pressepolitiske verkemiddel så langt hadde fungert tilfredsstillande. I den påfølgjande stortingsmeldinga *I ytringsfrihetens tjeneste* (St.meld. nr. 57 (2000–2001)) blei det kon-

¹ NOU 1992: 14 Mål og midler i pressepolitikken.

² NOU 2000: 15 Pressepolitikk ved et tusenårsskifte.



Figur 3.1 Statens økonomiske verkemiddel på medieområdet (millioner kroner) i 2018

Kjelde: Medietilsynet, Prop. 1 LS (2018–2019), NRK. NRK sitt rekneskap for 2018 er ikkje endeleg

kludert med at produksjonstilskotet til dagsavisene burde vidareførast og aukast, og det blei foreslått å rette tilskotet i endå større grad mot dei minste lokalavisene for å sikre lokaldemokratiet på ein betre måte. I familie- og kulturkomiteen (Innst. S. nr. 142 (2001–2002)) slutta fleirtalet seg til forslaget om å styrkje støtta til dei små lokalavisene. I tillegg til å vise til lokalavisene sin funksjon i lokaldemokratiet, peikte komiteen på kva lokalavisene betyr for varetakinga av det norske språket, lokalt kultur- og foreiningsarbeid og høvet språklege og etniske minoritetar har til å ytre seg.

3.2.2 Plattformnøytralt produksjonstilskot

Frå pressestøtta til dagsaviser blei introdusert i 1969 og fram til 2014 var tilskotsordninga øyremerkte aviser som kom ut på papir. Med dei store endringane innanfor teknologi, mediebruk og medieøkonomi sidan 90-åra som bakteppe oppnemnde Stoltenberg II-regjeringa i 2009 eit utval (mediestøtteutvalet) som skulle gjere ei samla vurdering av korleis økonomiske verkemiddel blei brukte på medieområdet. Utvalet gjekk inn for å vidareføre produksjonstilskotet, men meinte at fordelingskriteria i ordninga burde endrast slik at fordelinga blei «plattformuavhengig».

Ei ny forskrift om produksjonstilskot til nyheits- og aktualitetsmedium blei fastsett av Kulturdepartementet 25. mars 2014. Den nye for-

skrifta innebar at produksjonstilskot blei gitt for publisering på alle plattformer med unntak av kringkasting, og at både papirbaserte og digitale publikasjonar blei inkluderte i tilskotsordninga. Regjeringa ønskte med den nye ordninga å modernisere det mediepolitiske verkemiddelapparatet. Formålet med ei plattformnøytral pressestøtte var å fjerne barrierane mot digital publisering som låg i den papirbaserte ordninga, og dermed fremje innovasjon i avisbransjen.

I den nye tilskotsordninga av 2014 blei det gjort endringar for å gjere pressestøtta meir treffsikker og for å gi små medium høve til å hente inn risikokapital. For å sikre at støtta går til medium med eit reelt behov, blei det sett grenser for kor stort overskot støttemottakarane kan ha etter skatt, og for kor stor driftsmargin støttemottakarane kan ha. Tradisjonelt har det ikkje vore tillate for medium som får produksjonstilskot å dele ut utbytte. Den nye plattformnøytrale tilskotsordninga opna for at selskap som får produksjonstilskot kan dele ut eit moderat utbytte, og den gjorde det enklare for små nyheitsmedium å hente inn risikokapital.

Med den plattformnøytrale ordninga blei det òg innført eit dynamisk tilskotstak på 40 prosent av driftskostnadene til mottakaren. Taket er meint å skulle sikre at den enkelte støttemottakaren ikkje i for stor grad blir avhengig av tilskot. I tillegg skal taket hindre at produksjonstilskotet blir skeivfordelt i for stor grad og på den måten sikre at tilskotsmidla ikkje berre blir tildelte eit fåtal mottakarar.

Som eit supplement til det dynamiske taket foreslo Solberg-regjeringa i 2014 å innføre eit statisk støttetak på kor mykje eit medieselskap kan få kvart år (Meld. St. 20 (2013–2014) *Produksjonstilskudd til nyheits- og aktualitetsmedier*). Forslaget blei grunnlagt med at regjeringa ønskte å sikre ei proporsjonal og målretta ordning og hindre eventuelle uheldige utslag av dei fastsette tildelingskriteria. Meldinga viste til at tilskotsordninga er rammebestemt, og at meir støtte til nokre få aktørar inneber mindre støtte til andre. Regjeringa foreslo derfor eit tak på 40 millionar kroner. Forslaget fekk ikkje fleirtal i Stortinget.

3.2.3 Tilskot til vekeaviser

I tillegg til den ordinære pressestøtta til dagsavisene blei det i 1978 bestemt at det frå og med 1979 skulle løyvast tilskot til vekeaviser som Stortinget vurderte som spesielt støtteverdige, men som ikkje kvalifiserte for tilskot frå den ordinære produksjonsstøtta. Formålet med ordninga var å

Tabell 3.1 Tilskot til nyheitsmedium 2000–2019 (i 1000 kroner)

| | 2005 | 2010 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Kompensasjon til kommersiell allmennkringkaster | | | | | | | | | 135 000 |
| Produksjonstilskot | 244 249 | 272 899 | 307 941 | 308 246 | 308 246 | 313 046 | 313 000 | 313 000 | 318 000 |
| Innovasjonsmidlar | | | | | | | | 7 000 | 10 000 |
| Medieforskning og etterutdanning | 15 729 | 13 418 | 13 350 | 17 050 | 21 346 | 21 751 | 22 130 | 21 610 | 22 130 |
| Tilskot til samiske aviser | 12 969 | 22 319 | 24 138 | 24 983 | 25 031 | 27 031 | 27 500 | 28 100 | 33 770 |
| Tilskot til minoritetsspråklege publikasjonar | 1 167 | 789 | 830 | 875 | | | | | |
| Distribusjonstilskot til avisene i Finnmark | 1 560 | 1 799 | 1 916 | 1 983 | 2 048 | 2 048 | 2 090 | 2 135 | 2 190 |
| Totalt | 275 674 | 311 224 | 348 175 | 353 137 | 356 671 | 363 876 | 364 720 | 371 845 | 521 090 |

Kjelde: Medietilsynet

halde oppe og utvikle veke- og månadsaviser som hadde ulik kulturell og samfunnsmessig verdi, og som la hovudvekt på kultur- og kommentarstoff retta mot eit allment publikum. Tildelinga inneheldt enkelte konkrete kriterium, men la i hovudsak til grunn ei brei, skjønsmessig kvalitetsvurdering av vekeavisene som søkte tilskot.

I 2015 foreslo Kulturdepartementet å fastsetje reglar mellom anna for målgruppe, kvalifikasjonskrav, fordelingskriterium og overgangsordningar. Endringsforslaga fekk brei støtte og blei godkjende av EFTAs overvakingsorgan i juni 2016. Tilskotsordninga er i dag ein del av det ordinære plattformnøytrale produksjonstilskotet og blir for-

valta av Medietilsynet etter dei same objektive kriteria.

3.2.4 Tilskot til aviser retta mot særlege grupper

Samiske aviser får tilskot frå ei eiga tilskotsordning. Formålet er å leggje til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet. Tilskotsordninga til samiske aviser er regulert i ei eiga forskrift³ som med unn-

³ Forskrift 17. mars 1997 nr. 248 om tilskudd til samiske aviser

Tabell 3.2 Tilskot til vekeaviser 2015–2018

| Tittel | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Dag og Tid | 5 100 000 | 5 000 000 | 4 921 000 | 4 946 800 |
| Dagens Perspektiv (Ukeavisen Ledelse) | 700 000 | | | |
| Morgenbladet | 5 100 000 | 5 000 000 | 4 878 000 | 4 852 582 |
| Ny Tid & Orientering | 2 250 000 | | | |
| Korsets Seier Publikasjoner (Korsets Seier) | 1 416 000 | 944 000 | 708 000 | 472 000 |
| Norge IDAG | | 1 917 000 | 1 922 000 | 1 921 026 |

Dagens Perspektiv har sidan 2016 fått tilskot som ordinær nummer 2-avis. Ny Tid er sidan 2016 utgitt som månadsavis.

Kjelde: Medietilsynet

tak av reglane om fordeling av tilskot, har nesten likelydande vilkår som produksjonstilskotet til dagsaviser før det blei gjort om til ei plattformnøytral ordning. For 2018 blei det løyvd 28,1 millionar kroner. Inntil 4 prosent av denne støtta går til aviser som gir ut avissider på lule- eller sørsamisk, mens resten av støtta blir fordelt på den samisk-språklege avisa Ávvir og den norskspråklege avisa Ságat – aviser som har den samiske befolkninga som målgruppe. I tillegg til dei samiske avisene får den kvenske avisa Ruijan Kaiku tilskot. Tilskotet til Ruijan Kaiku er likevel ikkje ein del av pressestøtta, men blir tildelt av Norsk kulturfond, som er forvalta av Norsk kulturråd.

I tillegg til samiske og kvenske aviser blir lettlestavisa Klar Tale tildelt støtte. Avisa rettar seg mot personar med språk- og lesevanskar og kjem òg ut som lydavis på CD og som podcast. Klar Tale blir forvalta av Bufdir under Barne- og likestillingsdepartementet. Formålet med tilskotet er å medverke til at også personar med språk- og lesevanskar skal kunne delta i debatten og i samfunnet elles. Avisa blir løyvd midlar under Barne- og likestillingsdepartementets budsjett kap. 872 Nedsatt funksjonsevne, post 70 Funksjonshemma sine organisasjonar og blei i 2018 tildelt 7,7 millionar kroner i støtte.

I 1980 blei det oppretta ei tilskotsordning for andre minoritetsspråklege publikasjonar. Formålet med ordninga var å bidra til framvekst av publikasjonar for språklege minoritetar og til utvikling av redaksjonell kvalitet i desse publikasjonane: «Gjennom informasjon om norske samfunnsforhold og opprinnelig heimland på eget språk, skal publikasjonene fremme mulighetene for samfunnsdeltakelse og kulturell utfoldelse hos personer med minoritetsbakgrunn».⁴ Føresetnadene for å få støtte var at publikasjonane kom ut med minst seks utgåver i året, hadde eit gjennomsnittleg nettoopplag på minst 400 eksemplar, tok betaling for publikasjonen og hadde ein ansvarleg redaktør. I 2009 var det berre tre publikasjonar som fekk støtte, etter ein nedgang i talet på publikasjonar over fleire år: Bosnisk Post og BH Glasnik på bosnisk og Tong Xun på kinesisk. Ordninga blei avvika i 2015. Departementet meinte at ordninga ikkje lenger fungerte etter formålet og viste til at det blei gitt tilskot til publikasjonar retta mot grupper av innvandrarar der innvandringa frå dei landa i fleire år hadde vore marginale.

⁴ Forskrift 22. oktober 2003 nr. 1256 om tilskudd til minoritetsspråklige publikasjonar.

3.2.5 Distribusjonstilskot til aviser i Finnmark

Ei eiga ordning med distribusjonstilskot til aviser i Finnmark blei etablert i 1989 og er grunnlagt med at desse avisene har ekstraordinært høge distribusjonskostnader. Formålet med tilskotet er såleis å lette dei økonomiske ekstrabyrdene aviser i Finnmark har til distribusjon av papiraviser. I statsbudsjettet for 2018 blei det løyvd 2,135 millionar kroner til ordninga. Tolv aviser fekk distribusjonstilskot i 2018. Tilskotet kjem i tillegg til eventuelt produksjonstilskot og blir fastsett på grunnlag av kor mange eksemplar avisene kan dokumentere å ha distribuert.

Dagspresseutvalet av 2000 foreslo i innstillinga si at ordninga skulle avviklast, sidan det ikkje kunne dokumenterast at kostnadene i Finnmark var så mykje høgare enn i resten av landet at det var behov for eit eige tilskot. St.meld. nr. 57 (2000–2001) *I ytringsfrihetens tjeneste* avviste forslaget frå dagspresseutvalet. Departementet understreka at dei aktuelle avisene har særlege rammevilkår, som medfører eit reelt økonomisk behov for tilskot og meinte at dagspresseutvalet ikkje hadde dokumentert at behovet for slikt tilskot hadde falle bort. Stortinget slutta seg til Kulturdepartementet si vurdering, jf. Innst. S. nr. 142 (2001–2002). Mediestøtteutvalet (NOU 2010: 14) foreslo i innstillinga si å vidareføre distribusjonstilskotet for finnmarksavisene, men grunn gav ikkje forslaget ut over å vise til at andre utval tidlegare hadde jobba særleg med denne støtteordninga og andre ordningar.⁵

3.2.6 Tilskot til medieforskning og etterutdanning

I 1970 blei det oppretta ei støtteordning for etterutdanning i mediebransjen. Frå året etter blei det òg gitt ein mindre sum til forskning. I 2018 blei det løyvd om lag 28,5 millionar kroner til desse to formåla.

KULMEDIA (2014–2018) har vore eit handlingsretta forskingsprogram under Forskningsrådet, med hovudmål om å betre kunnskapsgrunnlaget for utforming av kultur- og mediepolitikk. Programmet har bidrege med ny, forskingsbasert kunnskap om samanhengane mellom samfunnsrolla til kulturlivet og media og dei økonomiske og teknologiske vilkåra deira. Det er bestemt å vidareføre tilskotet til forskning på kul-

⁵ Tilskotet til samiske aviser og minoritetsspråklege publikasjonar.

tur- og mediefeltet fram til 2023, gjennom etableringa av eit nytt forskingsprogram. Programmet vil ha dei same hovudmåla som KULMEDIA-programmet.

Midlane til anvendt medieforskning blir fordelt av Medietilsynet på grunnlag av ei innstilling frå Rådet for anvendt medieforskning. Støtteordninga har som mål at forskinga skal vere praktisk orientert og komme mediebrukarane og bransjen til gode. Både forskarar, journalistar, andre med tilknytning til media og master- og doktorgradsstudentar kan søkje om midlar til prosjekt.

SSB og medienorge bidreg med produksjon og tilgjengeleggjering av statistikk og data om norske medium og medieutviklinga som skal bidra til meir informerte avgjerder på medieområdet.

Midlar til etterutdanning og praktisk retta kurs blir gitt til Institutt for journalistikk (IJ) og Landslaget for lokalaviser (LLA). Desse skal bidra til å heve kompetansen i ein sektor som er sterkt prega av særleg den teknologiske utviklinga og omlegging av journalistiske arbeidsformer. IJ er eit eige kurs- og kompetansesenter for norske medium. LLA har gjennom kompetansearbeidet sitt årleg hatt rundt 400–500 lokalavistilsette på skreddarsydd kurs dei siste ti åra. I tillegg blir støtta brukt til å drifte og oppdatere ein mykje brukt idébank.

3.2.7 Innovasjonstilskot til nyheits- og aktualitetsmedium

Eit av forslaga til Mediemangfaldsutvalet (2017) var å innføre ei søknadsbasert, innovasjonsretta tilskotsordning. Forslaget blei grunnlagt med at endra brukarvanar og inntektsstraumar og overgangen til digital publisering inneber eit betydeleg behov for innovasjon og utvikling hos dei tradisjonelle nyheitsmedia. Utvalet peikte på at inntektsfall og beskjeden bemanning fører til at særleg små, uavhengige aktørar ofte ikkje har økonomi eller personell til å setje i verk innovasjons- og utviklingsprosessar.

I forslaget til statsbudsjettet for 2018 foreslo regjeringa å setje i gang ei omlegging av mediestøtta ved å etablere ei tilskotsordning retta mot redaksjonell innovasjon. Ordninga er meint å fremje journalistisk innovasjon og digitalisering og rettar seg særleg mot små lokale medium. I tråd med forslaget til Mediemangfaldsutvalet er den nye ordninga søknadsbasert. Ordninga tredde i kraft 1. juli 2018 og har i 2019 ei ramme på 10 millionar kroner. Tilskot blir tildelt medium som har som hovudmål å drive journalistisk pro-

duksjon og formidling av nyheiter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmenta, som formidlar eit breitt innhaldstilbod frå ulike samfunnsområde, og som har ein ansvarleg redaktør med status som svarer til føresegnene i redaktørplakaten. Offentleg støtte kan ikkje overstige 40 prosent av prosjektkostnadene, men for prosjekt som rettar seg mot små, lokale nyheits- og aktualitetsmedium kan offentleg støtte likevel utgjere inntil 50 prosent av prosjektkostnadene. Medietilsynet mottok 71 søknader for 2018, med ein samla søknadssum på 32 millionar kroner. 18 verksemder fekk totalt 7 millionar kroner i 2018.

3.3 Indirekte mediestøtte

Indirekte verkemiddel er ordningar som har eit generelt formål, og som omfattar eit fleirtal av nyheits- og aktualitetsmedia. Den økonomiske fordelten blir gitt gjennom reduserte avgifter.

3.3.1 Fritak for meirverdiavgift for aviser og elektroniske nyheitstenester

I 1970 blei meirverdiavgiftssystemet innført til erstatning for den dåverande omsetningsavgifta frå 1935. Som ein del av regelverket blei det bestemt at trykte medium, inkludert papiraviser, skulle vere fritekne frå avgifta. Vedtaket hadde ei språk- og kulturpolitisk grunngeving og handla om å bevare det norske språket. Fritaket for pressa blei i tillegg grunnlagt med betydninga pressa har for den offentlege samtalen, og at ei differensiert dagspresse held oppe og skaper grunnlag for ei mangesidig og fri opinionsdanning. I grunngevinga heitte det at «[det] er betenkelig å beskatte det trykte ord i et så lite språksamfunn som det norske», og at «en eventuell avgiftsplikt kan virke hemmende for fri opinionsdannelse og at kulturelle hensyn vil bli skadelidende».⁶

I samband med forhandlingane på Stortinget om statsbudsjettet for 2015 bestemte regjeringa at ho ville notisere fritak for meirverdiavgift for digitale nyheitsmedium. Ordninga skulle omfatte alle medium som i hovudsak består av nyheits- og aktualitetsinnhald, medrekna nettaviser og nyheitsbaserte TV-kanalar. Årsaka var at fritaket for meirverdiavgift berre gjaldt papiraviser som kom ut med minst eitt nummer i veka. Elektroniske aviser var derfor, til liks med andre elektroniske tenester, meirverdiavgiftspliktige med ein sats på 25 prosent.

⁶ Ot.prp. nr. 17 (1968–69).

I forslaget til statsbudsjett for 2016 foreslo regjeringa å utvide meirverdiavgiftsfritaket til òg å gjelde elektroniske nyheitstenester. Fritaket omfattar i dag alle medium som hovudsakleg inneheld nyheits- og aktualitetsstoff, uavhengig av plattform. Hovudkriteriet til fritaket er retta mot innhaldet i den digitale tenesta eller publikasjonen. Nyheitsinnhald som i hovudsak omhandlar saker frå berre ein sektor, eller som er retta mot éi interesse, fell utanfor fritaket. Fritaket omfattar nyheiter og aktualitetsstoff for allmenta, som blir omsett mot brukarbetaling, har ein ansvarleg redaktør og blir publisert kvar veke eller oftare. Føreregna tredde i kraft 1. mars 2016, etter at ESA godkjende at fritaket er i tråd med statsstøtteregulverket. Samla verdi av fritaket for meirverdiavgifta for aviser og elektroniske nyheitstenester er berekna til 2,2 milliardar kroner i 2018, jf. Prop. 1 LS (2018–2019).

I revidert nasjonalbudsjett for 2018 varsla regjeringa at det skal takast sikte på å innføre fritak for meirverdiavgift på elektroniske tidsskrift med verknad tidlegast frå 1. juli 2019. Regjeringa vil komme tilbake med nærmare omtale av avgrensingar og omfang av fritaket og konkrete forslag til lovendringar i 2019.

Verdien av fritaket for meirverdiavgift for tidsskrifter blei berekna til 500 millionar kroner i 2018, jf. Prop. 1 LS (2018–2019).

3.3.2 Kjøp av avisdistribusjon

Lov om posttenester blei endra med verknad frå 1. januar 2016. Endringa innebar at kravet om laurdagsdistribusjon av post blei avvikla. For å sikre at det blir distribuert aviser på laurdagar i heile landet, vedtok Samferdselsdepartementet å kjøpe avisdistribusjon for område der det ikkje eksisterer noko alternativt avisbodnett. Det blei i samband med dette anslått at 85 prosent av eksemplara som inngår i eit abonnement er dekt av eit avisbodnett. Tenesta skulle sørge for distribusjon for resten. I 2019 er det løyvd 83,4 millionar kroner til distribusjon av laurdagsaviser i abonnement.

Regjeringa vil om kort tid leggje fram ein lovproposisjon med forslag til endringar i postlova.

3.4 Kringkasting

Allmennkringkasting er eit eige statleg verkemiddel. Målet er å sikre innhaldsmangfaldet i kringkastingstilbodet. Som verkemiddel inneber all-

mennkringkasting økonomiske fordelar/privilegium til kringkastingselskap, som til gjengjeld tek på seg visse plikter med omsyn til innhald.

3.4.1 Kringkastingsavgifta

NRK har vore finansiert ved ei apparatbasert kringkastingsavgift frå etableringa i 1933 og fram til i dag. Foreløpige tal viser at kringkastingsavgifta skaffa 5 684 millionar kroner i 2018. Det utgjorde 95,3 prosent av inntektene til NRK AS. I 2019 er kringkastingsavgifta 3 038,56 kroner inklusive meirverdiavgift på 12 prosent.

Dagens ordning baserer seg på at alle som har ein fjernsynsmottakar i bruk, pliktar å betale kringkastingsavgift. Utgangspunktet er at det skal betalast éi avgift for kvar mottakar, men avgifta dekkjer òg ektefelle og andre husstandsmedlemmer som betalaren forsørgjer heilt eller delvis. Dei siste åra har endra bruksmønster som følgje av teknologiske endringar gitt indikasjonar på at ein «lekkasje» er i ferd med å oppstå. Mens 1–2 prosent oppgav å ikkje ha TV i åra 2011–2013, har prosentdelen som ikkje har TV lege på 5–6 i åra 2016–2018.⁷ I same periode har bruken av lineær TV hatt ein kraftig tilbakegang, samtidig som bruken av strøymetenester og mobilt innhald har auka.

I Meld. St. 15 (2016–2017) *Eit moderne og framtidsetta NRK*, som blei lagd fram 16. desember 2016, foreslo regjeringa å gå over til ei apparatnøytral ordning. I behandlinga av meldinga slutta stortingsfleirtalet seg til at den framtidige finansieringa av NRK ikkje er sikra ved at ein vidarefører dagens modell, og at det skal innførast ein ny finansieringsmodell for NRK. Stortingsfleirtalet ønskjer at NRK sine inntekter skal sikrast ved eit bidrag betalt av personar over ein viss alder med inntekt. Bidraget skal øyremerkjast NRK og gjerne ha eit minimums- og eit maksimumsbeløp for å sikre ein sosial profil. Stortingsfleirtalet var samde om at NRK ved overgangen til ny finansiering skal behalde det same reelle nivået på inntektene som dei har i dag.

I NRK-meldinga foreslo regjeringa at det kvart fjerde år skal fastsetjast eit styringssignal for dei økonomiske rammene til NRK. I behandlinga av meldinga konkluderte komiteen med at eit styringssignal òg vil kunne bidra til nødvendig føreseielegheit for omstilling og innovasjon i allmennkringkastaren.

⁷ NRKs profilundersøking 2015, NRKs profilundersøking 2018.

3.4.2 Kommersiell allmennkringkasting

I 1990 vedtok Stortinget at det skulle opprettast ein riksdekkjande reklamefinansiert TV-kanal ved sida av den offentlege allmennkringkastaren. Konesjonen blei tildelt TV 2 og gav einerett til å drive riksdekkjande reklamefinansiert fjernsyn i bakkenettet mot vilkår knytte til lokalisering, finansiering av selskapet, eigarforhold, programinnhald og dekning.

Mens mangel på frekvensar i det analoge bakkenettet hadde gitt TV 2 store økonomiske fordelar, innebar utbygginga av det digitale bakkenettet at fleire aktørar kunne få tilsvarende dekning som TV 2. At staten ikkje lenger kunne tilby TV 2 nokon einerett til riksdekkjande reklamefinansierte sendingar, bidrog til å svekkje verdien av konsesjonsinstituttet som verktøy for å oppnå mediepolitiske mål. Krav om betaling av eingongsvederlag og enkelte av dei konkrete programkrava i konsesjonen fall derfor bort då avtalen mellom TV 2 og staten blei fornya for andre gong i 2010.

I Meld. St. 14 (2016–2017) *Kommersiell allmennkringkasting* tilrådde Kulturdepartementet å tilby offentlig kompensasjon for å sikre dei mediepolitiske måla med kommersiell allmennkringkasting. Departementet la vidare opp til at berre ein aktør bør få kompensasjon for meirkostnader som følgjer av å ha eit kommersielt allmennkringkastingsoppdrag, og at støtta bør bli gitt over statsbudsjettet.

Hausten 2016 fekk Mediemangfaldsutvalet eit tilleggsmandat til å vurdere ulike kompensasjonsmodellar. Utvalet foreslo at ein eventuell avtale om kompensasjon bør vere tidsavgrensa og berre gjelde lineær TV. Då departementet på nytt utlyste ein avtale mellom staten og ein kommersiell allmennkringkastar i juni 2017, bestemte regjeringa at staten vil kompensere for utgifter med inntil 135 millionar kroner per år i fem år. TV 2 var einaste søkjar.

Innhaldskrava i avtalen omfattar daglege riksdekkjande nyheitssendingar, norskspråklege program for barn og unge og førstegongsvisingar av norsk film og TV-drama. I tillegg set avtalen krav til ein programprofil av allmenn karakter, med program til smale og breie grupper, eit programtilbod med tematisk og sjangermessig breidd, krav om ein viss prosentdel norskspråklege program og bruk av begge målformer.

Departementet inngjekk ein ny avtale med TV 2 om kommersiell allmennkringkasting 26. september 2018, som gjeld frå 1. januar 2019 og ut 2023.

3.4.3 Tilskot til lokale lyd- og biletmedium

Tilskotsordninga for lokale lyd- og biletmedium blei etablert i 1994 og er forvalta av Medietilsynet. Ordninga omfattar lokalkringkastingskonsesjonærar og registrerte kringkastarar som tilbyr innhald som i hovudsak rettar seg mot eit lokalt publikum, nasjonale samanslutningar for lokale lyd- og biletmedium og anleggskonsesjonærar for lokalkringkasting. Det blei i 2018 tildelt 19,4 millionar kroner fordelt på 90 mottakarar.

Tilskotsordninga har som formål å bidra til mediemangfald, ytringsfridom og styrking av den demokratiske funksjonen i samfunnet til dei lokale lyd- og biletmedia. Tilskot kan bli gitt i form av investeringstilskot til digitalisering av lokalradio, driftstilskot til nasjonale samanslutningar og lokalradioar for etniske og språklege minoritetsgrupper, prosjekttilskot til lokale programproduksjonar – og tilskot til enkeltstående kompetansehevande tiltak og utviklingsprosjekt til aktivitetar som stimulerer til auka programmessig kvalitet og breidd.

I stortingsmeldinga om rammevilkår for lokalradio (Meld. St. 24 (2014–2015)) la Kulturdepartementet til grunn at dei omstillingane som lokalradio står overfor, tilseier at ein bør prioritere støtte til å digitalisere lokalradioen. Departementet gjekk inn for at om lag halvparten av den årlege potten til tilskotsordninga bør setjast av til å byggje ut DAB i konsesjonsområde med låg befolkning, fram til digitaliseringa av lokalradio-sektoren har nådd eit tilfredsstillande nivå. Stortingsfleirtalet slutta seg til forslaget, jf. Innst. 370 S (2014–2015).

3.5 Mediestøtte i andre europeiske land

Ulike land har valt ulike modellar for støtte til pressa og finansiering av allmennkringkasting, men dei fleste landa i Europa har reduserte satsar på meirverdiavgift for trykte nyheitsmedium. I tillegg har fleire land ei form for direkte støtteordningar for pressa. Her følgjer omtale av land med ordningar som har fellestrekk med og forskjellar frå dei norske ordningane.

3.5.1 Sverige

Det svenske medielandskapet har i lang tid vore prega av sterke allmennkringkastarar (SVT, UR og SR) og mange lokalaviser, i tillegg til større regionaviser og ei rekkje riksdekkjande aviser.

Mens avisene har opplevd fallande opplag, ligg landet på Europa-toppen når det gjeld nyheitskonsum via mobil (69 prosent). 51 prosent brukte tradisjonelle medium digitalt ein gjennomsnittsdag i 2017, ifølgje Nordicoms mediebarometer. I tillegg er sosiale medium blitt ein viktig plattform for konsum av nyheiter. Fire av fem svenskar konsumerer nyheiter via sosiale medium minst tre dagar i veka.⁸

Dei siste åra har det vakse fram ei generasjonskløft mellom mediebruken til dei yngre og dei eldre. Mens sosiale medium er dei mest brukte distribusjonsplattformene for nyheitskonsum i aldersgruppa 16–25 år, aukar konsumet av nyheiter i TV, radio og aviser i takt med aukande alder.⁹ Prosentdelen som betaler for digitale nyheiter, auka frå 20 prosent i 2017 til 26 prosent i 2018.¹⁰

3.5.1.1 Pressestøtte

Den svenske pressestøtta består av fleire typar direkte støtteordningar. Formålet er å bidra til ei allsidig nyheitsformidling og sikre ei brei opinionsdanning og ei god spreieing av aviser over heile landet. I 2017 var den totale direktestøtta på SEK 538,1 millionar.¹¹

Den direkte støtta består av to ordningar. Eit driftstilskot blir gitt til nummer 2-aviser med maksimalt 30 prosent husstandsdekning på utgivarstaden, mens eit distribusjonstilskot går til aviser som deltek i organisert samdistribusjon. Begge ordningane har vore meinte å stimulere til ei brei spreieing av aviser. Årleg tildelt driftstilskot kan ikkje overstige SEK 40 millionar.

I 2016 blei det innført ei utviklingsstøtte i tillegg til den ordinære pressestøtta. Ordninga er tidsavgrensa og varer ut 2020. Bakgrunnen for å utvide pressestøtta mellombels var at dagspressa har hatt ein markert nedgang i opplag og rekkjevidd dei siste åra, samtidig som trafikken har auka for avisene sine nyheitstenester på nett. Løyvingane til ordninga var i 2017 på SEK 31,6 millionar.

Utviklingsstøtta inneber at trykte aviser kan søkje om støtte til å utvikle elektroniske publiseringstenester. Støtta gjeld utvikling av redaksjonelt innhald i digitale kanalar, utvikling og innova-

sjon av digital publisering, spreieing og konsum, og utvikling av digitale verksemdsmodellar.

Utviklingsstøtta kan hjelpe eit prosjekt med midlar i inntil tre år. I tillegg er det mogleg å søkje om støtte for inntil eitt år for førebuaende prosjekt (*førstudier*). Støtta er på inntil 40 prosent av dei samla kostnadene for prosjektet, men kan, dersom prosjektet rettar seg mot minoritetsgrupper eller barn og unge, utgjere inntil 75 prosent av dei totale kostnadene.

Formålet med utviklingsstøtta er å fremje mediemangfaldet og den demokratiske debatten gjennom å gi trykte allmenne nyheitsaviser føresetnader for langsiktig å utvikle elektroniske publiseringstenester. Tilskot blir gitt til aviser som kjem ut minst ein gong i veka, og gjeld òg gratis-aviser så lenge dei oppfyller andre krav til pressestøtte.

I juni 2018 vedtok Riksdagen endringar i dei direkte støtteordningane. Ei ny ordning skal styrkje lokaljournalistikken i område der den journalistiske dekninga er svak eller fråverande, såkalla kvite flekkar. Tilskot kan tildelast allmenne nyheitsmedium som startar opp eller aukar den journalistiske verksemda si i kommunar med svak eller inga journalistisk dekning. Tilskot skal tildelast uavhengig av distribusjonsplattform og vil rette seg mot både lokale og regionale aviser og mot digitale nyheitsmedium. Formålet med støtta er å gi insitament for langsiktige journalistiske satsingar. Støttemottakarar kan tildelast inntil SEK 1 million.

Riksdagen har òg vedteke å opprette ei utvida innovasjonsstøtte. I motsetning til dagens ordning, som rettar seg mot trykte aviser, skal den nye innovasjonsstøtta vere plattformnøytral.

Dagens tilskotsordningar gjeld ut 2019. Ved sida av endringane i dei direkte støtteordningane vedtok Riksdagen å forlengje dagens tilskotsordningar og å auke det økonomiske nivået på støtteordningane. Driftsstøtta blir auka med 10 prosent for fleirdagars- og vekeaviser, samtidig som maksbeløpet for årleg tildelt støtte blir vidareført. Støtenivået for distribusjonsstøtta blir auka med 50 prosent. EU-kommisjonen må godkjenne den nye tilskotsordninga før ho kan innførast.

I tillegg til den direkte pressestøtta får dagspressa indirekte støtte gjennom redusert meirverdiavgift (6 prosent). Redusert sats gjeld berre trykte aviser, mens digitale nyheiter betaler alminneleg sats på 25 prosent. EU vedtok 6. november 2018 eit direktiv som opnar for at medlemslanda kan nytte reduserte satsar eller fritak på digitale publikasjonar. 14. mars 2019 vedtok den svenske regjeringa at redusert meirverdiavgift (6 prosent)

⁸ Myndigheten för press, radio och tv (2018). «Medieutveckling 2018».

⁹ Konsumet av nettaviser er likt mellom yngre og eldre. Den høgaste bruken finn vi i gruppa 36–49 år.

¹⁰ Reuters Institute (2018). «Digital News Report 2018».

¹¹ <https://www.mpr.se/sv/stod-till-medier/beviljade-stod>

øg skal gjelde digitale publikasjonar. Endringa vil tre i kraft 1. juli 2019.

3.5.1.2 Allmennkringkasting

I Sverige har Sveriges Television (SVT), Sveriges Radio (SR) og Utbildningsradion (UR) status som allmennkringkastarar. Lisens blir betalt inn til ein eigen konto på statsbudsjettet (*rundradiokontot*) og blir fastsett av Riksdagen. For perioden 2014–2019 vedtok Riksdagen at tilskotet til SR, SVT og UR skal auke med 2 prosent kvart år i avtaleperioden. Avgifta var på SEK 2 400 i 2018.

I november 2018 vedtok Riksdagen å erstatte lisensen med ei individuell allmennkringkastingsavgift. Kringkastingsskatten skal gjelde personar som er fylt eller fyller 18 år i skatteåret, og som har ei skattbar inntekt. Den vil ikkje vere knytt til korvidt ein har eit TV-apparat eller ikkje. Avgifta vil bli teken inn av skatteverket, som betaler ut avgiftsmidlane til ein særskild allmennkringkastingskonto i Riksgäldskontoret. Til liks med dagens ordning vil midlane bli forvalta i eit system som er åtskilt frå statsbudsjettet elles.

TV- og radioskatten skal utgjere 1 prosent av den skattbare inntekta, med eit tak på 1 300 kroner i året per person. Personar med ei lågare inntekt enn 13 600 kroner i månaden betaler ei redusert avgift. Juridiske personar vil vere unnatekne avgift.

Den særskilde TV- og radioskatten er meint å vareta prinsippet om armlengds avstand mellom allmennkringkastarane og myndighetene.

3.5.2 Danmark

Medielandskapet i Danmark er kjenneteikna av sterke allmennkringkastarar (DR og TV 2), og av lokale og regionale aviser. Som i dei andre nordiske landa eksisterer det også i Danmark eit generasjonsskilje når det gjeld mediebruk. Unge til og med 25 år bruker i hovudsak nettbaserte medietenester, mens folk frå 40 år og oppover framleis nyttar tradisjonelle medium øg. Internett-plattformene er likevel ein stadig viktigare distribusjonskanal for nyheitskonsum for alle aldersgrupper. 80 prosent las nyheiter på nett i 2017, mot 67 prosent i 2016.¹²

I starten av 2017 gjekk mobil forbi datamaskin som den eininga flest les nyheiter på. Det har vore ein reduksjon i kor mange som har sosiale medium som hovudnyheitskjelde, og nedgangen

gjeld øg yngre aldersgrupper. Likevel er sosiale medium ei viktig plattform for sirkulasjon av nyheiter; halvparten av danske mediebrukarar får nyheiter direkte frå sosiale medium. Dei danske avisene har jamt over eit lågare opplag enn aviser i dei andre nordiske landa. Nisjeavisene har likevel vore mindre utsette for nedgang i opplag enn det dagsavisene har vore.¹³

3.5.2.1 Pressestøtte

I Danmark er trykte aviser fritekne for meirverdiavgift. Direkte tilskot til nyheitsmedium er regulert i ei eiga lov om mediestøtte med tilhøyrande forskrift. Det blir løyvd ca. DKK 403,6 millionar, deriblant 361,6 millionar kroner til ei produksjonsstøtteordning, 20 millionar i prosjektstøtte til etablering og utvikling av nyheitsmedium (*innovasjonspuljen*) og 20 millionar i tilskot til distribusjon av visse periodiske, ikkje-kommersielle blad og tidsskrift som kjem ut minst to gonger i året (*bladpuljen*).

Den danske pressestøtta blei lagd om med verknad frå 2014. Ordninga gjekk då bort frå å gi tilskot basert på distribusjonskostnadene til mediet til fordel for ei produksjonsstøtte som blir utbetalt på grunnlag av kor store dei redaksjonelle kostnadene er. Ordninga dekkjer inntil 35 prosent av dei redaksjonelle kostnadene til mediet, og maksimalt DKK 17,5 millionar per år. Den redaksjonelle produksjonsstøtta blir tildelt både trykte nyheitsmedium og tekstbaserte nyheitsmedium på nett.¹⁴

Innovasjonspuljen består av to typar tilskot: innovasjonstilskot og etableringstilskot. Etableringstilskot blir gitt for inntil tre år. Føresetnaden er at eigenfinansieringa utgjer 40 prosent, og at det er reelle sjansar for at media som får støtte kan bli økonomisk sjølvberande etter enda støtte. Etableringstilskot kan vere retta både mot utgifter ved etablering (til dømes lønn, lokale og materiale) og mot førebuande undersøkingar (til dømes marknadsundersøkingar). Medium som får etableringstilskot, kan ikkje få andre typar tilskot.

Eit innovasjonstilskot kan bli gitt til nyheitsmedium i samband med produkt-, marknads- eller innhaldsutvikling og i samband med omstilling til ny teknologi eller infrastruktur i redaksjonar. Ein føresetnad er at eigenfinansieringa utgjer 60 prosent av kostnadene. Kravet om eigenfinansiering kan likevel senkast til 25 prosent for prosjekt som

¹² Danmarks statistik (2018). «IT-anvendelse i befolkningen 2017».

¹³ Reuters Institute (2017). «Digital News Report 2017».

¹⁴ Levande bilete og lyd kan inngå i mindre omfang så lenge det støttar tekstinnhaldet.

rettar seg spesifikt mot barn, funksjonshemma, eldre og etniske minoritetar. Så lenge kravet til eigenfinansiering er oppfylt, er det inga grense for kor høgt støttebeløp ein kan søkje om. Ved tilde- ling av eit innovasjonstilskot blir det lagt vekt på kor godt prosjektet bidreg når det gjeld å støtte nytenking og innovasjon, når det gjeld sjansane for å oppnå ein økonomisk og positiv langtidsef- fekt og når det gjeld høvet til å fremje eit allsidig og mangfaldig tilbod av nyheiter.

Sidan 2014 er det blitt gitt støtte til kriseramma aviser (saneringsstøtte). Ein føresetnad er at nyheitsmediet ikkje med egne finansielle midlar eller med støtte frå eigarar, aksjonærar og kredito- rar vil kunne unngå å bli avvikla utan statleg støtte i tillegg. Redningsstøtte blir gitt som eit eingongs- beløp og skal gi rom for å utforme ein omstrukturerings- eller likvideringsplan for å løyse proble- ma avisa har. Støtta blir gitt i form av eit lån og må betalast tilbake innan seks månader. Formålet med støtta er å hindre ei omgåande nedlegging og medverke til å sikre at mediet blir vidareført.

I samband med endringane av pressestøtta i 2014 blei det oppretta eit overgangstilskot. Tilskot blei gitt for åra 2014–2016 og blei løyvd i 2014 for heile perioden. Støtta blei gitt til nyheitsmedium som samla sett fekk mindre i tilskot etter at pres- sestøtta blei omgjord. Totalt 16 nyheitsmedium fekk støtte.

Ein ny medieavtale blei inngått i juni 2018 og gjeld for perioden 2019–2023. Den nye avtalen gjer fleire endringar i mediestøtta. For lokale og regionale medium blir tilskotstaket på DKK 17,5 millionar vidareført. For andre medium blir det sett eit tak på 11 millionar kroner. I tillegg blir det gjort endringar i innovasjonsordninga, der det ikkje lenger skal kunne gis tilskot til omstilling til ny teknologi for eksisterande medium. Innova- sjonstilskot skal frå 2019 berre bli gitt til etable- ring av nye medium og utprøving av nye forret- ningsmodellar. Eigenfinansieringa blir senka frå 60 til 50 prosent. Dei nye endringane er venta å tre i kraft frå 1. januar 2020. Endringane må notifise- rast til EU-kommisjonen.

For å sikre ei plattformnøytral støtte skal meir- verdiavgiftsfritaket for trykte medium utvidast til å omfatte digitale nyheitsmedium. Fritaket vil tre i kraft 1. juli 2019.

3.5.2.2 Allmennkringkasting

I Danmark har Danmarks Radio (DR), TV 2 hovudkanalen, dei åtte regionale TV 2-verksem-

dene og Radio24syv status som allmennkringkas- tarar. DR er den største lisensmottakaren (ca. 83 prosent). Ved sida av å finansiere allmenn- kringkastarane gjekk ein liten del av lisensmid- lane i perioden 2015–2018 til filmskule for ung- dom, utgifter til førehandsgodkjenning av nye DR- tenester, rapportar om medieutviklinga og statis- tikk.

Den danske lisensmodellen svarer i hovudsak til den norske, men gjeld alle som eig eit apparat som kan ta imot og vise levande bilete til allmenta. Lisensen er dermed teknologinøytral. Folketinget vedtek kvart år kor stor lisensen skal vere, i sam- svar med fireårige tverrpolitiske medieavtalar som fastset nivået på lisensen og korleis han skal fordelast mellom mottakarane.

I medieavtalen som gjeld frå 2019, blei det bestemt at finansieringa av DR gradvis skal leg- gjast om frå lisens til alminneleg skattefinansier- ing, og at dei økonomiske rammene til DR skal reduserast med 20 prosent i perioden 2019–2023. Samtidig får dei regionale TV 2-verksemdene DKK 1 million meir i støtte i 2021 for å styrkje den journalistiske dekninga av kommunevalet. Den nye medieavtalen fastset at DR skal reduserast frå seks til fire TV-kanalar. I tillegg vil regjeringa lyse ut to nye avtalar for høvesvis ein kommersiell TV- kanal og ein kommersiell radiokanal, som begge skal ha ein allmennkringkastingsprofil. Den nye TV-kanalen skal tilby kulturinnhald og folkeopp- lysning og vil få eit årleg tilskot på DKK 50 millio- nar i offentleg støtte. Den nye digitale radiokana- len skal leggje vekt på formidling av kultur, inklu- dert klassisk musikk. Kanalen skal få eit årleg til- skot på DKK 30 millionar. Allmennkringkasting på kommersiell radio skal tildelast DKK 94,8 millio- nar. Tilskotet vil bli redusert årleg fram til 2023.

Public Service-puljen gir i dag støtte til pro- gramføretak som ikkje får lisensmidlar. Ordninga blir forvalta av Det Danske Filminstitut, og tilskot går til produksjon av dansk TV-drama og doku- mentarar og til allmennkringkastingsprogram retta mot barn og unge (TV). Puljen er i inneve- rande avtale blitt tildelt DKK 35 millionar årleg. Den nye medieavtalen tilseier at puljen skal aukast gradvis i løpet av perioden til DKK 100,6 millionar i 2023. Samtidig blir ord- ninga utvida, og i den nye avtalen vil ho rette seg mot audiovisuelt innhald, radio og podcast på alle plattformer.

Til liks med endringane i pressestøtta er desse endringane venta å tre i kraft frå 1. januar 2020. Endringane må notifiserast til EU-kommisjonen.

3.5.3 Finland

Det finske presselandskapet er karakterisert av ein sterk allmennkringkastar (Yle), sterke regionale aviser og tre store riksaviser. Ein nedgang i opplaget til papiravisene har ført til økonomiske utfordringar dei siste åra ettersom hovudinntektene framleis kjem derifrå. I 2017 hadde avisene ein auke i digitale abonnentar, etter nokre år utan særleg vekst. Samtidig er folk blitt meir villige til å betale for digitale medium. Internett har i nokre år vore den viktigaste kjelda til nyheiter, men hadde til liks med TV og papirpressa ein liten nedgang frå 2017 til 2018.¹⁵

3.5.3.1 Pressestøtte

Direkte pressestøtte blei i 2008 lagd inn i parti-støtta.¹⁶ Grunngevinga for ordninga var at tilskotet i hovudsak hadde gått til den finske partipressa. Dermed er det partia sjølve som i dag tildeler støtte til avisene sine. Aviser som ikkje er tilknytte noko parti, det vil seie om lag 90 prosent av avisene, får dermed ikkje tilskot. Det blir likevel tildelt pressestøtte til papir- og nettaviser på minoritetsspråka svensk, samisk og romani, og til vedlegg på minoritetsspråka i finskspråklege aviser. Dette tilskotet er på EUR 500 000 i året.

Indirekte pressestøtte blir gitt i form av meirverdiavgift med redusert sats på trykte publikasjonar. Sidan 2013 har satsen for meirverdiavgifta vore på 10 prosent. Digitale medium har i dag ei meirverdiavgiftssats på 24 prosent.

På grunn av dei økonomiske utfordringane i mediebransjen bestemte den finske regjeringa seg for å innføre ei tidsavgrensa innovasjonsstøtte på EUR 30 millionar over tre år, med oppstart i 2015. Formålet med støtta har vore å framskande mediebransjen sin overgang til digitale løysingar og gi rom for utvikling av kreative tenester og løysingar. Støtta har vore teknologinøytral og er blitt tildelt til utvikling av nye produkt, tenester, løysingar og produksjonsmetodar.

3.5.3.2 Allmennkringkasting

I Finland har Yle status som allmennkringkastar. Kanalen får årleg overført ein sum fastsett i lov om statens TV- og radiofond. For 2016 var beløpet EUR 508 millionar. I 2013 kom 97 prosent av inntektene til Yle frå kringkastingskatten.

I 2013 gjekk Finland frå å ha ei avgift knytt til eigarskap av TV-apparat til å få ein særskatt øyremerkt allmennkringkasting (rundradioskatten). Grunngevinga var at ein slik særskatt ville gi Yle stabile inntekter og vere meir sosialt rettferdig. Løyvinga til Yle er lovfesta, og reint finansielt er det ingen grunn til å ha nokon særskild skatt. Ordninga skal synleggjere betalinga for og frå den enkelte brukar.

Skatteverket krev inn skatten parallelt med at dei krev inn inntektsskatt. Skatteprovenyet blir inntektsført i statens TV- og radiofond og inngår ikkje i statsfinansane, men blir rapportert i statsbudsjettet. Beløpet som blir tilført TV- og radiofondet er lovfesta i statsbudsjettet og utgjer ikkje nødvendigvis den nøyaktige inntekta frå Yle-skatten. Yle må søkje fondet om midlar og betaler 10 prosent meirverdiavgift av overføringsmidlane.

Skattenivået er regulert i Lag om rundradioskatt. Personlege skattytarar betaler TV-skatt på arbeids- og kapitalinntekt, berekna som 2,5 prosent av den skattbare inntekta. Det er likevel sett eit tak på 163 euro årleg. Personar med skattbar inntekt under 14 000 euro er fritekne frå TV-skatten. Dei under 18 år betaler heller ikkje TV-skatt. Næringsverksemdar med skattbar inntekt på minst 50 000 euro betaler 140 euro i TV-skatt. For skattbar inntekt over 50 000 euro betaler verksemdene i tillegg 0,35 prosent skatt. Skattetaket for næringsverksemdar er 3 000 euro per år. Frivillige lag og liknande betaler ikkje TV-skatt med mindre dei driv kommersiell verksemd med omsetning på over 50 000 euro.

Ved innføringa av rundradioskatten blei det fastsett i den nye TV- og radiofondslova at inntektsnivået til Yle skulle ha ein årleg auke i samsvar med KPI (1/3) og lønnsvekst (2/3). Lova blei endra av Riksdagen i 2014. Endringane gjorde at indeksreguleringa i praksis blei oppheva frå 2015.

I desember 2015 låg det føre ei utgreiing om rammevilkår, marknadshindringar og konkurranse situasjonen på den finske mediemarknaden, forfatta av ei arbeidsgruppe nedsett av regjeringa.¹⁷ Utgreiinga konkluderte med at det ville komme den finske mediemarknaden til gode dersom Yle reduserte eigenproduksjonen og i staden auka volumet på innkjøp av eksterne produksjonar.

I juni 2016 leverte ei arbeidsgruppe i parlamentet si innstilling på bakgrunn av utgreiinga.¹⁸ Innstillinga tilrådde at finansieringa av Rund-

¹⁵ Reuters Institute (2018). «Digital News Report 2018».

¹⁶ Støtta var i 2008 på EUR 14,7 millionar.

¹⁷ Vinn eller forsvinn. Rapport frå den arbeidsgruppe som utvärderar den finländska mediemarknaden.

¹⁸ <https://www.lvm.fi/-/arbetsgrupp-parlamentariskt-samforstand-om-finansieringen-av-yle-och-bolagets-uppgifter>

radion Ab skulle frysast i perioden 2017–2019, med normal indeksjustering seinast frå 2020. I innstillinga gjekk ein òg inn for å følgje tilrådinga om å auke prosentdelen eksterne produksjonar, og for at finansieringa av Rundradion Ab bør halddast utanfor statsbudsjettet for å sikre at kringkastaren held fram med å vere uavhengig.

I 2018 auka Riksdagen skattetaket frå 143 til 163 euro. I tillegg auka skattesatsen frå 2 til 2,5 prosent av skattbar inntekt.

3.5.4 Storbritannia

Det britiske presselandskapet er karakterisert av ein sterk allmennkringkastar, fleire dominerande riksaviser og ein høg eigarkonsentrasjon i avislandskapet. Sjølv om også britisk presse har opplevd utfordringar knytte til digitalisering og endringar i marknaden, har det i delar av pressa vore ei haldning som seier at marknaden sjølv vil løyse problema. Medielandskapet er prega av mediehus som prøver å finne nye inntektsstrømar på nett, nyetablerte nettaviser som særleg rettar seg mot unge, og meir populistiske nettaviser som sakte har begynt å etablere lesarkretsar.¹⁹ I tillegg har det generelt vore aukande uro for lokale nyheiter. I perioden 2012–2018 blei 136 lokale og regionale aviser lagde ned. Sjølv om det er store variasjonar frå region til region, var det i gjennomsnitt 11 prosent færre lokal- og regionaviser i dei britiske regionane i 2018 enn i 2012.²⁰ I tillegg har fleire lokalaviser redusert dekninga av lokalpolitikk som ein del av kostnadsparande tiltak, ifølgje Digital News Report 2017.

Til liks med dei nordiske landa er digitale plattformer blitt viktigare for distribusjonen av nyheiter, men TV er likevel den plattformen som er mest brukt for å konsumere nyheiter, etterfølgt av internett. Unntaket er aldersgruppa 16–24 år, som føretrekkjer digitale plattformer. Samtidig har digitale nyheitsmedium ein svakare posisjon i Storbritannia enn i Skandinavia. Mens 44 prosent bruker sosiale medium til å konsumere nyheiter, er det berre 37 prosent som konsumerer nyheiter på andre digitale plattformer.²¹ Betalingsviljen for digitale nyheiter er blant dei lågaste i Europa (7 prosent), trass i at pressa i aukande grad prøver å rekruttere digitale lesarar.²²

3.5.4.1 Pressestøtte

I Storbritannia er det ein sterk tradisjon for avstand mellom presse og myndigheiter. Pressa får derfor få privilegium. Det finst ingen direkte støtteordningar, men det blir gitt indirekte støtte i form av meirverdiavgiftsfritak for papiraviser. Lokalmedia får likevel ei form for støtte gjennom the Local Democracy Reporting Service; ei ordning starta av BBC i samarbeid med News Media Association i 2017. Ordninga fungerer som eit pressebyrå finansiert av BBC gjennom lisensen, der 150 journalistar er lønna av BBC, men leverer innhald til lokale og regionale medium. Ordninga er meint å styrkje den kritiske dekninga av lokalpolitikk og offentlege tenester og å styrkje dei lokale media.

Eit utval blei nedsett av den britiske regjeringa i mars 2018. Utvalet hadde i oppgåve å vurdere den framtidige mediemarknaden for kvalitetsjournalistikken i Storbritannia, mellom anna kva rolle sosiale medium, digitale søkjemotorar, digitale annonsar og berekraftig finansiering av produksjon og distribusjon av journalistikk spelar.

Rapporten²³ frå utvalet kom i februar 2019, og utvalet foreslår mellom anna eit fond for medieinnovasjon, skattefrådrag for digitale nyheiter og tilskot til lokale nyheiter.

3.5.4.2 Allmennkringkasting

I Storbritannia har BBC, hovudkanalane til Channel 4 Corporation (C4C), hovudkanalane til Channel 3 (ITV, STV, UTV), Channel 5 og den walisiske regionale kringkastaren S4C status som allmennkringkastarar. BBC er den einaste allmennkringkastaren som får overføringar frå myndighetene gjennom inntekter frå ei kringkastingsavgift, men BBC har sidan 2013 vore med på å del-finansiere S4C. I tillegg er det fleire gonger blitt reist spørsmål ved om lisensen bør nyttast til å finansiere allmennkringkastingsinnhaldet til andre kringkastarar, noko som så langt ikkje er blitt gjennomført.

Den britiske lisensen svarer i grove trekk til den norske kringkastingsavgifta, men er teknologinøytral. Lisensen dekkjer dermed alle apparat som kan brukast for å sjå TV-innhald. I utgangspunktet skal det betalast ei avgift for kvar enkelt mottakar som blir brukt til å sjå TV, men det er gjort unntak for mottakarar innanfor same hushald som blir brukte av medlemmer av hushaldet.

¹⁹ Reuters Institute (2017). «Digital News Report 2017».

²⁰ Mediatique (2018). «Overview of recent dynamics in the UK press market».

²¹ Ofcom (2018). «News Consumption in the UK: 2018».

²² Reuters Institute (2018). «Digital News Report 2018».

²³ «The Cairncross Review: A Sustainable Future for Journalism».

Blinde, svaksynte og personar som bur på sjukeheim, har redusert sats. I tillegg er personar over 75 år unnatekne lisens.

Lisensen blir fastsett av regjeringa i såkalla licence fee settlements, som gjeld for nokre år om gongen. I 2017 blei lisensen auka for første gong sidan 2010. Samtidig blei det bestemt at lisensen skal ha ein årleg auke i ein periode på fem år i takt med inflasjonen. Auken blir berekna med utgangspunkt i KPI. Lisensnivået var i 2018 på 150,50 pund for farge-TV og 50,50 pund for svartkvitt-TV. I tillegg har BBC store kommersielle inntekter, i hovudsak frå dotterselskapet BBC Worldwide. Dei kommersielle inntektene var i 2015 på om lag GBP 1 milliard.

Som ledd i drøftingane om det framtidige samfunnsoppdraget til og finansieringa av BBC la regjeringa sommaren 2015 fram ei grønbok om samfunnsoppdraget til og finansieringa og styringa av BBC. Høyringa tok òg for seg fordelar og ulemper med lisensordninga. Her blei det mellom anna påpeikt at lisensordninga etablerer ein direkte relasjon mellom lisensbetalaren og tenesene som BBC tilbyr, at ho er berekraftig og føreseieleg, og at ho sikrar ein grad av sjølvstende overfor myndigheitene. I mai 2016 presenterte regjeringa eit forslag der dei mellom anna gjekk inn for å behalde lisensfinansieringa for ein ny periode, og for at dei som ser BBC ikkje-lineært òg må betale lisens.

3.5.5 Austerrike

Austerrike har fleire riksdekkjande aviser som blir utgitt i Wien. Det er likevel regionale aviser som dominerer, med opptil 90 prosent av marknaden i sine respektive område. Mediesektoren er òg prega av høg eigarkonsentrasjon, der eitt selskap ofte gir ut fleire lokalaviser i ein region og i tillegg eig lokalradioen på staden. Landet har det høgaste konsumet av papiraviser i Europa. Pressa har likevel hatt nedgang i opplaget dei siste åra, sjølv om nedgangen har gått saktare enn i ein del andre europeiske land.²⁴ Samtidig aukar bruken av digitale nyheitstenester, særleg på mobil, i tillegg til at det blir konsumert stadig meir nyheiter via sosiale medium. Digitale plattformer utgjer i 2018 for første gong den største kjelda til nyheiter, framfor TV. Betalingsviljen for digitale nyheiter er likevel blant dei lågaste i Europa (8 prosent).²⁵

3.5.5.1 Pressestøtte

Dagens pressestøtte har vore gjeldande sidan 2004 og består av indirekte støtte i form av redusert meirverdiavgift for papiraviser (10 prosent) i tillegg til direkte støtte. Den direkte støtta inkluderer abonnements- og laussalsaviser.

Pressestøtta består av tre støtteordningar. I tillegg til ei regional mangfaldsstøtte som er tilskot retta mot nummer 2-aviser, blir det gitt distribusjonsstøtte til alle aviser som oppfyller krava for å få støtte. Distribusjonsstøtta blir delt ut slik at alle mottakarane får den same summen. Dersom eit selskap gir ut meir enn éi avis, vil støtta til dei resterande avisene bli redusert. Distribusjonsstøtta utgjer 44 prosent av pressestøtta og er såleis den største potten, mens mangfaldsstøtta utgjer 38 prosent.

Kvalitetsstøtta dekkjer fire formål og utgjer 18 prosent av pressestøtta. Frå ordninga får aviser som distribuerer gratis aviser til skular, tilskot som kompensasjon for manglande salsinntekter. Tilskot blir òg gitt til utdanning og kompetansehevande tiltak for journalistar, mens inntil EUR 40 000 blir gitt som kompensasjon for utgifter redaksjonar har til utanriksjournalistar.

Kvalitetsstøtte blir òg gitt til praktisk retta forskingsprosjekt, som kan få dekt inntil 50 prosent av kostnadene sine. Forskingsstøtte er i hovudsak blitt gitt til prosjekt som forskar på tema omkring pressa si sjølvregulering, rettar som er knytte til digitale arkiv og journalistiske tilsetjingsforhold. Det siste har særleg vore knytt til ein tanke om at færre årsverk i redaksjonane kan føre til ei mindre mangfaldig presse.

Pressestøtta blei i 2017 dobla frå EUR 8 millionar til EUR 17 millionar for å sikre berekrafta i avissektoren.²⁶

3.5.5.2 Allmennkringkasting

I Austerrike har Österreichischer Rundfunk (ORF) status som allmennkringkastar. Allmennkringkastaren har lisens som hovudkjelde, men blir òg finansiert gjennom reklame og andre kommersielle inntekter. Lisensen utgjer omtrent 60 prosent av inntektene. Lisens blir kravd inn frå alle hushald som har radio eller fjernsyn. Austerrike er eitt av få land som krev inn avgift på radioapparat. Hushalda betaler berre éi avgift uavhengig av kor mange apparat dei har, men avgifta er lågare for hushald som berre har radio. Nivået på

²⁴ Reuters Institute (2017). «Digital News Report 2017».

²⁵ Reuters Institute (2018). «Digital News Report 2018».

²⁶ <http://mediaglocalizer.com/blog/2017/07/13/austria-increases-subsidies-for-media-outlets/>

lisensen er ulikt i dei forskjellige delstatane og varierte i 2017 frå 251 til 321 euro.

Spørsmålet om å utvide lisensen til å inkludere andre tekniske apparat som kan ta imot radio- og TV-signal, blei prøvd i ein domstol i 2015. Den austerriske forvaltingsdomstolen avgjorde då at mobilar, nettbrett og datamaskiner ikkje kan reknast som TV-mottakarar innanfor lova, og derfor ikkje kan reknast som avgiftspliktige.²⁷

3.5.6 Frankrike

I Frankrike er TV framleis den viktigaste kjelda til nyheiter, sjølv om digitale nyheiter var ei like stor kjelde i 2017. Samtidig opplever pressa fallande opplag på papir, med ei halvering i lesartala frå 2013 til 2018.²⁸ I 2016 opplevde Le Monde å få fleire digitale brukarar enn papirformatlesarar. I 2018 begynte avisa å auke inntektene frå digitale lesarar og har no fleire digitale abonnentar enn papiravisabonntar. Mange aviser har likevel problem med å tene pengar på digital journalistikk, og berre 11 prosent av nyheitskonsumentane betaler for digitale nyheitstenester.

3.5.6.1 Pressestøtte

Frankrike har ei lang rekkje direkte og indirekte støtteordningar for pressa. Totalt utgjer dei over EUR 1 milliard per år. Formålet med dei ulike støtteordningane er å gjere informasjon tilgjengeleg for borgarane, stimulere til ein brei offentleg samtale og sikre eit mangfald av aviser.

Den direkte støtta omfattar tilskot til nyheitsbyrået AFP, ulike former for distribusjonstilskot, ei mediemangfaldsstøtte som særleg rettar seg mot vekepressa og aviser med låge annonseinntekter. Ho omfattar òg ei ordning som gir tilskot til produksjonsutstyr, ny teknologi og journalistikk. Den indirekte støtta blir utgjord av ein låg meirverdiavgiftssats på trykte aviser (2,1 prosent), reduserte satsar for postdistribusjon og fritak for arbeidsgivaravgift.

Dei direkte og indirekte støtteordningane er i hovudsak retta mot papiraviser. Støtta er likevel brei i den forstand at ho ikkje er selektiv, men inkluderer alle aviser. I 2015 fekk 326 aviser direkte støtte på til saman EUR 77 millionar. I tillegg fekk nyheitsbyrået AFP ei støtte på EUR 100 millionar. Redusert meirverdiavgiftssats

på aviser svarte til ei indirekte støtte på EUR 160 millionar, fritak frå arbeidsgivaravgifta svarte til ei indirekte støtte på EUR 250 millionar, mens reduserte satsar for postdistribusjon svarte til om lag EUR 500 millionar.²⁹

For å møte utfordringane med overgangen til nett og kompensere for fallande inntekter for avisene vedtok den franske nasjonalforsamlinga i 2014 å harmonisere meirverdiavgiftssatsen for trykte og digitale nyheitsmedium på 2,1 prosent. Men i mars 2015 konkluderte EU-domstolen med at det franske vedtaket var i strid med meirverdiavgiftsdirektivet. EU vedtok 6. november 2018 eit direktiv som opnar for at medlemslanda kan nytte reduserte satsar eller fritak på digitale publikasjonar. Det franske vedtaket om lik meirverdiavgift på trykte og digitale publikasjonar kan derfor følgjast opp.

3.5.6.2 Allmennkringkasting

I Frankrike har dei heileigde statlege allmennkringkastarane France Télévisions, Radio France og France Medias Monde (RFI og France 24) og dei deleigde TV5 Monde, Euronews og Arte status som allmennkringkastarar. Finansieringsmodellen er tredelt mellom lisensbetaling, direkte statlege overføringar og kommersielle inntekter som reklame og sponing. 70 prosent av inntektene til dei heileigde allmennkringkastarane stammar frå kringkastingsavgifta, mens offentleg støtte utgjer 7 prosent av inntektene. France Télévisions er den aktøren som får mest av lisensmidlane (69 prosent), som i 2015 var på EUR 3,6 milliardar. Det er eit uttalt mål å gradvis fase ut den kommersielle finansieringa. Offentleg støtte gitt over statsbudsjettet har mellom anna hatt som formål å kompensere for nedgangen i reklameinntekter.

Frankrike hadde tidlegare ei lisensordning som i stor grad svarer til den norske kringkastingsavgifta. Etter ei omlegging av lisensordninga i 2005 blir lisensen kravd inn saman med ein kommunal bustadskatt (*taxe d'habitation*), såframt ein har eit fjernsynsapparat eller liknande apparat med mottakarteknologi i bruk. Det blir berre kravd éin lisens per hushald. Personar som er utan skattbar inntekt eller er fritakne for bustadskatt, er unntatekne frå avgiftsplikta. Det same gjeld studentar under 25 år. Funksjonshemma og personar over 74 år er heilt eller delvis

²⁷ IRIS Legal Observations of the European Audiovisual Observatory. «Administrative Court exempts streaming devices from licence fee» (2015-9: 1/5).

²⁸ Reuters Institute (2018). «Digital News Report 2018».

²⁹ https://www.french-property.com/news/french_life/newspapers_press_subsidies/

unnatekne avgiftsplikt dersom dei oppfyller særskilde vilkår.

Avgiftsplikta omfattar ikkje strøyming av TV-innhald. Spørsmålet om å utvide avgiftsgrunnlaget til å omfatte PC-ar, nettbrett og smarttelefonar blei drøfta hausten 2015 etter initiativ frå den franske kulturministeren og France Télévisions. Ei utviding var grunnlagt med at ein med det ville ta meir omsyn til at brukarvanane har endra seg og sikre ei rettferdig ordning, som omfattar alle mediebrukarane og dei medietenestene som allmennkringkastarane tilbyr. Av omsyn til regjeringa sitt generelle politiske mål om å redusere skattetrykket blei ikkje noka slik revidering av eksisterande avgiftsgrunnlag iverksett. Samtidig blei det uttalt at ein ikkje kan sjå bort frå at det kan komme endringar seinare.

3.5.7 Nederland

Medielandskapet i Nederland er karakterisert av sterke allmennkringkastarar, kommersielle nyheitsorganisasjonar av høg kvalitet og ein akselererande digital innovasjon. Det digitale nyheitskonsumet auka med nesten 20 prosent i 2017, mens både tabloide aviser og kvalitetspressa opplevde nedgang i papiroplaga. Digitale plattformer har vore den viktigaste kjelda til nyheiter sidan 2016. Trass i at digital innovasjon har fått meir merksemd er det ikkje meir enn 13 prosent som betaler for digitale nyheitstenester.³⁰

Eit resultat av at inntektene er blitt mindre, er at eigarkonsentrasjonen av nederlandske medium har auka. I 2015 var det to mediekonsern som eigde til saman 80 prosent av mediemarknaden. I tillegg har minska ressursar ført til mindre redaksjonar, og ein er blitt meir avhengig av frilansarar. Stadig større bruk av frilansarar, meir fokus på marknadsføring og større påverknad frå forbrukarane si side når det gjeld innhald, gjer at fleire redaktørar i større grad enn før fryktar for brot på den redaksjonelle fridommen.³¹

3.5.7.1 Pressestøtte

Nederland har indirekte støtte i form av redusert meirverdiavgiftssats for trykte aviser (6 prosent). Det blir ikkje gitt noka form for driftsstøtte, men avisene kan søkje journalistikkfondet (Stimuleringsfonds voor de Journalistiek) om støtte til avisproduksjon, forskning og mangfald. Fondet er

eit uavhengig statleg byrå og får ei årleg løyving på EUR 2,2 millionar gjennom Undervisnings-, kultur- og vitskapsdepartementet.

Journalistikkfondet skal bidra til å sikre ei mangfaldig presse, motivere til tiltak som kan gi innovasjon og stimulere til at presselandskapet og den journalistiske infrastrukturen fornyar seg. Fondet gir òg økonomisk hjelp til vanskelegstilte aviser, med mål om at avisene skal bli sjølvfinansierte igjen. Støtta som blir gitt, er derfor av kortsiktig karakter og relativt målretta og innovasjonsorientert.

Tradisjonelt har fondet vore forankra i aviser, men det har dei siste åra i aukande grad òg vendt seg til andre medium, uavhengig av plattform. Fondet støttar både gratisaviser og aviser i laussal eller abonnement. Det er likevel eit krav at hovudvekta av innhaldet skal vere nyheiter, analyse- og kommentarstoff og andre samfunnsrelevante saker.

Journalistikkfondet har fleire støtteordningar. Det største er innovasjonsprogrammet, som blei etablert i 2010. Innovasjonsstøtta dekkjer prosjektkostnader med inntil 50 prosent opp til EUR 100 000. Ordninga støttar mellom anna prosjekt som har med digitale nyheitsplattformer å gjere og med eksperimentering med og utprøving av nye verksemdsmodellar. Frå etableringa i 2010 til våren 2015 hadde totalt 93 søknader fått innvilga støtte på til saman EUR 10,3 millionar. Ved vurderinga av søknader blir det lagt vekt på at prosjektet skal vere med på å fornye eller styrkje nederlandsk journalistikk, at det er realiserbart og har føresetnader for å bli vidareført etter avslutta støtteperiode, og at det har innovasjonskraft. Ei evaluering av programmet sommaren 2014 viste at halvparten av prosjekta som hadde motteke støtte, hadde halde fram med å vidareutvikle prosjektet i ettertid.

I tillegg til å søkje om støtte gjennom innovasjonsprogrammet har mediebedrifter høve til å søkje om støtte til kortsiktige prosjekt, som ikkje inngår i dei vanlege aktivitetane til verksemda. Kriteria for å få tilskot er at prosjektet anten bidreg med å halde oppe pressemangfaldet eller ein grunnleggjande ytringsfridom. Ordninga støttar inntil 50 prosent av kostnadene, med ei maksimumsgrense på EUR 5000. Støtte til same type aktivitet blir berre innvilga kvart tredje år.³²

Sidan 1981 har fondet støtta praktisk medie-forskning som er meint å komme pressa til gode. Dei siste ti åra er det særleg forskning på lokal og regional presse som har fått støtte. Tilskot er gitt

³⁰ Reuters Institute (2018). «Digital News Report 2018».

³¹ <http://www.mediamonitor.nl/analyse-verdieping/onafhankelijkheid-van-nieuwsredacties-2015/>

³² <https://www.svdj.nl/dutch-journalism-fund/>

til forskning som handlar om marknadsposisjonen til aviser, dagspressa som annonseplattform, avisbruk blant unge og etniske minoritetar, økonomiske modellar og multimediesteg hos lokale aviser.

Fondet formidlar òg innsikt om mediefeltet frå forskning som har fått tilskot og prosjekt støtta av innovasjonsordninga. Målet er at andre mediebedrifter skal kunne trekkje på erfaringar og kunnskap frå både forskinga og innovasjonsprosjekta til andre mediebedrifter.

3.5.7.2 Allmennkringkasting

Nederland har ikkje ein felles allmennkringkastar. Derimot har det sidan 2016 vore åtte samanslutningar av allmennkringkastarar. Allmennkringkastarane i Nederland er i hovudsak medlemsstyrte foreiningar av lyttarar og sjåarar, som tradisjonelt har vore tilknytte ulike trussamfunn, politiske parti o.a. Dei ulike allmennkringkastarane i Nederland er organisert i ein felles organisasjon, Nederlandse Publieke Omroep (NPO), som står for tre TV-kanalar og fleire riksdekkjande radiokanalar.

I 2000 gjekk Nederland frå ei ordning med lisensavgift knytt til eit radio- eller fjernsynsapparat til finansiering over statsbudsjettet. Avvikling av lisensavgifta blei grunnlagt med at allmenn-

kringkasting er eit kollektivt gode som bør finansierast over statsbudsjettet. Dessutan ville internett redusere inntektsgrunnlaget framover, og staten ville spare kostnadene med eit særskilt innkrevjingsorgan. For å sikre allmennkringkastarane minimum same inntekt som før omlegginga blei løyvinga lovfesta til minst same beløp som i 1998. Løyvinga skal justerast etter vekst i talet på hushald og konsumprisar. Overgangen til finansiering over statsbudsjettet blei dekt inn ved å setje opp inntektsskatten med 1,1 prosentpoeng.

Omlegginga til skattefinansiering var omstridd og blei vedteken mot stemmene frå opposisjonen. Med skiftande regjeringar har det vore relativt store endringar i løyvingane, sjølv om tilskotet til allmennkringkasting er lovfesta. For å kunne redusere tilskotet til under det som var utgangspunktet, har det vore gjort endringar i medielova ved at det er lagt til eit frådragsbeløp, mens indeksføreseigna er fasthalden. Allmennkringkastarane har kritisert finansieringa over statsbudsjettet for å vere uføreseieleg og føre til mykje politisk innblanding.

Ein fjerdedel av utgiftene til allmennkringkastarane blir finansiert gjennom reklameinntekter. Dette er blitt kritisert av dei private kringkastarane og avisene, men det har vore brei politisk semje om at allmennkringkastarane skal ha denne inntektskjelda.

4 Finansiering av NRK

4.1 Innleiing

Stortinget behandla i 2017 Meld. St. 15 (2016–2017) *Eit moderne og framtidretta NRK* og bad regjeringa om å komme tilbake med ein ny modell for finansiering av NRK, jf. Innst. 332 S (2016–2017). I dette kapittelet blir alternativ for finansiering av NRK vurderte i tråd med innstillinga frå Stortinget sin familie- og kulturkomité.

I Granavollplattforma varslar regjeringa at ho vil fjerne dagens lisens og endre finansieringsmodellen for NRK slik at den blir meir framtidretta, sikrar redaksjonell sjølvstende og legitimitet, styrker den sosiale profilen og er enkel og ubyråkratisk.

4.2 Bakgrunn

Arbeidet med ny finansiering av NRK har gått for seg i lengre tid. Nedanfor kjem ei oppsummering av tilrådingar og konklusjonar i dei sentrale dokumenta.

4.2.1 Rimmereid-rapporten og Mediemangfaldsutvalets NOU

Rapporten «Finansiering @NRK – Alternative fremtidige modeller for offentlig finansiering av NRK» blei lagd fram 1. juli 2016. I rapporten vurderte ei ekspertgruppe den framtidige finansieringa av NRK på oppdrag frå Kulturdepartementet. Seks ulike modellar blei vurderte. Gruppen meinte at dagens kringkastingsavgift ikkje bør vidareførast, og at NRK ikkje bør finansierast over statsbudsjettet på ordinær måte. Fleirtalet i ekspertgruppa tilrådde ein modell med fast beløp per bustad (husstandsavgift etter tysk modell), mens eit mindretal tilrådde ei utvida apparatbasert avgift (dansk modell). Subsidiært var det fleirtal for utvida apparatbasert modell, mens eit mindretal subsidiært foreslo ein øyremerkt inntektsskatt (finsk modell). Departementet viser til kapittel 3, som gir ein gjennomgang av korleis andre land finansierer mediestøtta.

Mediemangfaldsutvalet sitt mandat var mellom anna å vurdere korleis statens økonomiske verkemiddelapparat, inkludert kringkastingsavgifta, best kan bli innretta for å leggje til rette for ein open og opplyst offentlig samtale og stimulere til eit mangfaldig medietilbod. Utvalet leverte derfor høyringsvar til Rimmereid-rapporten. Her uttaler utvalet mellom anna at det er avgjørande å vareta omsynet til NRKs uavhengigheit, legitimitet til innkrevjingsforma, oppslutning i befolkninga, om innkrevjingsforma er framtidretta, fordelingsverknader, og at NRK må ha føreseielege inntekter. Utvalet konkluderer med at begge modellane som ekspertgruppa har anbefalt (NRK-bidrag (tysk modell) og ei NRK-avgift (dansk modell)), vil kunne vareta dette.

4.2.2 Stortinget sin behandling av Meld. St. 15 (2016–2017) Eit moderne og framtidretta NRK

I Meld. St. 15 (2016–2017) *Eit moderne og framtidretta NRK* konkluderte regjeringa med at kringkastingsavgifta ikkje lenger er eit framtidretta og stabilt finansieringsalternativ for NRK, og at det er behov for ein ny finansieringsmodell. Regjeringa konkluderte vidare med at dei raske og lite føreseielege endringane i mediebruket tilseier at finansieringa ikkje bør knytast til bestemte teknologiske plattformer i framtida. På dette grunnlaget skulle departementet arbeide vidare med ei øyremerkt medieavgift som ikkje er knytt til bruk av bestemte apparat. I stortingsmeldinga blei det varsla at den endelege modellen vil bli vurdert opp mot finansiering over statsbudsjettet. Regjeringa konkluderte med at ein i den vidare utgreiinga av modellar, og i den avsluttande vurderinga, ville leggje vekt på at ein framtidig finansieringsmodell må gi låge administrative kostnader, lite byråkrati, stabil finansiering og ei uavhengig stilling for NRK. Samtidig bør ikkje ein ny finansieringsmodell gi urimelege utslag med tanke på fordelinga.

I Innst. 332 S (2016–2017) støtta fleirtalet i familie- og kulturkomiteen til Stortinget regjeringa sin konklusjon om at dagens lisensordning

må erstattast av ei ny og treffsikker ordning. Partia i komiteen la vekt på at ein framtidig finansieringsmodell for NRK på best mogleg måte skal vareta følgjande omsyn, i prioritert rekkjefølgje:

- sikre eit legitimt og uavhengig NRK og eit føreseieleg tilskotsnivå
- vareta ein sosial profil i større grad enn lisensordninga gjer i dag
- sikre NRK meirverdiavgiftsrefusjon som insentiv for å kjøpe tenester og produksjonar eksternt
- vere enkel og byråkratisk å krevje inn
- vere robust og framtidsretta og ha eit langsiktig perspektiv.

I innstillinga skisserte partia ein modell som skulle liggje til grunn for utgreiingsarbeidet. Departementet viser til Innst. 332 S (2016–2017) for ei detaljert beskriving av modellen. Hovudtrekka i det «NRK-bidraget» som fleirtalet i familie- og kulturkomiteen skisserer, er at inntektene til NRK skal sikrast ved eit bidrag som blir betalt av personar og øyremerkt NRK. Partia ber regjeringa ta utgangspunkt i at alle personar over ein viss alder med inntekt skal betale bidraget. Ordninga bør ha ein sosial profil, gjerne med eit minimums- og eit maksimumsbeløp.

4.3 Omsyn som ein ny finansieringsmodell skal vareta

Regjeringa meiner i tråd med vurderingane i Meld. St. 15 (2016–2017), der det blei konkludert med at kringkastingsavgifta ikkje lenger er eit framtidsretta og stabilt finansieringsalternativ for NRK, at det er behov for ein ny finansieringsmodell. Planen er at kringkastingsavgifta skal avviklast frå 1. januar 2020.

I Innst. 332 S (2016–2017) blei det lagt til grunn at NRK skal ha det same reelle nivået på inntektene som i dag, når dei går over til ei ny finansieringsløyving. Departementet viser til innføringa av fireårige styringssignalar for dei økonomiske rammene for NRK og vurderingane av styringssignalet for 2020–2022 i kapittel 8.

I det følgjande drøftar departementet dei prioriterte omsyna frå fleirtalet i familie- og kulturkomiteen, jf. Innst. 332 S (2016–2017), og kva løyving dei aktuelle omsyna tilseier.

4.3.1 Legitimitet, uavhengigheit og føreseielegheit

4.3.1.1 Legitimitet

Stadig færre har eit TV-apparat. Nye prognosar, som er baserte på tal for privathushald frå SSB og forventa tal for lisensbetalarar, tyder på at så mykje som 16 prosent av privathushalda ikkje vil betale kringkastingsavgift i 2019. Mange av desse hushalda disponerer ikkje fjernsynsmottakarar og er difor ikkje skuldige å betale kringkastingsavgift. Det er likevel rimeleg å tru at fleirtalet av desse nyttar seg av NRK sitt tilbod via andre kanalar som internett og radio. 87 prosent av befolkninga over tolv år nytta NRK sitt tilbod dagleg i 2018, ifølgje Kantar TNS Forbruker & Media. Mange «gratispassasjerar» svekkjer legitimiteten til kringkastingsavgifta. Stortingsfleirtalet har lagt til grunn at inntektene til NRK skal sikrast ved at det blir etablert eit bidrag som skal betalast av personar, og at det er ein føresetnad at alle vaksne skal bidra. I ein modell der alle vaksne betaler, kan legitimiteten auke samanlikna med dagens ordning fordi det blir færre slike gratispassasjerar.

Dagens ordning gir eit «leverandør–kunde-forhold» som etablerer eit direkte forhold mellom NRK og publikummet NRK lagar innhaldet sitt for. Tradisjonelt har dette vore rekna som positivt for at avgifta skal ha legitimitet i befolkninga. Det er usikkert om ein ved å gå vekk frå denne koplinga vil svekkje eller auke legitimiteten til ordninga. Det er grunn til å anta at legitimiteten til ulike løysingar mellom anna òg vil vere avhengig av den sosiale profilen, sjå punkt 4.3.2.

4.3.1.2 Uavhengigheit

Rimmereid-utvalet meinte at finansiering over statsbudsjettet ville svekkje den uavhengige stillinga til NRK samanlikna med andre finansieringsmodellar. Slik departementet vurderer det, vil ikkje ei løyving over statsbudsjettet medføre ei mindre uavhengig stilling for NRK. Departementet viser til at ei rekkje uavhengige institusjonar er finansierte over statsbudsjettet i dag, mellom anna domstolane, Sivilombodsmannen, mange kulturinstitusjonar, Statistisk sentralbyrå og Datatilsynet. Departementet erkjenner samstundes at det for ein offentleg finansiert allmennkringkastar som har til oppgåve å avdekkje kritikkverdige forhold og maktmisbruk frå mellom anna politiske grupper og offentlege myndigheiter reiser seg særlege spørsmål knyta til uavhengigheita. Det er derfor behov for å ta i bruk særskilde mekanismar for å vareta NRK sin stilling. Vidare er NRK-plakaten

mellom anna oppretta nettopp for å sikre at NRK ikkje skal la seg styre av politikarane. Departementet viser vidare til at NRK sitt redaksjonelle sjølvstende er nedfelt i to ulike lovverk, både kringkastingslova¹ og lov om redaksjonell fridom i media².

4.3.1.3 Føreseieleghet

Å gjere inntektene til NRK føreseielege oppnår ein først og fremst ved at ein har bestemt seg for å innføre eit fireårig styringssignal for NRK, der Stortinget fastset ramma for dei samla inntektene NRK skal ha i denne perioden.

I ein ny modell vil inntektene til NRK uansett ikkje bli påverka av den dalande trenden i talet på fjernsynsmottakarar i norske heimar og i talet på lisensbetalarar. Uavhengig av kva løysing ein vel, vil ein finansieringsmodell som er knytt til person og ikkje til apparat, vere meir føreseieleg enn i dag, særleg med tanke på at det frå og med denne meldinga blir innført eit fleirårig styringssignal for den økonomiske ramma til NRK. For å styrkje både uavhengigheit og føreseieligheit ytterlegare vil regjeringa foreslå at Stortinget fattar romartalsvedtak for dei årlege økonomiske rammene til NRK for fire år, sjå kapittel 5. Dersom Stortinget fattar eit slikt vedtak, vil det ha som konsekvens at Stortinget forpliktar seg ut over det enkelte budsjettår.

4.3.2 Sosial profil

Dagens lisensordning er mindre økonomisk belastande for hushald med fleire vaksne, ettersom lisensen kan delast på fleire. Sjølv om det framleis er vanlegast å bu i eit hushald med to personar, er det dei siste tiåra blitt stadig fleire hushald som består av berre éin person, og den gjennomsnittlege hushaldsstorleiken har minka gradvis. Tal frå SSB i 2018 viser at om lag 43 prosent av dei som bur i private hushald bur åleine eller er åleine om omsorg for barn. Hushald med berre éin vaksen kan ha ein meir utfordrande økonomi enn hushald med fleire vaksne. Barnefamilieutvalet (NOU 2017: 6) viste til dømes til at einslege forsørgjarar med barn har ei ekvivalent³ medianinntekt som utgjer berre 73 prosent av medianinntekta for befolkninga samla sett. Prosentdelen er redusert frå 83 i 1990. Prosentdelen personar med låg inntekt⁴ er òg høg i ein del grupper hushald

som berre består av éin vaksen⁵. Stortinget legg til grunn at NRK sine inntekter skal sikrast ved eit bidrag som blir betalt av personar. Det vil redusere betalinga for einpersonshushald og slik forbetre den sosiale profilen.

Stortinget legg til grunn at alle personar over ein viss alder med inntekt skal betale bidraget. Dersom modellen er knytt til inntekt, er det naturleg å vareta den sosiale profilen i ei skatteløysing. Alternativet vil vere å differensiere betalinga berre etter alder. Då kunne ein til dømes ha letta overgangen til ei obligatorisk betaling for NRK for yngre personar som i dag i mindre grad nyttar seg av det ordinære lisenspliktige fjernsynstilbodet. Men ein modell som berre er differensiert etter alder og ikkje etter reell betalingsevne, vil ha fleire fellestrekk med ein koppskatt⁶ og vil truleg ikkje bli opplevd som rettferdig. Det kan svekkje legitimiteten til ei slik utforming av finansieringsordninga. Omsynet til legitimiteten og den sosiale profilen til modellen tilseier derfor at ein vel ei løysing der nivået på betalinga er avhengig av inntekta til den enkelte.

4.3.3 Problemstillingar knytte til meirverdiavgift

I dag skal det betalast meirverdiavgift ved omsetning av kringkastingstenester som er finansierte av kringkastingsavgifta med ein avgiftssats på 12 prosent. NRK har samtidig rett til frådrag for inngåande meirverdiavgift på kjøp til bruk i verksemda. Systemet gjer at meirverdiavgifta er nøytral når NRK skal velje mellom eigenproduksjon og kjøp av eksterne produksjonar. Fleire eksterne produksjonar var eit av måla i Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og opplyst — Allmennkringkasting og mediemangfald*, og Stortinget slutta seg til dette.

¹ Jf. § 6-3 i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

² Lov 13. juni 2008 nr. 41 om redaksjonell fridom i media

³ Ekvivalentinntekta tek utgangspunkt i den samla inntekta til hushaldet som personen høyrer til. Den samla inntekta til hushaldet blir så justert med ein ekvivalentskala som tek høgd for stordriftsfordelar ved fleirpersonhushald, slik at inntekta til kvar enkelt person i hushaldet blir ekvivalent med inntekta til eit einpersonshushald. Det er ein vanleg måte å gjere inntekt og forbruksmoglegheiter mellom ulike typar hushald samanliknbare på.

⁴ Tala gjeld for 2015 og prosentdelen personar med årleg låginntekt når ein ser på ekvivalentinntekta. Låginntektsgrensa er sett lik 60 prosent av medianinntekta.

⁵ 50 prosent for åleinebuande under 35 år, 28 prosent for einslege forsørgjarar med barn, 27 prosent for åleinebuande som er 67 år og eldre, 21 prosent for åleinebuande som er 35–49 år, og 16 prosent for åleinebuande som er 50–67 år. Til samanlikning har 13 prosent av heile befolkninga og 8 prosent av par med barn låginntekt.

⁶ Koppskatt er ein personskatt med same beløp per hovud, dvs. utan omfordelende eigenskapar.

Dersom NRK ikkje lenger har avgiftspliktig omsetning av kringkastingsstenester, vil konsekvensen vere at dei ikkje lenger er avgiftspliktige med frådragsrett for inngåande meirverdiavgift knytt til innkjøp av varer og tenester mv. til bruk i verksemda. For å unngå at NRK får insentiv til å drive eigenproduksjon (utan avgift) framfor å kjøpe varer og tenester frå andre (med avgift), må det innførast ei eiga meirverdiavgiftskompensasjonsordning for NRK.

Det vil òg kunne oppstå nokre juridiske spørsmål ved at NRK ikkje lenger driv fullt ut avgiftspliktig verksemd. Til dømes kan det oppstå spørsmål om justering av frådragsført meirverdiavgift på kapitalvarer, og i kva grad dei som leiger ut fast eigedom til NRK skal kunne frivillig registrerast for avgiftspliktig utleige. I tillegg kan det oppstå administrative spørsmål ved at NRK framleis vil ha éi kommersiell avgiftspliktig verksemd⁷ og ei unnateken verksemd som vil vere underlagd ei særskild kompensasjonsordning.

Det er mulig å etablere gode overgangsordningar og løysingar på desse og eventuelle andre meirverdiavgiftsspørsmål for NRK som følgje av ei ny finansieringsordning. Innføring av ei slik ordning vil ikkje innebere vesentlege administrative utfordringar for NRK eller for det offentlege. Ei liknande ordning er innført for helseføretaka. Ordninga må etablerast som eit samarbeid mellom dei departementa det gjeld, og NRK.

4.3.4 Enkel og ubyråkratisk innkrevjing

I dag er det NRK si lisensavdeling i Mo i Rana som krev inn kringkastingsavgifta. I 2018 var NRK sine kostnader knytte til Lisensavdelinga på til saman 92 millionar kroner, fordelt på personal-kostnader (69 millionar kroner) og andre kostnader (23 millionar kroner). Lisensavdelinga har i dag om lag 106 tilsette, der 99 er faste. Også Skatteetaten ved Statens innkrevjingssentral bruker saksbehandlingsressursar på å krevje inn kringkastingsavgifta. NRK betalte 46 millionar kroner til Statens innkrevjingssentral i 2018. NRK sine samla kostnader knytte til innkrevjingssystemet var dermed om lag 138 millionar kroner i 2018.

Til saman utgjer innkrevjingskostnadene rundt 3 prosent av inntekta frå kringkastingsavgifta når kostnadene til Statens innkrevjingssentral blir rekna med. Alminneleg skattefinansiering av NRK vil ikkje medføre auka kostnader til inn-

krevjing for Skatteetaten, samanlikna med i dag, ettersom det berre er beløpsgrensene i personfrådraget som skal justerast. Sjølv om innkrevjinga i dag blir rekna for å vere relativt effektiv, vil ein overgang til ein ny finansieringsmodell gjere innkrevjinga enklare og gi økonomiske innsparingar for det offentlege.

Av omsyn til ønsket om ei enkel og ubyråkratisk innkrevjing bør ein velje ei løysing der bidraget blir kravd inn over skattesetelen. Den nye løysinga for finansiering bør ikkje innebere for mange særordningar og kompliserande unntak.

4.3.5 Robust, framtidsretta og langsiktig ordning

Stortinget legg til grunn at inntektene til NRK skal sikrast ved eit bidrag som blir betalt av personar. Inntektene til NRK vil dermed ikkje lenger vere avhengige av den teknologiske utviklinga. Saman med etableringa av eit fireårig styringssignal blir alle slike løysingar for NRK-finansiering vurderte som meir robuste og framtidsretta enn ordninga ein har i dag.

4.4 Omtale og vurdering av to finansieringsmodellar

Eit hovudprinsipp i modellen til stortingsfleirtalet er at NRK-betalinga skal knytast til person, ikkje hushald eller apparat, og at alle over ein viss alder med inntekt skal betale NRK-bidrag. Omsynet til sosial profil og enkel og ubyråkratisk innkrevjing tilseier at den nye finansieringsmodellen bør tilgodesjå inntekta til den enkelte betalingspliktige. Det føreset involvering av Skatteetaten, og det er då naturleg at Skatteetaten krev inn bidraget som ein skatt.

Avsnitta 4.4.1 og 4.4.2 presenterer to alternative modellar for finansiering av NRK over skattesetelen. Begge modellane inneber at NRK blir finansiert ved ei årleg løyving over statsbudsjettet. Begge desse modellane inneber òg at det blir innført ei eiga ordning for kompensasjon av meirverdiavgift for NRK, sjå vurderinga under 4.4.3, og at Lisensavdelinga til NRK blir lagd ned, sjå avsnitt 4.6.

4.4.1 Øymerkt NRK-skatt

Ein øymerkt NRK-skatt inneber at skattytaren finn skatten i ei ny, eiga linje i skattemeldinga. Ingen budsjettføremål går i dag fram på ein slik måte av det alminnelige skatteoppgjøret. Inntek-

⁷ I 1997 stifta NRK – med støtte frå generalforsamlinga – dotterselskapet NRK Aktivum AS for kommersiell vidarebruk av programproduksjonen til NRK.

tene skal synleggjerast som ein eigen inntektspost på statsbudsjettet. Grunnlaget for denne særskatten kan vere personinntekt (som er eit bruttoskattegrunnlag), slik at ein unngår at personar med høge frådrag fell utanfor betalingsplikta. Til dømes kan ein skattesats på 0,88 prosent for inntekter mellom «frikortgrensa» (55 000 kroner i 2019) og innslagspunktet for trinn 2 i trinnskatten (245 650 kroner i 2019) finansiere NRK i tråd med intensjonane til Stortinget. Den maksimale NRK-skatten blir med denne modellen om lag 1 700 kroner og skal altså betalast av alle med ei personinntekt som er minst like høg som innslagspunktet for trinn 2 i trinnskatten.

Stortinget må fastsetje skattesatsen kvart år. Både inntekta til staten og overføringa til NRK vil bli løyvd i samband med statsbudsjettet. Inntektene frå NRK-skatten vil bli tekne inn på statsbudsjettet, og inntektene til NRK i budsjettåret vil vere ei utgiftsløyving på statsbudsjettet.

NRK-finansieringa må sjåast i samanheng med at det no blir fastsett eit fireårig styringssignal for den økonomiske ramma til NRK (sjå kapittel 8). Når styringssignalet blir fastsett til eit bestemt beløp, justert for lønns- og prisvekst (med effektiviseringsfrådrag), vil det styrkje NRK sin føreseielegheit og sjølvstende. Dersom ein samtidig skal operere med ein øymerkt NRK-skatt, må skattesatsen justerast kvart år for at inntektene skal svare til dei økonomiske rammene til NRK. I ein slik modell vil øymerkinga ha avgrensa sjølvstendig verdi ettersom det øymerkete beløpet uansett vil bli regulert. Til gjengjeld vil den årlege reguleringa innebere usikre overslag og administrative meirkostnader.

Alternativt kunne det fireårige styringssignalet ha vore fastsett til ein bestemt skattesats. Men eit slikt styringssignal ville ikkje i same grad ha teke omsyn til NRKs behov for føreseielegheit. Ein eventuell øymerkt skatt ville då ha variert med skattegrunnlaget, som kan svinge frå år til år.

4.4.2 Skattefinansiering utan øymerking

Med skattefinansiering utan øymerking vil det ikkje vere nokon inntektspost i statsbudsjettet som utgiftsløyvinga blir motrekna mot, og bidraget frå den enkelte skattytaren vil ikkje vere synleg i skattemeldinga, på linje med alle andre føremål som blir finansierte over statsbudsjettet med alminnelige skatteinntekter. Finansieringa kan skje anten gjennom omprioriteringar, skatteauke eller ein kombinasjon av desse alternativa.

Det finst i prinsippet fleire måtar å finansiere NRK på gjennom ulike skatteendringar. Når ein

skal velje skatleggingsmåte, bør ein leggje vekt på å avgrense negative verknader på ressursbruket av auka skatt. For å unngå at skattereformreduksjonen i marginalskattesatsar blir reversert for store grupper av skattytarar, bør inndekkinga på skattesida skje ved å redusere personfrådraget.

For å finansiere NRK må personfrådraget reduserast tilsvarande ein skatteauke for den enkelte på inntil om lag 1 700 kroner.

4.4.3 Vurdering av modellane

Regjeringa foreslår at NRK skal finansierast gjennom ordinær skattefinansiering utan øymerking. Denne løysinga vil samla sett vareta Stortinget sine prioriterte omsyn. Regjeringa ser det som legitimt og rett at NRK skal vere ein del av budsjettbehandlinga til Stortinget, men då i tråd med det fireårige styringssignalet.

Øymerking vil først og fremst ha noko å seie for inntektssida til staten. Spørsmålet er om finansieringa skal øymerkjast ved at ho blir knytt til ein post på inntektssida til statsbudsjettet. Uavhengig av kva finansieringsmodell som blir vald, skal inntektene til NRK justerast kvart fjerde år i samsvar med styringssignalet. Styringssignalet skal gjelde den samla økonomiske ramma for NRK. Eit slikt styringssignal styrkjer føreseielegheita og NRK sitt sjølvstende. Ei øymerking vil i slike tilfelle ha lite å seie reint praktisk, ettersom den øymerkete NRK-skatten uansett måtte blitt justert kvart år. Ei slik justering ville ha ført til administrative meirkostnader. Skal ordninga vere enkel og ubyråkratisk, ville det derfor vere krevjande å knyte finansieringa av NRK opp mot ein bestemt post på inntektssida til statsbudsjettet.

Fleirtalet i familie- og kulturkomiteen til Stortinget peikte i innstillinga på at ordninga bør ha ein sosial profil, gjerne med eit minimums- og eit maksimumsbeløp. I ein modell med ein eigen NRK-skatt kan ein skjerme personar med dei lågaste inntektene. Satsar og grenser for beløp i NRK-skatten må justerast årleg for å sikre ønska finansiering og fordelingsprofil. Dersom NRK blir finansiert over skattesetelen utan øymerking, vil betalinga for NRK i staden bli underlagd fordelings eigenskapane og progressiviteten i det alminnelige skattesystemet. Dette alternativet legg dessutan til rette for at også personar som i hovudsak lever av kapitalinntekter, kan bidra til å finansiere NRK, slik Stortinget la til grunn i innstillinga.

Tabell 4.1 viser fordelingsprofilen til dei to alternativa med ein øymerkt NRK-skatt og budsjettfinansiering gjennom redusert personfrådrag.

Tabell 4.1 Overslag over den gjennomsnittlege endringa i skatt ved øymerkt NRK-skatt og redusert personfrådrag. Personar som er 17 år og eldre. Overslaga tek utgangspunkt i statsbudsjettet for 2019. (I kroner.)

| Bruttoinntekt | Skattytarar | Redusere personfrådraget med 7 700 kr | Øymerkt NRK-skatt |
|------------------------|-------------|---------------------------------------|-------------------|
| 0–150 000 kr | 541 700 | 200 | 100 |
| 150 000–200 000 kr | 227 700 | 800 | 900 |
| 200 000–250 000 kr | 296 100 | 1 400 | 1 400 |
| 250 000–300 000 kr | 329 200 | 1 600 | 1 600 |
| 300 000–350 000 kr | 350 800 | 1 600 | 1 700 |
| 350 000–400 000 kr | 331 200 | 1 700 | 1 700 |
| 400 000–450 000 kr | 336 400 | 1 700 | 1 700 |
| 450 000–500 000 kr | 317 400 | 1 700 | 1 700 |
| 500 000–600 000 kr | 547 200 | 1 700 | 1 700 |
| 600 000–750 000 kr | 487 600 | 1 700 | 1 700 |
| 750 000–1 000 000 kr | 334 100 | 1 700 | 1 700 |
| 1 mill. kroner og over | 270 800 | 1 700 | 1 700 |
| I alt | 4 370 200 | 1 400 | 1 400 |

Kjelder: Finansdepartementet og skattemodellen til Statistisk sentralbyrå, LOTTE-Skatt

Til samanlikning er kringkastingsavgifta for 2019 3 039 kroner inkludert meirverdiavgift. Som det går fram av tabellen, er fordelingsprofilen tilnærma lik for dei to alternativa.

I Granavollplattforma går det fram at skattesystemet skal forbeholdt med sikte på forenkling. Departementet meiner at omsynet til korleis skattesystemet er utforma, bør vege tungt når ei ny finansieringsløyseing for NRK skal vurderast. Skattefinansiering utan øymerking vil forenkle betalinga for NRK samanlikna med dagens kringkastingsavgift, utan at skatte- og avgiftssystemet blir meir komplisert. Reduksjonen i personfrådrag blir utlikna i og med at NRK-lisensen fell bort, sjølv om fordelingsomsyn inneber at belastinga for den enkelte vil kunne variere.

Det er uansett byråkratisk og lite formålstenleg å komplisere skattesystemet ved å etablere eigne omfordelende eigenskapar for ein ny, øymerkt personskatt på 6 milliardar kroner når skattesystemet allereie fordeler om nesten 500 milliardar kroner gjennom måten inntekts- og formuesskatten er innretta på i dag. Tabell 4.1 viser at fordelingsverknaden av dei to alternativa er tilnærma lik. Innføringa av ein øymerkt NRK-skatt vil derfor komplisere skattesystemet utan at ein oppnår noko anna enn å synleggjere betalinga

for NRK. Når det i tillegg er usikkert om ein slik særskatt faktisk vil verke meir positivt for oppslutninga om NRK, kan ikkje departementet tilrå å innføre ein særskild NRK-skatt.

Ved finansiering over statsbudsjettet vil Stortinget framleis gjere årlege løyvingssvedtak for overføringane til NRK. Skattefinansiering vil ikkje innebere at den uavhengige stillinga til NRK blir svekt samanlikna med det som er tilfellet med den eksisterande finansieringsløyseinga. I dagens modell bestemmer Stortinget kor stor løyving NRK skal ha, ved at dei fastset nivået for kringkastingsavgifta i årlege stortingsvedtak.

Systemet som departementet gjer greie for i kapittel 5, med faste, økonomiske rammer for NRK gjennom romartalsvedtak for det konkrete styringssignalet for fire år om gongen, vil gje selskapet meir føreseielege inntekter og styrkje uavhengigheita. Ordninga som regjeringa vil innføre reduserer risikoen for at selskapet lét seg påverke til å ta politiske omsyn med sikte på å tryggje sin eigen økonomi. Det vil òg redusere risikoen for at folk får lågare tillit til NRK sin uavhengigheit fordi dei mistenkjer at NRK tek slike politiske omsyn.

Som nemnt over er NRK sitt redaksjonelle sjølvstende òg sikra gjennom NRK-plakaten, som saman med vedtektene fastset NRK sitt samfunns-

oppdrag. I tillegg er NRK sitt redaksjonelle sjølvstende fastsett i to lovverk, kringkastingslova og lov om redaksjonell fridom i media. Departementet vil samstundes understreke at NRK sin særstilling som statleg eid og finansiert allmennkringkastar gjer at ein må ha eit kontinuerleg fokus på korleis selskapet sitt redaksjonelle sjølvstende kan sikrast best mogleg.

Eit sentralt mål i mediepolitikken til regjeringa er å styrkje prinsippet om armlengds avstand til politiske myndigheiter. Departementet har derfor vurdert tiltak som ytterlegare kan styrkje prinsippet om armlengds avstand for mottakarar av mediestøtte i ein modell for samla mediestøtte. Desse tiltaka blir omtalte i kapittel 5.

Boks 4.1 Finansiering av NRK

Regjeringa vil:

- Avvikle kringkastingsavgifta frå 1. januar 2020 og frå same tidspunkt finansiere NRK ved løyving over statsbudsjettet.
- Skape inndekning på skattesida i innføringsåret ved at personfrådraget blir redusert.
- Etablere ei ordning som gir NRK kompensasjon for inngåande meirverdiavgift.

4.5 Forholdet til EØS-avtalen sine reglar om offentleg støtte

Den nye finansieringsmodellen for NRK må samsvare med føresegnene om offentleg støtte i EØS-avtalen. Den offentlege støtta til NRK blei innført før EØS-avtalen tok til å gjelde og blir derfor rekna som eksisterande støtte. Endringar i eksisterande støtteordningar må notiserast og godkjennast av overvakingsorganet til EFTA (ESA), med mindre endringa er av reint formell eller administrativ karakter.⁸

Både Finland og Island har dei seinare åra endra finansieringsordningane sine ved å gå frå ei tradisjonell apparatavgift til ei form for øymerkt skatt. ESA konkluderte i 2013 med at den islandske overgangen til ein øymerkt skatt ikkje var notiseringspliktig støtte og viste til at endringa berre var av administrativ og teknisk karakter.⁹

⁸ Jf. ESA sine retningslinjer for offentleg støtte til allmennkringkasting punkt 30

⁹ Jf. ESA si avgjerd 318/13/COL punkt 6

Etter diskusjonar med EU-kommisjonen konkluderte regjeringa i Finland med at endringane ikkje var notiseringspliktige. På denne bakgrunnen legg departementet til grunn at overgangen til ordinær skattefinansiering for NRK ikkje treng førehandsgodkjenning frå ESA.

Som det går fram over, har NRK i dag rett til frådrag for inngåande meirverdiavgift på sine anskaffingar til bruk i verksemda. Systemet gjer at meirverdiavgifta er nøytral for NRK sitt val mellom eigenproduksjon og kjøp av eksterne produksjonar. For å oppretthalde dette i den nye finansieringsmodellen må det innførast ei eiga meirverdiavgiftskompensasjonsordning for NRK. Ei slik ordning for NRK vil ikkje gi NRK nokon konkurransefordel samanlikna med konkurrerande meirverdiavgiftspliktige verksemdar som kan frådragsføre inngåande meirverdiavgift. Departementet legg derfor til grunn at ei kompensasjonsordning for NRK ikkje vil utgjere offentleg støtte.

Departementet vil likevel drøfte begge desse spørsmåla med ESA før ordningane blir sett i verk.

4.6 Utviding av Nasjonalbiblioteket si verksemd i Mo i Rana

NRK sine samla kostnader til innkrevjing av lisensavgift var 138 millionar kroner i 2018. Med finansiering over statsbudsjettet vil ikkje NRK lenger ha slike kostnader. Den økonomiske ramma til NRK vil bli redusert tilsvarende, i takt med kostnadsreduksjonen for NRK ved overgangen til løyvefinansiering.

Ved Lisensavdelinga i Mo i Rana er det i dag om lag 106 tilsette, jf. omtalen under punkt 4.3.4. Når kringkastingsavgifta blir erstatta med skattefinansiering, blir Lisensavdelinga i Mo i Rana overflødig og 106 arbeidsplassar forsvinn. Også Skatteetaten ved Statens innkrevjingssentral i Mo i Rana brukar saksbehandlingsressursar på å krevje inn kringkastingsavgifta.

106 arbeidsplassar utgjør 0,8 prosent av alle sysselsette i Rana kommune. Nedlegginga av Lisensavdelinga vil kunne medføre fleire arbeidslause i området. Derfor har regjeringa vurdert og komme fram til at delar av den økonomiske innsparinga ved å leggje ned Lisensavdelinga bør brukast til utviding av verksemda ved Nasjonalbiblioteket, som i dag har om lag 200 tilsette i Mo i Rana. Her kan det opprettast nye arbeidsplassar som vil gjere det mogleg å få digitalisert ei vesentleg mengd kulturarvsmateriale, og dermed medverke til å realisere det kulturpolitiske målet om å

ta vare på og formidle kulturarv. Regjeringa vil komme tilbake med eit overslag over kor mange stillingar som kan skapast ved Nasjonalbiblioteket i Mo i Rana.

Ved hjelp av digital teknologi kan kulturarvsmateriale formidlast og gjerast tilgjengeleg for fleire. Eit demokratisk samfunn med ein open og opplyst samtale føreset at menneska har kunnskap om og forståing av samfunnet. Kulturarvsmaterialet som blir forvalta av arkiv, bibliotek og museum er kjelde til identitet og kunnskap, og tilgang til informasjon har innverknad på danninga av den enkelte, den offentlege samtalen og forståinga av kultur og samfunn. Alle skal ha enkel tilgang til vår felles kulturarv, og mest mogleg kulturarvsmateriale må bevarast og gjerast allment tilgjengeleg for framtida. Digitalisert kulturarvsmateriale blir i aukande grad brukt som kunnskapskjelder. Dette gjeld kulturarvsmateriale i både Digitalarkivet, Nasjonalbibliotekets nettbibliotek og DigitaltMuseum. I 2017 hadde Digitalarkivet 6,8 millionar besøk av 1,6 millionar unike brukarar, nettbiblioteket til Nasjonalbiblioteket hadde 4,6 millionar besøk og DigitaltMuseum hadde 2,6 millionar besøk.

I Dokument 3:4 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøking av digitalisering av kulturarven* var eit av hovudfunna at Arkivverket og store delar av museumssektoren ikkje har prioritert digitaliseringsarbeidet slik det er føresett. Riksrevisjonen vurderte at manglande digitalisering kan føre til at materialet blir utsett for slitasje når det blir brukt, og det er risiko for at det fysiske formatet kan komme til skade eller bli forringa over tid. Riksrevisjonen viste også til at manglande digitalisering fører til at kulturarven ikkje blir tilgjengeleg for det norske folket, slik Stortinget ønskte då dei behandla St.meld. nr. 24 (2008–2009) *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv*.

Digitaliseringssatsinga Noreg står overfor vil vere omfattande. Det siste tiåret har Nasjonalbiblioteket etablert ei produksjonsløype for massedigitalisering i Mo i Rana, og har derfor lang erfaring med og god kompetanse på digitalisering av papirdokument, lydopptak, film og fotografi. Delar av innsparringa i budsjettet til NRK som konsekvens av endra finansieringsforum bør derfor nyttast til ei langsiktig satsing på digitalisering av kulturarvsmateriale ved Nasjonalbiblioteket i Mo i Rana. Satsinga bør omfatte digitalisering av samlinga i Nasjonalbiblioteket, papirarkiv som skal avleverast til Arkivverket og foto og audiovisuelt materiale i arkiv og museum. Digitalisering av papirarkiv

i Arkivverkets depoter kan også bli omfatta av satsinga.

Samlinga i Nasjonalbiblioteket

Alle allment tilgjengelege og publiserte dokument skal avleverast til Nasjonalbiblioteket, jf. pliktavleveringslova med tilhøyrande forskrifter. Nasjonalbiblioteket skal sikre og bevare samlinga av pliktavleverte dokument og andre samlingar. Nasjonalbiblioteket skal òg arbeide aktivt for å gjere samlingane og informasjonen om desse tilgjengelege for bruk. Nasjonalbiblioteket har som ambisjon å digitalisere heile samlinga si. Alle bøker i Nasjonalbibliotekets samling som er gitt ut av forlag samt 50 prosent av avisene, er allereie digitaliserte. Med fleire tilsette vil Nasjonalbiblioteket kunne digitalisere resten av avissamlinga på langt kortare tid enn med dagens arbeidskraft. Store delar av NRKs arkiv er digitaliserte, men Nasjonalbiblioteket har ikkje digitalisert TV- og radioprogram frå andre kringkastingsselskap. I tillegg bør samlinga av musikkopptak og film digitaliserast. For ein del av materialet vil digitalisering vere den einaste måten å bevare det på fordi dei analoge versjonane forvitrar over tid. Digitaliseringa av tidsskrift og anna periodika er berre så vidt starta. Med fleire tilsette kan tempoet i digitaliseringa av periodika aukast. I tillegg kan Nasjonalbiblioteket komme i gang med digitalisering av småtrykk og andre pliktavleverte dokument.

Papirbasert arkiv som skal avleverast til Arkivverket

Statlege verksemdar skal avlevere eldre og avslutta arkiv til Arkivverket, jf. arkivlova med tilhøyrande forskrifter. Arkivverket skal ta vare på arkiva og arbeide aktivt for at befolkninga kan gjere bruk av desse unike kjeldene til kunnskap. Til no har Arkivverket ansvar for bevaring og tilgjengeleggjering av papirbaserte arkiv tilsvarande 268 kilometer med arkivhyller. Arkiva blir bevarte i Arkivverkets magasin. Arkivverket har rekna ut at etaten i tillegg vil få ansvar for papirarkiv tilsvarande 235 kilometer med hyller. Dette er arkiv som enno ikkje er avleverte til Arkivverket. Med dagens magasinkapasitet i Arkivverket og det nye magasinet som blir bygd i Mo i Rana, vil den ledige kapasiteten vere på 75 hyllekilometer. Arkivverket vil derfor mangle magasin til om lag 160 hyllekilometer med arkiv. Arkivverket har rekna ut at det vil vere meir økonomisk effektivt å digitalisere papirarkiva og ta vare på dei digitale kopiane i staden for å byggje nye magasin for bevaring av dei originale papirarkiva. I det nye

magasinet i Mo i Rana vil ein bevare dei originale dokumenta som det ikkje er høve til å destruere, jf. arkivforskrifta. Dei digitale kopiane vil bli meir tilgjengelege for bruk enn dei papirbaserte originalane. Med fleire tilsette, større lokale og fleire maskiner, vil Nasjonalbiblioteket i Mo i Rana kunne gjennomføre eit digitaliseringsprosjekt i samarbeid med Arkivverket.

Fotografi, film og lydopptak i arkiv og museum

Det finst over 100 millionar analoge fotografi i samlingane til arkiv, museum og aviser. Med produksjon av digitale kopiar kan ein sikre at desse fotografia ikkje går tapt. I tillegg vil det bli enklare å finne igjen foto i søkbare elektroniske system. Med fleire tilsette vil Nasjonalbiblioteket kunne auke tempoet på digitaliseringa av foto. Dermed blir fotosamlingane òg meir tilgjengelege for bruk. Store mengder av lydopptak og film i arkiva og musea kan gå tapt fordi lagringsmedia forvitrar. Nasjonalbiblioteket har fått ansvar for å leggje fram ein plan for å digitalisere verneverdig audiovisuelt materiale i arkiv og museum. Med tilgang på nye årsverk, større lokaler og fleire maskiner, vil Nasjonalbiblioteket kunne digitalisere dei viktigaste samlingane av slike lydopptak og film.

Omfanget av digitaliseringsarbeidet kan dimensjonast etter behov. Å byggje ut digitaliseringsanlegget og akselerere digitaliseringsprosessen til Nasjonalbiblioteket vil gi det norske folk tilgang til store delar av den dokumentbaserte kulturarven vår, med mellom anna offentlege arkiv og dokument om lokal historie. Nasjonalbiblioteket vil få ein unik sjanse til å digitalisere materiale som dokumenterer både den korte og den lange historia vår. Det vil gi grunnlagsmateriale for forskarar, journalistar, slektshistorikarar og privatpersonar. Det vil òg kunne gi eit grunnlag for digital innovasjon innanfor språk og språkverktøy, kultursektoren generelt og samfunnet elles.

Nasjonalbiblioteket har dei siste to åra spissa kompetanse på bruk av kunstig intelligens som verktøy for kunnskapsorganisering og gjenfinning. Med bruk av slik teknologi er det mogleg å utføre oppgåver som før ville kravd store personressursar. Auka satsing på digitalisering av

kulturarvsmateriale kan kombinerast med moderne metodar for å organsiere og gjenfinne innhald. Nasjonalbiblioteket eksperimenterer både med katalogisering av materiale og med utvikling av tenester for brukarar og forskarar basert på maskinlæring. Med slike verktøy for tekstanalyse, tale til tekst konvertering og biletanalyse kan den digitale samlinga gjerast tilgjengeleg på nye måtar for brukarane. På sikt legg dette òg grunnlag for ny kunnskap og forståing. Nasjonalbiblioteket ønskjer å byggje eit miljø som kan vere ein ressurs for fleire innanfor arkiv-, bibliotek- og museumssektoren knytt til maskinlæring og kunstig intelligens.

Departementet vil ha dialog med NRK om korleis ein kan ta best mogleg vare på dei tilsette i lisensavdelinga. Det er viktig med eit godt samarbeid med fagforeiningane og kommunen i samband med nedlegginga. Mellom anna bør NRK ved behov leggje til rette for karriererettleiing og bistand til å søkje på andre stillingar.

Regjeringa går inn for at delar av innsparinga ved overgangen til løyvingfinansiering skal brukast til auka satsing på digitalisering ved Nasjonalbiblioteket i Mo i Rana. Regjeringa vil komme tilbake med eit overslag over kor mange stillingar som kan skapast ved Nasjonalbiblioteket i Mo i Rana. Konkrete planar for satsinga vil departementet komme tilbake til i budsjettet for 2020.

Boks 4.2 Utviding av Nasjonalbiblioteket si verksemd i Mo i Rana

Regjeringa vil:

- Redusere dei økonomiske rammene til NRK tilsvarande kostnadsreduksjonen for NRK ved overgangen til løyvingfinansiering.
- Bruke delar av denne innsparinga til å utvide verksemda ved Nasjonalbiblioteket i Mo i Rana.
- Ha dialog med NRK om korleis dei tilsette ved Lisensavdelinga kan bli tekne vare på på ein best mogleg måte.

5 Samling av mediestøtta

5.1 Innleiing

I Granavollplattforma heiter det at «all mediestøtte skal samles i én ordning». Dette kapittelet omhandlar på kva måte ein kan samle den direkte mediestøtta og aktuelle tiltak for å styrkje prinsippet om armlengds avstand i mediepolitikken.

5.2 Bakgrunn

Mediestøtta på statsbudsjettet er delt inn i fem ulike tilskotsordningar som Medietilsynet forvaltar etter føresegner frå Kulturdepartementet. Dette gjeld ordningane for produksjonstilskot, innovasjons- og utviklingsprosjekt, tilskot til lokale lyd- og biletmedium, tilskot til samiske aviser og distribusjonstilskot til avisene i Finnmark. I tillegg vedtek Stortinget kvart år nivået på kringkastingsavgifta som NRK krev inn, og som utgjer størstedelen av dei samla inntektene til NRK. Overføringa av inntektene frå kringkastingsavgifta til NRK blir ikkje førte på statsbudsjettet i dag. Departementet har også ein avtale med TV 2 om kompensasjon for meirutgifter i samband med eit allmennkringkastaroppdrag som skal gjelde fram til 2023.

Mediemangfaldsutvalet foreslo at det bør innførast eit styringssignal for dei overordna økonomiske rammene for andre støtteordningar på medieområdet, tilsvarende det som gjeld for NRK. Utvalet grunn gav dette primært med omsynet til meir føreseielegheit og langsiktig planlegging i bransjen.

Prinsippet om at pressa er redaksjonelt uavhengig av myndigheitene er etablert i norsk og internasjonal rett. EMK artikkel 10 beskyttar retten til å komme med ytringar utan at myndigheitene grip inn, og Grunnlova § 100 inneber både ei negativ plikt til ikkje å gripe inn i ytringsfridommen og ei positiv plikt til å leggje til rette og sikre ytringsfridommen til borgarane. Nyheitsmedium som institusjon har eit særleg vern mot inngrep frå myndigheitene fordi dei er så viktige for den frie offentlege meiningsbrytinga og opinionsdanninga. Prinsippet om armlengds avstand bør òg

vere retningsgivande for korleis mediestøtta blir innretta.

5.3 Gjeldande økonomiske verkemiddel

Det er eit sentralt omsyn at forvaltinga av tilskota til redaksjonelle medium skjer med armlengds avstand frå dei politiske myndigheitene, både av omsyn til det redaksjonelle sjølvstendet til media og av omsyn til mediebrukarane sin tillit. Til dømes er tildelinga av mediestøtte i dag basert på mest mogleg objektive kriterium, forvaltinga av ordningane er i praksis delegert til Medietilsynet, og klagesaker blir avgjorde av Medieklagenemnda. Departementet sin gjennomgang av dei økonomiske verkemidla tilseier samtidig at det er mogleg å styrkje prinsippet om armlengds avstand i mediepolitikken. Til dømes er Medietilsynet formelt underlagt Kulturdepartementets instruksjonsmyndigheit i forvaltinga av mediestøtta.

5.3.1 Eit meir heilskapleg avgjerdsgrunnlag

Stortinget løyver i dag midlar til redaksjonelle medium i dei årlege statsbudsjetta på grunnlag av budsjettforslag frå regjeringa. Nivået på dei ulike tilskotsordningane og nivået på kringkastingsavgifta blir i dag vurderte kvar for seg. Kompensasjonen til TV 2 for å tilby allmennkringkastingsinnhald på TV er fastsett i ein eigen avtale for perioden 2019–2023, mens løyvingane til dei direkte tilskotsordningane blir behandla kvart år utan langsiktige styringssignal.

Dagens system kan kritiserast for at det ikkje legg til rette for ein heilskapleg og overordna analyse av den framtidige utviklinga i marknaden og vurderingar av kvar midlane gir best avkastning i form av auka mediemangfald. Det kan derfor vere behov for å sjå formåla i samanheng og vurdere kva som fremjar mangfaldet og den offentlege samtalen i eit meir langsiktig perspektiv.

Stortingsvedtaka om mediestøtte bør byggje på overordna, langsiktige og heilskaplege vurde-

ringar av mangfaldet, marknadsforholda og behova i bransjen. Dette er òg i samsvar med vurderingane som Mediemangfaldsutvalet gjorde i NOU 2017: 7.

5.3.2 Føreseielegheit

NRK har behov for føreseielege økonomiske rammor. Dette behovet er bakgrunnen for at det er bestemt å fastsetje fleirårige styringssignalar for NRK. Også for andre medium, som i mange tilfelle er avhengige av direkte mediestøtte som grunnlag for sunn drift, er det viktig at dei økonomiske rammene er mest mogleg føreseielege.

Prinsippet om eittårig budsjettering inneber at tilskotsmottakarane først får kjennskap til den samla økonomiske ramma for sjøve tilskotsordninga få veker før driftsåret tek til, i samband med at statsbudsjettet blir vedteke. Medietilsynet simulerer deretter tilskotet til det enkelte mediet på grunnlag av mellom anna rekneskapstal og kontrollert gjennomsnittleg nettoopplag frå ulike publiseringsplattformer. Dette er opplysningar som ligg føre seint på sommaren. Tilsynet legg deretter fram resultatet for hovudorganisasjonane i mediebransjen, før departementet gjer endeleg vedtak om satsar og tilskotsbeløp. Det er nødvendigvis òg uvisse om kor mykje det enkelte mediet får i tilskot, fordi den endelege fordelinga er avhengig av om det kjem nye medium inn i ordninga, eller om nokon forsvinn ut.

Dette inneber at tilskotet til det enkelte mediet først blir avklart i september/oktober i tilskotsåret.

5.3.3 Prinsippet om armlengds avstand

Prinsippet om armlengds avstand tek som utgangspunkt at det bør vere ei fordeling av makt med omsyn til beslutningsmyndigheit mellom det politiske systemet og eit armlengdsorgan. Både armlengdsorganet og dei politiske myndigheitene spelar viktige og legitime rollar. Dei politiske myndigheitene skal leggje forholda til rette mellom anna ved å fastsetje overordna mål og prioriteringar, leggje til rette infrastruktur og fastsetje omfanget av den økonomiske støtta.

Som nemnt i kapittel 1 inneheld systemet for mediestøtta fleire mekanismar som skal sikre redaksjonelt sjølvstende og bidra til at mediebrukarane har tillit til tilskotssystemet. Til dømes er tildelinga av mediestøtte i dag basert på mest mogleg objektive kriterium. I tillegg er forvaltninga av ordningane delegert til Medietilsynet. Tilsynet er hovudsakleg formelt underlagt departementet

sin instruksjonsmyndigheit, men departementet har praktisert at det ikkje involverer seg i tilsynet sin behandling av enkeltsaker. Medieklagenemnda avgjer klagesaker.

Samtidig er det mogleg å styrkje prinsippet om armlengds avstand ytterlegare og dermed auke tilliten til tilskotssystemet og det redaksjonelle innhaldet i media som får statlege tilskot. I dag har systemet fleire sider som kan bli betre:

- Stortingets budsjettvedtak fastset ramma for den totale mediestøtta og fordelinga mellom dei ulike tilskotsordningane/formåla innanfor mediestøtta. I dette ligg det eit underforstått premiss om at Stortinget berre skal ta stilling til korleis tilskotsordningane er innretta på overordna nivå. Det finst likevel døme på at Stortinget har teke avgjerder som har direkte økonomisk betydning for individuelle tilskotsmottakarar eller grupper av mottakarar.
- Tilskotsmottakarane kan i mange tilfelle vere avhengige av offentleg støtte og samtidig ha høve til å påverke dei formelle avgjerdene gjennom bruk av eigne mediekanalar. Påverknadskrafta til media kan innebere at heile mediestøttesystemet blir sårbart for påverknad frå dei aktørane som får støtte. Det kan gjere tilskotsordningar mindre samanhengande og mindre treffsikre.
- Kulturdepartementet fastset i dag regelverket for produksjonstilskotsordninga, inkludert kvalifikasjons- og fordelingskriterium og tilskotsatsane som bestemmer fordelinga mellom ulike grupper av medium og indirekte storleiken på individuelle tilskot. Det opnar for politisk styring gjennom regelverket.
- Det gjeldande regelverket for produksjonstilskotet inneber at enkelte medium får over 10 prosent av totalramma. Stortinget kan derfor i prinsippet indirekte straffe eller påskjønne enkeltmedium ved å kutte i eller auke ramma. Sjølv om departementet ikkje har noko grunnlag for å seie at dette skjer i dag, kan det føre til at allmenta får mindre tillit til ordninga.

Ein ny modell for mediestøtta bør prøve å betre desse sidene ved systemet vi har i dag.

5.4 Modell for samling av mediestøtta

Regjeringa vil leggje om avgjerdssystemet for mediestøtta. Modellen skal særleg leggje til rette for samla vurderingar av samanhengen mellom ulike mediestøtteordningar, størst mogleg føreseielegheit for tilskotsmottakarane og styrkt prinsipp

om armlengds avstand mellom politikk og forvaltning av ordningane.

Modellen skal ha desse hovudelementa:

- Stortinget lovfestar systemet med styringssignal for NRK og for den direkte mediestøtta.
- Det vil bli etablert faste, langsiktige økonomiske rammes for mediestøtta gjennom eit system med styringssignal. Det vil skje ved at Kulturdepartementet året etter stortingsval legg fram ein budsjettproposisjon om dei økonomiske rammene for høvesvis NRK og den direkte mediestøtta med forslag til fireårige styringssignal. På grunnlag av budsjettproposisjonen vil regjeringa foreslå at Stortinget fattar romartalsvedtak for dei årlege økonomiske rammene til høvesvis NRK og den direkte mediestøtta for desse fire åra. Dersom Stortinget fattar eit slikt vedtak, vil det ha som konsekvens at Stortinget forpliktar seg ut over det enkelte budsjettår. Dette vil styrkje uavhengigheita og føreseielegheita for mottakarane.
- Det blir oppretta eit uavhengig råd – Mediestøtterådet. Rådet får kompetanse til å fastsetje føresegnar for ordningane og ansvar for å fordele midlar mellom dei ulike tilskotsordningane, som utgjer den direkte mediestøtta. Budsjettproposisjonen med forslag til styringssignal, som skal fremjast kvart fjerde år, vil innehalde framlegg om overordna politiske føringer for Mediestøtterådets verksemd. Medietilsynet skal vere sekretariatet for rådet og stå for utbetaling av midlar til mottakarane.

Nedanfor blir elementa i ein slik modell forklart nærmare.

5.4.1 Faste, langsiktige økonomiske rammes for mediestøtte

Omsynet til media si uavhengige stilling tilseier at mediepolitiske verkemiddel bør vurderast i samanheng og i eit meir langsiktig perspektiv enn i dag. Politiske avgjerder om mediestøtta bør vere baserte på samla og overordna vurderingar som ligg fast over fleire år. Eit sterkare heilskapsperspektiv vil kunne fremje balansen mellom nasjonale og lokale medium, mellom kommersielle og offentleg finansierte medium og mellom etablerte og nye medium.

Regjeringa vil etablere ein ordning med faste, langsiktige økonomiske rammes for NRK og den direkte mediestøtta. Dette vil skje ved at det innførast eit system med fireårige styringssignal for NRK og den direkte mediestøtta. Direkte mediestøtte er i denne samanheng produksjonstilskot for nyheits-

og aktualitetsmedium, innovasjon- og utviklingsprosjekt, tilskot til lokale lyd- og biletmedium, tilskot til samiske aviser og distribusjonstilskot til avisene i Finnmark. Den viktigaste ordninga under den direkte mediestøtta er produksjonstilskotet til nyheits- og aktualitetsmedium. Denne støtta har særskilt mykje å seia for mange av dei rundt 150 media som tek imot slik støtte. Styringssignalet vil gje desse meir føreseielege økonomiske rammes. Det vil òg styrkje prinsippet om armlengds avstand mellom politikk og media. Det heng saman med at styringssignalet vil bli fastsett kvart fjerde år.

Regjeringa vil foreslå å fastsetje systemet med styringssignal i lov. Dette vil styrkje den formelle statusen til desse signala.

Kulturdepartementet vil kvart året etter stortingsval gjere framlegg om storleiken på dei langsiktige økonomiske rammene i ein budsjettproposisjon. For å gje Stortinget eit best mogleg avgjerdsgrunnlag vil budsjettproposisjonen innehalde ein meldingsdel, der departementet gir ein brei omtale av status for dei økonomiske føresetnadene for medieverksemd i Noreg. Ein slik budsjettproposisjon vil første gong bli fremma i 2022.

Regjeringa legg opp til at denne budsjettproposisjonen òg skal innehalde vurderingar av behovet for endringar i allmennkringkastingsoppdraget, og korleis NRK sitt tilbod påverkar kommersielle medium og det totale medietilbodet til publikum.

Stortinget fattar på grunnlag av budsjettproposisjonen romartalsvedtak for dei konkrete styringssignala for NRK og den direkte mediestøtta for fire år. Dette vil styrkje uavhengigheita og føreseielegheita for mottakarane.

5.4.2 Samla løyving av mediestøtta

Regjeringa vil samle mediestøtta på eit kapittel over statsbudsjettet. Tilskotsformåla i denne posten vil vere:

- løyvinga til NRK
- kompensasjon til ein kommersiell allmennkringkastar på fjernsyn
- direkte mediestøtte som i dag blir løyvd over statsbudsjettet kapittel 335 Medieformål

Stortinget bør fastsetje dei økonomiske rammene for kvart av dei tre hovudformåla i tråd med styringssignala og avtalen med ein kommersiell allmennkringkastar.

Staten, ved Kulturdepartementet, og TV 2 har gjort ein avtale om levering av kommersielle allmennkringkastingstenester for perioden 2019–2023. I samsvar med avtalen kan TV 2 ta imot inn-til 135 millionar kroner per år. Kompensasjonen

kan berre dekkje TV 2 sine nettokostnader i samband med allmennkringkastingsoppdraget, inkludert ei rimeleg fortенeste. Nettokostnader vil seie differansen mellom TV 2 sine kostnader og inntekter i samband med allmennkringkastingsoppdraget. Dersom TV 2 har lågare nettokostnader enn 135 millionar kroner, vil kompensasjonen bli redusert tilsvarende. Rammene for overføringane til TV 2 er dermed gitt i avtalen om kompensasjon for kommersiell allmennkringkasting på fjernsyn. Som nemnt over vil den første budsjettproposisjonen med forslag til styringssignal for NRK og den direkte mediestøtta etter planen bli fremja i 2022. Dette vil vere eitt år før den gjeldande avtalen med TV 2 går ut. Regjeringa ser dette som eit naturleg tidspunkt å invitere Stortinget til å ta stilling til om ein skal føre vidare ei ordning med kompensasjon for kommersiell allmennkringkasting og legg derfor opp til ein omtale av dette i budsjettproposisjonen som skal fremjast i 2022.

5.4.3 Eit uavhengig råd for mediestøtta

For å styrkje prinsippet om armlengds avstand vil regjeringa opprette eit uavhengig råd, Mediestøtterådet, som skal ha ansvar for den direkte mediestøtta.¹ Rådet sin uavhengige status skal lovfestast.

Rådet bør avgjere fordelinga av midlar mellom tilskotsordningar. Vidare bør rådet få delegert regelverkskompetanse for tilskotsordningane. Dette vil kunne bidra til å sikre legitimitet og transparens i praktiseringa av tilskotssystemet, og motverke mistanke om at politiske interesser på utilbørleg vis styrer fordelinga av mediestøtta.

Rådet bør oppnemnast av Kongen for ein periode på fire år og ha ein storleik som sikrar mangfald gjennom ulike perspektiv og kompetansefelt. Samtidig bør ikkje rådet ha fleire medlemmar enn nødvendig for å sikre fleksibilitet og ei effektiv ressursutnytting. Dette kan tilseie at rådet bør ha 5 til 7 medlemmar. Desse må ha relevant erfaring og fagkompetanse, til dømes innan medievitenskap, jus og økonomi og minoritetsspråklege spørsmål. Medlemmene skal ikkje sitje som representantar for særskilde partar eller ha økonomiske interesser i mediebransjen. Det må leggjast vekt på breidde i samansetjinga, geografisk, kjønnsmessig og på annan måte.

Medietilsynet bør vere sekretariat for rådet og førebu avgjerdene til rådet. Medietilsynet vil i samband med denne rolla kunne få ansvar for å utarbeide fagleg grunnlag for regelverksendringar, evaluere effekten av tilskotsordningar, gjennomføre innspelsmøte osv.

Medietilsynet vil få ansvar for forvaltninga av mediestøtteordningane. Det ligg i dette at alle utbetalingar av tilskot skjer frå tilsynet. Dette inkluderer òg utbetalingar til NRK.

Etableringa av rådet reiser ei rekkje andre spørsmål, mellom anna knytte til korleis rolla til rådet som eit uavhengig organ skal balanserast mot Stortinget si rolle som lovgjevande og løyvande organ. Det vil òg vere nødvendig til dømes å ta stilling til organiseringa av rådet, den rolla rådet har i samband med utarbeiding av dei fireårige styringssignala, og korleis forholdet mellom rådet og Medietilsynet som sekretariat bør organiserast.

Dei nærmare organisatoriske og regulatoriske rammene for Mediestøtterådet vil bli utgreidde. Når det gjeld forholdet mellom rådet og Stortinget, legg regjeringa som eit utgangspunkt til grunn at budsjettproposisjonane om styringssignala som skal fremjast kvart fjerde år, bør innehalde framlegg til overordna politiske mål og føringar for rådet sitt arbeid med regelverksutforming og fordeling av midlar til dei ulike tilskotsordningane. Regjeringa vil som illustrasjon her vise til kapitle 6 og 7 nedanfor, som inneheld nokre slike føringar.

Rådet skal ha ei sentral rolle i arbeidet med å utvikle mediestøtteordningane. Rådet bør kunne ta initiativ til å etablere nye ordningar og gjere framlegg om å leggje ned eksisterande. Ev. avvikling av eksisterande tilskotsordningar og etablering av nye bør vere forankra i Stortinget, og dette vil vere naturlege tema i budsjettproposisjonen om mediestøtta, som skal leggjast fram kvart fjerde år. Dersom departementet foreslår ei ny tilskotsordning, og Stortinget sluttar seg til dette, vil det berre bli gitt overordna føringar knytt til formålet med den nye ordninga. Det vil vere opp til rådet å fastsettje nærmare regelverk.

Det må gjerast nærmare greie for detaljane i modellen. Dette vil skje så snart som mogleg i ein lovproposisjon med forslag til formelle rammer for Mediestøtterådet og for ordninga med styringssignal. Forslag til lov om rådet vil bli sendt på høyring etter at Stortinget har behandla denne meldinga. Mediestøtterådet kan tidlegast vere i verksemd i 2021.

¹ Den direkte mediestøtta omfattar produksjonstilskotet, innovasjon og utvikling, tilskot til lokale lyd- og biletmedium, tilskot til samiske aviser og distribusjonstilskot til avisane i Finnmark. Kompensasjon til ein kommersiell allmennkringkastar haldast i denne samaheng utanfor.

Boks 5.1 Modell for samla mediestøtte

Regjeringa vil:

- Etablere faste, langsiktige rammer for mediestøtta, ved å foreslå at Stortinget lovfestar modellen med fireårige styringssignal og vedtek romartalsvedtak for dei økonomiske rammene for NRK og direkte mediestøtte.
- Året etter stortingsval leggje fram forslag til styringssignal og ev. politiske føringar for mediestøtta i ein budsjettproposisjon.
- Samle løyvinga til mediestøtteformål på eit budsjettkapittel som utbetalast til Medietilsynet som forvaltar mediestøtteordningane.
- Etablere eit uavhengig råd, Mediestøtterådet, med Medietilsynet som sekretariat. Mediestøtterådet får delegert regelverkskompetanse og ansvar for å fordele midlar mellom tilskotsordningar som utgjer direkte mediestøtte. Rådet si verksemd skal skje innanfor rammene av eit eige regelverk og overordna føringar frå Stortinget.
- Foreslå å lovfeste den uavhengige stillinga til Mediestøtterådet.

6 Mål for den direkte mediestøtta

6.1 Innleiing

Med eit mediestøtteråd på plass vil Stortinget og regjeringa fastsetje overordna, politiske mål og føringar for kva støtteordningar ein skal ha, og korleis tilskotsordningane under den direkte mediestøtta skal innrettast. Dette kapittelet presenterer kva slags mål som bør vere førande for arbeidet til rådet. I påvente av etableringa av Mediestøtterådet vil departementet setje i gang eit arbeid med omlegging av mediestøtta i tråd med konklusjonane under.

6.2 Bakgrunn

6.2.1 Det overordna målet til regjeringa

Regjeringa sine overordna mål for mediepolitikken er formulert i Granavollplattforma. Her heiter det: «Regjeringens mediepolitikk skal legge til rette for ytringsfrihet, pressefrihet og informasjonsfrihet og for god nyhetsproduksjon over hele landet, og en bredt anlagt offentlig samtale i det digitale mediesamfunnet». Mediepolitikken skal stimulere til innovasjon, utvikling og nyskaping. Samtidig som tradisjonane og grunnverdiane til den frie pressa skal vidareførast i ei ny tid. I tillegg har regjeringa som mål at mediestøtta skal vere føreseieleg og ubyråkratisk og ha størst mogleg avstand til politiske myndigheiter.

Med dei nemnde måla som bakgrunn ønskjer regjeringa å «modernisere mediestøtten for å sikre et mangfold av utgivelser på ulike plattformer, norsk journalistisk innhold, og videreføre innovasjonsordningen for digital medieutvikling».

6.2.2 Mål for eksisterande tilskotsordningar

I tillegg til regjeringa sine mål for mediepolitikken er det utarbeidd mål for dei enkelte tilskotsordningane på medieområdet.

Produksjonstilskotet, som er den berande ordninga i den direkte mediestøtta, skal «stimulere til et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk, inkludert medier i markeder som er for

små til å være bærekraftige og alternativer til de ledende mediene i større markeder».¹ Samiske aviser har ei eiga ordning som skal «legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet»,² mens tilskotet til lokale lyd- og biletmedium skal «bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet» og «stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier som når et stort publikum».³

I 2018 blei det oppretta ei ordning for innovasjons- og utviklingstilskot. Formålet med denne ordninga er å «fremme mediemangfold og en opplyst offentlig samtale gjennom å stimulere til redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling hos nyhets- og aktualitetsmedier. Ordningen skal særlig fremme redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling i små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier».⁴

6.2.3 Mediemangfaldsutvalet sitt forslag til målformulering

Ein del av mandatet til Mediemangfaldsutvalet var å vurdere kva mål staten bør ha for mediemangfald. For å oppnå det overordna målet om å fremje ytringsfridom og demokrati, jf. Grunnlova § 100, foreslår utvalet følgjande målformulering:

«Med sikte på å fremme en felles, åpen og opplyst offentlig samtale, bør staten legge til rette for at alle borgere kan bruke et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier.»

Utvalet legg vekt på at oppgåva til staten «må være å legge til rette for, gi tilgang til og muligheter for bruk som understøtter reell ytrings- og informa-

¹ Forskrift 25. mars 2014 nr. 332 om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, § 1

² Forskrift 17. mars 1997 nr. 248 om tilskudd til samiske aviser § 1

³ Forskrift 19. februar 2016 nr. 166 om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier § 1

⁴ Forskrift 26. juni 2018 nr. 1033 om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 1

Boks 6.1 Eksisterande mål for den direkte mediestøtta

Forskrift 25. mars 2014 nr. 332 om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 1:

Produksjonstilskuddet skal stimulere til et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk, inkludert medier i markeder som er for små til å være bærekraftige og alternativer til de ledende mediene i større markeder.

Forskrift 17. mars 1997 nr. 248 om tilskudd til samiske aviser § 1:

Tilskuddet til samiske aviser og samisk språklige avissider skal legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet.

Forskrift 26. juni 2018 nr. 1033 om innovasjon- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 1:

Tilskuddsordningen skal fremme mediemangfold og en opplyst offentlig samtale gjennom å stimulere til redaksjonell, inn-

holdsrettet innovasjon og utvikling hos nyhets- og aktualitetsmedier.

Ordningen skal særlig fremme redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling i små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier.

Forskrift 19. februar 2016 nr. 166 om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier § 1:

Tilskuddsordningen har som hovedmål å bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet. Tilskuddsordningen skal stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier som når et stort publikum ved å bidra til:

- a) digitalisering av lokalradio,
- b) produksjon av programmer med høy teknisk og innholdsmessig kvalitet,
- c) videreutvikling av det enkelte lokalmediets egenart, og
- d) kompetanseutvikling og samarbeid mellom ulike lokalmedier.

sjonsfrihet». Utvalet viser til at målformuleringa føreset innholdsmangfold, er plattform- og teknologinøytral og inkluderer borgarar på tvers av sosioøkonomiske, demografiske og andre variablar. I tillegg peiker utvalet på at tiltak for mediemangfold er med på å motverke samfunnsmessige tendensar som å dele den offentlege samtalen opp i mindre, isolerte og einsretta deloffentlegheiter.

Utvalet skriv at mangfold er det sentrale omgrepet i målformuleringa, og viser til tre aspekt ved eit mediemangfold: avsendarmangfold, innholdsmangfold og bruksmangfold. Bruksmangfoldet blir sagt å vere «den mest avgjørende dimensjonen ved mangfoldsbegrepet». Utvalet skriv at eit breitt spektrum av medieinnhald med tanke på mellom anna målform, sjanger og geografisk og ideologisk ståstad og synspunkt «er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet». Det er grunnleggjande med at medieinnhald blir viktig først når det faktisk blir brukt. Dersom det mangfaldige tilbodet av medium ikkje blir teke i bruk, kan heller ikkje mediemangfoldet bidra til reell

informasjons- og ytringsfrihet. Mangfold er derfor ikkje eit isolert mål, men eit middel for å oppnå ein felles, open og opplyst samtale.

6.2.4 Høyringsinnspel

Ingen av høyringsinstansane kommenterer sjølve målformuleringa til utvalet. Dei fleste høyringsinstansane peiker likevel på den viktige rolla lokalavisene har i lokalsamfunna og i lokaldemokratiet. KS skriv at ut frå omsynet til eit levande lokaldemokrati er det spesielt viktig at lokale medium har gode vilkår: «Lokale medier som har ressurser til å følge opp saker lokalt har stor betydning for et levende lokaldemokrati. Lokale medier kan bidra til å øke interessen og kunnskap om lokale politiske saker og avdekke kritikkverdige forhold, og derigjennom til å skape tillit til lokaldemokratiet». Lokalmedia er «på mange måtar [...] grunnlaget for den mangfaldige og levande norske pressestrukturen» vi har i dag, ifølgje *Nynorsk pressekontor*. LLA og *Norsk Journalistlag (NJ)* peiker på at lokalavisene har stor betydning for informa-

sjonstilgangen og meningsdanninga der dei kjem ut, og at desse media er ein viktig og uunnverleg fellesarena i lokalsamfunna. Samtidig peiker dei på at lokalavisene «står overfor store utfordringer i arbeidet med å tilpasse medietilbudet til endrede medievaner som følge av stram økonomi» (NJ), og at det er «viktig å sikre rammevilkåra til lokalavisene» (LLA).

Polaris meiner at det er viktig å bevare den journalistiske overvakinga til lokalmedia, og viser til at lokalavisene er ein sentral del av nyheitsdekninga: «Mindre redaksjoner fører til en mindre evne til å overvåke samfunnet – både geografisk og sektormessig». *Polaris* synest den aukande tendensen til å utvide journalistiske blindsoner er «bekymringsfull».

MBL og *LLA* meiner det er vesentleg at mediestøtta stimulerer til innovasjon og utvikling for å hjelpe mediebransjen gjennom den digitale transformasjonen, og at ho bidreg til at lokalavisene får ta del i den digitale utviklinga. At særleg små, uavhengige aviser «får tilstrekkeleg med kompetanse, råd, rettleiing og tilgang til teknologi, kan bli avgjerande for å klare å halde oppe mangfaldet på eigarsida i lokalavisene i landet», ifølgje *LLA*. Verkemiddel som medverkar til omstilling og utvikling, «kan bidra til å heve kvaliteten på norsk journalistikk» (NR) og hjelpe mediebedrifter med små ressursar til «å komme i gang med nye prosjekter» (NJ).

6.3 Mål for den direkte mediestøtta

Digitaliseringa har gjort det mogleg å formidle journalistikk på fleire måtar enn tidlegare, mens betre informasjonstilgang og analyseverktøy gjer det lettare for media å få kjennskap til brukarane og preferansane deira. Samtidig har endringar på etterspørselssida gjort det nødvendig å utvikle nye forretningsmodellar. Nyheiter blir i dag konsumerte på fleire plattformer samtidig, mens digitaliseringa har gjort tilgangen til nyheiter større og endra konkurransebildet.

Mediemangfaldsutvalet konkluderer med at omlegginga av produksjonstilskotet i 2014 til ei plattformnøytral ordning, og ei utviding av meirverdiavgiftsfritaket i 2016 til å inkludere elektroniske nyheitsmedium, har gjort at dei økonomiske verkemidla er med på å leggje til rette for forretningsmodellar som baserer seg meir på digital publisering. Endringane i mediemarknaden, teknologien og mediebruket kan likevel innebære at det er intensjonar eller omsyn som ikkje blir varetakne godt nok i dagens mål for mediestøtta.

Departementet legg til grunn at dagens mål for produksjonstilskotet og dei andre direkte mediestøtteordningane bør vidareførast (sjå boks 6.1). Det er likevel behov for å supplere desse måla. Måla skal liggje til grunn for verksemda til Mediestøtterådet.

6.3.1 Lokale medium og geografiske kvite flekkar

Mediemangfaldsutvalet viser til at lokalmedia fyller ei viktig rolle for mediemangfaldet. Utvalet peikar på at dersom det ikkje finst redaksjonelt styrte medium som følgjer regionale og lokale forvaltingsnivå og maktstrukturar i samfunnet tett, kan det svekkje demokratiske funksjonar og informasjonsfridommen til den enkelte borgaren. Utvalet peikar òg på at den journalistiske dekninga blir svakare jo mindre befolkningsgrunnlaget er. Dersom ei lokalavis blir lagd ned i ein kommune med få eller ingen andre lokale alternativ, vil det vere meir prekært enn dersom eit av mange riksdekkjande nyheitsmedium fell bort.

Departementet deler utvalet sitt syn på den viktige rolla til lokalmedia. Lokalmedia er sentrale for å sikre eit godt lokaldemokrati og for tilknytning og engasjement i lokalmiljøet. Ei undersøking frå USA⁵ har mellom anna funne tendensar til at økonomistyringa er betre i kommunar med ei lokalavis, mens ei norsk undersøking⁶ har konkludert med at innbyggjarar i kommunar med lokalavis har eit meir kritisk blikk på lokaldemokratiet, noko som truleg gjer innbyggjarane i stand til å ta betre informerte val. Når medium legg ned lokal-kontor eller har for få ressursar til å dekkje kommunestyredebatrar e.l., kan det føre til at borgarane går glipp av viktig informasjon om det som skjer i nærmiljøet.

På små stader klarer ofte ikkje marknaden åleine å bevare eit lokalmedium. Om ein kommune er godt dekt eller ikkje, handlar ikkje berre om at det kjem ut ei lokalavis på staden, eller at ei avis har kommunen som dekningsområde. Storleiken og økonomien til mediet, og dermed den redaksjonelle styrken, har òg mykje å seie for om avisa klarer å utføre samfunnsoppdraget sitt.

Å leggje til rette for lokalmedium i heile landet og meir undersøkjande journalistikk og innovasjon vil òg bidra til utvalsmålet om at «alle borgere

⁵ Murphy, Dermot m.fl. (2018). «Financing Dies in Darkness? The Impact of Newspaper Closures on Public Finance».

⁶ Winsvold, Marte (red.) m.fl. (2013). «Veier til god lokaldemokratisk styring». Rapport 2013:24, NIBR.

kan bruke et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsinnhold». Det er vanskeleg å stimulere spesifikt til bruksmangfold. Å leggje til rette for kritisk og undersøkjande innhald frå eit mangfold av avsendarar, spesielt lokalmedium, vil likevel kunne stimulere til eit bruksmangfold.

I samband med utgreiinga til Mediemangfaldsutvalet fekk Sigurd Høst i oppdrag å undersøkje lokalavisene si dekning i Noreg. Høst fann berre éi blindsoner: Oslo kommune. Med blindsoner meiner han at det ikkje skjer systematisk journalistisk dekning i stor nok grad, og at dekninga som blir gjort, er sparsam. Vidare fann Høst det han kallar «halvskuggar» i 22 norske kommunar. Halvskuggane beskriv han som ein situasjon der kommunen blir opplyst, men der lyset er for svakt. I tillegg finn han enkelte kommunar der han meiner at det er grunn til å spørje om dekninga er god nok: små og perifere kommunar som berre blir dekte av store regionaviser, og kommunar som er dekte av aviser med små redaksjonelle ressursar som i tillegg skal dekkje distrikt som er så store at det blir ei utfordring for dei. Høst konkluderer likevel med at den redaksjonelle dekninga av norske kommunar samla sett er rimeleg god, med tanke på alle dei små kommunane vi har i landet.

Ein eventuell auke av underdekte område kan få store konsekvensar. Den framtidige mediestøtta bør bidra til å unngå geografiske kvite flekkar i medielandskapet. Slike kvite flekkar treng ikkje berre vere kommunar utan systematisk dekning, men kan òg vere kommunar der dekninga er svak. Å ta vare på små lokalmedium og stimulere til etablering av nye medium er positivt for mediemangfaldet generelt og for lokalsamfunna spesielt. Særleg vil det vere positivt å stimulere til lokalmedium i område som i dag har låg eller inga journalistisk dekning. Samtidig viser Mediemangfaldsutvalet til at den økonomiske utviklinga i bransjen «som følge av sterk konkurranse om reklameinntekter» har skapt eit aukande behov for innovasjon. Dette gjeld særleg små medium. Men ei rekkje verksemder – særleg små, uavhengige mediehus – har ofte ikkje overskotskapasitet eller økonomiske ressursar til å gjennomføre nødvendige omleggingar.

Mange av dei små lokalmedia får eit nokså lite produksjonstilskot. Til saman fekk 132 nummer 1-medium og åleinemedium 76,6 millionar i tilskot i 2018. For mange av mottakarane har tilskotet likevel mykje å seie. Ein analyse som Medietilsynet gjorde i 2018, viser at tilskotet utgjer meir enn 10 prosent av driftskostnadene hos 48 medium. Tilsynet meiner at desse media vil ha store problem med å komme ut utan tilskot. Likevel blei

desse 48 media berre tildelt 28,57 millionar kroner i tilskot til saman i 2018. For 53 medium utgjer tilskotet mellom 5 og 10 prosent av inntektene. For desse er ikkje produksjonstilskotet avgjerande for at dei skal komme ut, men tilskotet styrker den redaksjonelle kapasiteten. 29 medium har låg støtteintensitet (mindre enn 5 prosent). 24 av desse hadde eit opplag på over 4 000. Tilskotet til den siste gruppa medium bidreg truleg til innhaldsmangfold og redaksjonell kvalitet i lokalsamfunna der dei kjem ut, men tilskotet er ikkje avgjerande for at mediet kjem ut.⁷

Mediemangfaldsutvalet meiner at produksjonstilskotet har bidratt til å bevare ein stabil og geografisk differensiert pressestruktur og framhevar ordninga sitt bidrag til framveksten av lokale fådagarsaviser. I 2018 fekk 158 aviser til saman 313 millionar kroner i produksjonstilskot, og av dette gjekk nesten 208 millionar kroner til dei ti største tilskotsmottakarane. Mediemangfaldsutvalet meiner det er ei utfordring for legitimiteten til ordninga at store støttebeløp går til eit fåtal aviser. Det er noko av bakgrunnen for at utvalet foreslår å auke støtta til lokale nyheitsmedium gjennom å omfordele midlane frå dei største mottakarane. Auka støtte til lokalmedia kan vere avgjerande for at små medium skal kunne halde på dei redaksjonelle medarbeidarane sine, eller for at lokale medium i større grad skal kunne satse meir på undersøkjande journalistikk.

Det er viktig å bevare eit finmaska nett av lokale nyheitsmedium. Sidan lokalmedia er så viktige for lokaldemokratiet, og fordi dei har behov for innovasjon og digital omstilling, bør mediestøtta i større grad framheve lokalmedia. Mediestøtta bør derfor ha som mål å leggje til rette for lokale medium i heile landet og unngå kvite flekkar geografisk, ved å sørge for omfordeling til små lokalaviser. Ei slik omfordeling til små, lokale aviser vil på sikt innebære ein reduksjon i tilskotet til dei media som i dag får mest tilskot. Desse avisene er også viktige for mediemangfaldet. Ei omfordeling til fordel for små lokalaviser må derfor skje gradvis, slik at dei som vil få mindre støtte, får tid til å omstille seg. Departementet viser i denne samanheng til kapittel 9, der det er varsla ein auke i mediestøtta i ein periode, for å lette omlegginga av ordningane. Departementet vil på bakgrunn av dette starte et arbeid med å innrette produksjonstilskotet slik at tilskotet alle-reie frå og med budsjettåret 2020 i større grad omfordelast til små, lokale aviser. Departementet

⁷ Analysen gjeld media som fekk produksjonstilskot i 2018.

vil involvere både bransjen og Medietilsynet i dette arbeidet.

6.3.2 Samfunnsviktig og undersøkjande journalistikk

Mediemangfaldsutvalet meiner at det i dag ikkje er god nok betalingsvilje for kostnadskrevjande kvalitetsjournalistikk digitalt, og at det heller ikkje finst mekanismar som premierer ressurskrevjande og undersøkjande journalistikk. Innhald som genererer mykje trafikk på nettet, vil òg generere større inntekter, uavhengig av kvaliteten på innhaldet.

Samfunnsviktig journalistikk, som omfattar mellom anna undersøkjande og forklarande journalistikk, er ofte ressurskrevjande tidsmessig, redaksjonelt og/eller økonomisk. Samtidig kan slik journalistikk vere strategisk viktig for det enkelte medium, fordi den kan differensiere tilbodet frå andre medium. Dette kan vere med på å auke publikum sin vilje til å betale for tilbodet. Det kan vere forklaringa på at ein det siste året har sett mange eksempel på at media bruker store ressursar på enkeltsaker. Den samfunnsviktige journalistikken bidreg med innhald som er viktig for det offentlege ordsiftet, og tilfører gjerne nye perspektiv. Samtidig er undersøkjande journalistikk om viktige samfunnsforhold ein sentral del av kjerneoppgåvene til media. Likevel er det store forskjellar mellom nyheitsmedia når det gjeld kva høve ein har til å prioritere ressurskrevjande journalistikk. Små lokalaviser har ofte i liten grad økonomiske og redaksjonelle ressursar til å prioritere store graveprosjekt eller andre typar ressurskrevjande arbeid.⁸

Medietilsynet har i rapporten *NRKs bidrag til mediemangfoldet* sett nærmare på omstrukturering og nedbemanning i mediehusa. Ifølgje rapporten har den økonomiske situasjonen dei siste åra, med til dels store inntektstap for avisene, ført til at mediehusa no har langt færre tilsette. Tilsynet viser til MBL sin lønnsstatistikk for årsverk. Den er direkte knytt til avishusredaksjonar og viser at det er blitt nesten 18 prosent færre redaksjonelle årsverk i perioden 2013–2017 i til saman 140 avishus som er tilknytte MBL. Ifølgje rapporten anslår Landslaget for lokalaviser (LLA) at det dei siste åra er kutta om lag 150 journalistiske årsverk i avisene som berre er tilslutta LLA. Det

⁸ I 2018 starta LLA eit pilotprosjekt for å auke den undersøkjande journalistikken i lokalavisene. Prosjektet hjelper blant anna medlemsavisene med å søkje pengar frå Fritt Ord sine tildelingar til norsk journalistikk.

er avisene med størst fall i annonseinntekter som har hatt størst reduksjon i årsverka. Medietilsynet skriv at for dei aller fleste avishusa kjem størstedelen av inntektene framleis frå papiravisene. Der som inntektene frå papiravisene held fram med å falle meir enn inntektene frå nettutgåvene aukar dei nærmaste åra, vil avishusa framleis måtte effektivisere og drive med omstilling. Det vil mest sannsynleg bety færre journalistar i redaksjonane rundt om i landet. Det kan komme til å påverke i kva grad lokalmedia kan satse på djupnejournalistikken, og dermed blir den samfunnsviktige journalistikken endå meir utsett. Mange lokalmedium har berre nokre få redaksjonelle medarbeidarar. For desse media kan det potensielt ha stor innverknad dersom dei må innskrenke arbeidsstokken ytterlegare.

Ved å leggje til rette for sterke og solide redaksjonar gir ein dei enkelte media i større grad høve til å prioritere den samfunnsviktige undersøkjande journalistikken. Når redaksjonar må prioritere, er det i tillegg ein risiko for at enkelte tema og sektorar får låg eller inga journalistisk dekning. Å stimulere til samfunnsviktig journalistikk kan derfor bidra til å hindre at nye tematiske blindsoner breier seg.⁹ I tillegg kan det stimulere til auka dekning av sektorar som gjerne krev journalistar med høg kompetanse på området, til dømes oljesektoren og andre delar av næringslivet, og som ofte blir underdekte i dag. Å stimulere til undersøkjande journalistikk vil dermed kunne stimulere til auka journalistisk dekning i sektorar som i dag har låg eller inga journalistisk dekning, like mykje som å stimulere til djupnejournalistikk.

Det bør vere eit overordna mål for all mediestøtte at ordningane, der det er relevant, skal leggje til rette for samfunnsviktig og undersøkjande journalistikk, og redusere tematiske kvite flekkar. Mediemangfaldsutvalet foreslo at det bør etablerast ei ny tilskotsordning som har til formål å stimulere samfunnsviktig journalistikk. Departementet ser ikkje grunnlag for å innføre ei slik ordning no, mellom anna fordi ein ser mange døme på at media uansett prioritetar slike prosjekt. Når det gjeld tematiske blindsoner viser departementet til at Mediemangfaldsutvalet fekk gjennomført ein kartlegging av kva slags saksom-

⁹ Forskarane Kvalheim og Sjøvaag har på oppdrag frå Mediemangfaldsutvalet kartlagt saksområda som norske media skriv om. Dei fant blant anna at vinningsbrotsverk, teknologi (riksmedia), sosialsektoren (riks- og regionmedia), datakriminalitet (region- og lokalmedia) og finans utgjør blindsoner i nokre typar media (Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016) «Journalistikkens blindsoner». Universitetet i Bergen).

råder norske media dekkjer og om det er tema som i liten grad blir dekkja.¹⁰ Sjølv om forskarane fann enkelte tematiske blindsonar, var hovudkonklusjonen at dekninga er god på tvers av nasjonale, regionale og lokale media. Dette er ein situasjon som kan endre seg i takt med at det økonomiske fundamentet for medieverksemd forandrar seg. Departementet legg derfor til grunn at Mediestøtterådet må følgje utviklinga, med særleg merksemd på vilkåra for slik journalistikk.

6.3.3 Innovasjon og utvikling

Endringane i brukarvanar og inntektsstraumar og overgangen til digital publisering inneber at tradisjonelle medium har eit stort behov for innovasjon og utvikling. Mediemangfaldsutvalet legg derfor vekt på behovet for ordningar som legg til rette for innovasjon og utvikling, og foreslår ei prosjektbasert tilskotsordning for å styrkje innovasjonstaka i dei redaksjonelle norske media.

Papiraviser har i fleire år hatt nedgang i opplag, samtidig som det er blitt fleire digitale lesarar. Likevel har det vore ei utfordring for mange aviser å finne attraktive modellar for brukarbetaling på digitale utgåver. Særleg gjeld det små lokalmedium som ikkje er ein del av noko konsern, og som i liten grad har faglege eller økonomiske ressursar til teknologisk utvikling.

I 2018 blei det i tråd med utvalet sitt forslag innført ei ny innovasjonsretta tilskotsordning på budsjettet til Kulturdepartementet. Ordninga har ei ramme på 10 millionar kroner i 2019. Tilskotsordninga skal særleg stimulere til digitalisering, utvikling og innovasjon i lokalaviser, og etableringa av den nye ordninga blei positivt motteken av mediebransjen. Medietilsynet fekk i 2018 71 søknader om prosjektstøtte til digitalisering og utvikling på til saman 32 millionar kroner. Totalt 18 prosjekt fekk tilskot. Det tyder på at det er eit stort behov for midlar til slike prosjekt i mediebransjen.

Det er krevjande å digitalisere og gjennomføre innovasjonsprosjekt, spesielt for dei minste avisene og aviser som ikkje er ein del av eit større konsern. Desse avisene manglar ofte både økonomiske og faglege ressursar til å gjennomføre digitale prosjekt. Til dømes kan det vere utfordrande for desse avisene å kjøpe og drifte gode modellar for brukarbetaling for digitale utgåver. Samtidig har endringar i mediebruken og medievanane til

publikum gjort det viktigare enn tidlegere å lage attraktive digitale produkt. SSBs *Norsk mediebarometer 2017* viser at stadig færre les papiraviser, samtidig som meir enn halvparten av den norske befolkninga les norske aviser digitalt. Betalingsløysingar og modellar med innlogging gjer det lettare for media å utvikle målretta strategiar og metodar for å samle informasjon om brukarane. Med slik informasjon kan media lage eit produkt som verkar meir attraktivt for brukarane, og som igjen vil kunne gjere mediet meir attraktivt for annonsørar. I tillegg kan betre informasjon om brukarane gjere at norske medium kan tilby eit meir konkurransedyktig annonseprodukt gjennom å tilby meir tilpassa reklameplassering.

Dagens mediebilete er prega av høg innovasjonstakt, både når det gjeld journalistikk og teknologi. Det kjem mellom anna til uttrykk ved at det har blitt utvikla attraktive digitale tenester som har gjort publikum meir villige til å betale. Sjølv om det alt er oppretta ei innovasjonsordning, meiner departementet at det er behov for å styrkje innsatsen som er retta mot innovasjon og utvikling for mediestøtta generelt. Den digitale transmisjonen gjer at det er heilt nødvendig at media held fram arbeidet med innovasjon. Dette kan særleg vere krevjande for lokalavisene, som kan ha avgrensa ressursar til å gjennomføre innovasjonsprosjekt. Det bør derfor vere eit overordna mål for mediestøtta at den bidreg til innovasjon og utvikling.

6.3.4 Insentiv i støttesystemet

I dagens produksjonstilskot er opplag og utgåver dei mest sentrale kriteria for å berekne tilskot. Desse omgrepa er laga for papiravisene, men gjeld òg nettavisene. Ettersom ei kontinuerleg oppdatert nettavis består av ei blanding av nye og gamle saker, er det ikkje mogleg å sjå på ei nettavis på same måten som ein ser på ei papiravis. Det er derfor problematisk å bruke desse kriteria for digitale aviser. Medietilsynet, som forvaltar produksjonstilskotet, meiner at utgåveomgrepet fungerer dårleg for digitale aviser. Det er òg administrativt krevjande å skulle berekne opplag.

Støttesystemet vi har i dag, har enkelte uheldige sider. For det første er det ingen krav om kor mykje eigenprodusert innhald ein må lage for å få tilskot. Det kan gi rom for å resirkulere innhald og artiklar på tvers av media i eit konsern, og for å resirkulere innhald frå andre medium. Ei slik resirkulering av innhald gjer det mogleg for aviser å produsere fleire utgåver og på den måten maksimere støtta. I nabolanda våre er det til dømes krav

¹⁰ Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016) «Journalistikkens blindsoner». Rapport skrevet på oppdrag for Mediemangfaldsutvalget. Universitetet i Bergen.

om ein viss prosentdel eigenprodusert innhald. I Sverige må minst 55 prosent av det redaksjonelle innhaldet vere eigenprodusert, i Danmark minst ein sjettedel.

For det andre er ikkje opplagsauke knytt til kva for ein pris avisene tek for produktet. Nye opplagsreglar for fastsetjing av opplag¹¹ tok til å gjelde 1. januar 2018. Dei nye opplagsreglane gir avisene fri tilgang til å rabattere abonnementsprisen og likestiller tilbodsabonnement med abonnement til full pris. I tillegg tilseier dei nye reglane at eit abonnement tel med i opplagsberekninga frå og med den første dagen. Aviser som bruker verveabonnement med tilbodspris ein viss periode, får dermed auka opplag utan at opplagsinntektene aukar tilsvarande. Støttesystemet kan dermed gi insentiv til uheldige tilpassingar. Eksemplet illustrerer kor viktig det er at regelverket blir gått gjennom med sikte på å avgrense insentiva for uheldige tilpassingar til tilskotssystemet.

Ideelt sett bør det primært vere kostnadsforhold og omsynet til lesarane som verkar inn på til dømes kor mange utgåver eit medium gir ut kvar veike. Utforminga av mediestøtta bør ikkje verke inn på dette. Når kalkuleringa av tilskotet er avhengig av mellom anna utgivingsfrekvens, seier det seg sjølv at støttesystemet kan få ei slik følge. Det same gjeld for kriteriet knytt til opplag, som

¹¹ Forskrift 17. september 2014 nr. 1207 om fastsettelse av opplag og utgaver i nyhets- og aktualitetsmedier.

kan oppmuntra til rabattar for å auke opplaget. Departementet meiner på bakgrunn av dette at eit mål for utforminga av tilskotsordningane bør vere at dei i minst mogleg grad gir insentiv til uheldige tilpassingar. Ein moglegheit kan til dømes vere å bruke opplagsinntekter som fordelingskriterium, heller enn opplag og utgåver. Etter departementet sitt syn er det nødvendig å så snart som mogleg starta ein gjennomgang av mediestøtteordningane med sikte på avgrense potensialet for slike tilpassingar.

Boks 6.2 Mål for den direkte mediestøtta

Regjeringa vil vidareføre dagens mål for mediestøtta, supplert med følgjande mål som skal liggje til grunn for arbeidet til Mediestøtterådet:

- Mediestøtta skal leggje til rette for lokale medium i heile landet og unngå kvite flekkar geografisk ved å sørge for omfordeling til små, lokale aviser.
- Mediestøtta skal leggje til rette for samfunns viktig og undersøkjande journalistikk og redusere tematiske kvite flekkar.
- Mediestøtta skal bidra til innovasjon og utvikling i mediebransjen.
- Mediestøtta skal i minst mogleg grad gi insentiv til uheldige tilpassingar.

7 Medieøkonomiske verkemiddel

7.1 Innleiing

Dette kapitlet handlar om Mediemangfaldsutvalet sine forslag til nye direkte tilskotsordningar og økonomiske verkemiddel retta mot særlege grupper av publikasjonar, målgrupper og formål. På nokre punkter foreslår departementet endringer i regelverket for eksisterande tilskotsordningar. I påvente av etableringen av Mediestøtterådet vil departementet sette i gang med regelverksendringer, der dette er aktuelt.

Kapitlet inneheld òg ei vurdering av Mediemangfaldsutvalets forslag om eit tidsgrrensa fritak frå arbeidsgivaravgift og kompensasjon til ein kommersiell allmennkringkaster på radio. Vidare kjem ei vurdering av verkemiddel som kan bidra til å betre rammevilkåra til lokalradioen.

7.2 Direkte mediestøtte

7.2.1 Tilskot til samiske aviser

Formålet med tilskotsordninga for samiske aviser er å leggje til rette for demokratisk debatt, meiningdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet. Tilskotet har ein eigen post på statsbudsjettet og blir regulert i ei eiga forskrift.¹ Som med produksjonstilskotet er det krav om at ein må ta reell betaling for avisa, og at minst halve opplaget må seljast gjennom abonnement. Med samiske aviser meiner ein aviser som har den samiske befolkninga som hovudmålgruppe. I tillegg blir det gitt tilskot til aviser som blir utgitt i eller har stor dekning innanfor dei lule- eller sørsamiske kjerneområda, og som publiserer eigenprodusert nyheits- og aktualitetsstoff på lule- eller sørsamisk.

Inntil 4 prosent av løyvinga skal tildelast innhald som er produsert på lule- eller sørsamisk. Resten av midlane skal fordelast mellom eit fast og eit variabelt tilskot. Det faste tilskotet (82,5 prosent av løyvinga) skal fordelast med like beløp på aviser som oppfyller grunnvilkåret om å ha den samiske befolkninga som hovudmålgruppe. Resten – 17,5 prosent – skal fordelast på

grunnlag av talet på utgivingar multiplisert med talet på produserte sider samisk tekst.

I 2018 blei det løyvd 28,1 millionar kroner til samiske aviser. 96 prosent av midlane gjekk til to aviser: Ávvir (nordsamisk) og Ságat (norsk). I tillegg fekk lokalavisene Nord-Salten og Snåsningen tilskot for innstikk på lule- og sørsamisk. Ságat og Ávvir er dei to avisene med høgast støtteintensitet blant alle avisene som får tilskot gjennom mediestøtteordningane. Dei samiske avisene kjem ut fem gonger i veka.

Tilskotet til samiske aviser er ikkje plattformnøytralt. Nettutgåver av dei samiske avisene tel derfor ikkje med når ein skal rekne ut tilskotet til samiskspråklege sider.

7.2.1.1 Mediemangfaldsutvalet sitt forslag

Mediemangfaldsutvalet antek at den høge støtteintensiteten til dei to samiske avisene «kan ha bidratt til at de to avisene har kunnet opprettholde en høy utgivelsesfrekvens og en oppdatert nyhetsdekning» og dermed kan ha bidratt «positivt til bruksmangfoldet til samiske borgere i avisenes dekningsområde».

Samtidig meiner utvalet at ordninga i dag i liten grad gir «de samiske aviser incitament til å satse på digitale forretningsmodeller». Utvalet foreslår derfor å gjere tilskotet til samiske medium plattformnøytralt, slik at ordninga i større grad vil kunne stimulere til innovasjon og meir effektiv distribusjon.

7.2.1.2 Høyringsinstansane sitt syn på saka

Det er få av høyringsinstansane som kommenterer utvalet sitt forslag om å gjere tilskotet til samiske aviser plattformnøytralt. *Landslaget for lokalaviser (LLA)* og *Noregs Mållag* støttar forslaget om å gjere tilskotet plattformnøytralt.

Den samiske forleggjar- og avisforeininga *Sálas* representerer begge dei samiske avisene. Leiaren i foreininga er òg sjefredaktør og dagleg leiar i avisa Ságat. Sálas meiner at utvalet legg uriktige vurderingar til grunn for forståinga av samiske medium og i forslaget om å gjere ord-

¹ Forskrift 17. mars 1997 nr. 248 om tilskot til samiske aviser.

ninga plattformnøytral. Foreininga meiner det er feil å seie at dagens ordning i liten grad gir incitament til å satse på digitale forretningsmodellar: «Å gjøre støtteordningen plattformnøytral vil neppe ha noen praktisk betydning for fordelingen og vil i seg sjøl verken bidra til innovasjon eller mer effektiv distribusjon.» Ifølgje foreininga bør målet heller vere å auke budsjetttramma, og dei viser til at «samisk presse er spesielt sårbar».

Sålas siktar truleg til at 82,5 prosent av tilskotet skal fordelast likt blant aviser som kvalifiserer for tilskot, og at det dermed ikkje vil ha noko å seie om tilskotet skal gjerast plattformnøytralt. Dei siste 17,5 prosentane av tilskotet skal likevel fordelast på grunnlag av (papir)utgåver og sider på samisk. Dei to samiske dagsavisene har fullverdige nettaviser der innhaldet er tilgjengeleg mot betaling, og det tilseier for så vidt at tilskotet ikkje har hindra dei samiske avisene i å tilby nettutgåver. Sålas sitt syn om at ei omlegging ikkje vil ha noka praktisk betydning, føreset elles at det ikkje kjem nye tilskotsmottakarar inn i ordninga.

I eit brev datert 20. november 2017 til kulturministeren og Stortingets familie- og kulturkomité tek redaktørane i Finnmark Dagblad og Finnmarken til orde for å modernisere tilskotet til dei samiske avisene og sikre ei betre fordeling av midlane. Dei viser til at forskrifta i dag er skredarsydd for to aviser, og at tilskotet verkar konkurransevridande. Redaktørane viser til at andre aviser i Finnmark ikkje har insentiv til å tilby innhald på samisk, ettersom det ikkje blir gitt tilskot til avissider på nordsamisk. I tillegg meiner dei at ordninga i dag gir Sáogat høve til å utvide nedslagsfeltet sitt til nye marknader, mellom anna til Nordkapp og Sør-Varanger, som ligg utanfor dei samiske kjerneområda, samtidig som dei meiner avisa har lite nærvær i dei samiske områda utanfor Finnmark.

Sametinget støttar forslaget om å gjere tilskotet til samiske medium plattformnøytralt, og meiner eit slikt tiltak kan bidra til å auke det samiske mediemangfaldet. Samtidig er dei bekymra for dei samiske dagsavisene dersom fleire nye medium kjem inn i ordninga, utan ein samtidig auke i støtta til samiske medium.

7.2.1.3 Vurdering

Tilskotsordninga for samiske aviser bør vere plattformnøytral, på same måte som produksjonstilskotet. Dette betyr at tilskotet til samiske aviser og samiskspråklege avissider vil vere basert på utgivingar både digitalt og på papir. Ei slik endring

vil kunne bidra til at media satsar meir digitalt og får fleire abonnentar over på digitale plattformer. I tillegg vil terskelen for å publisere på samisk eller med den samiske befolkninga som hovudgruppe bli lågare, og det vil i beste fall kunne resultere i meir mangfald ved at nye publikasjonar kjem inn i ordninga. Fleire medium med den samiske befolkninga som målgruppe vil både kunne ha ein positiv effekt på bruksmangfaldet og bidra til å gjere dei samiske skriftspråka meir synlege. Begge dei samiske dagsavisene er i dag lokalisert i Finnmark. Ei plattformnøytral tilskotsordning vil òg kunne stimulere til meir mediemangfald i dei sørsamiske og lulesamiske samfunna eller til publikasjonar som bidreg til meir meningsutveksling på tvers av dei samiske samfunna.

Samiske nyheitsmedium spelar ei viktig rolle for språkutviklinga i det samiske samfunnet. Samtidig er det mange samar som ikkje kan lese dei samiske skriftspråka, og som er avhengige av å få nyheiter om den samiske befolkninga på norsk. Det er derfor rimeleg at også norskspråklege aviser med den samiske befolkninga som hovudmålgruppe får støtte. Samtidig blir det i dag ikkje gitt insentiv til å produsere avissider på andre samiske språk enn lule- og sørsamisk. Det kan gi dårlege insentiv for eventuelle andre publikasjonar til å omtale samiske forhold eller leggje til rette for debatt som gjeld den samiske befolkninga.

Dei samiske avisene kjem ut med fem utgåver i veka. Medietilsynet peiker på at dersom fleire aviser kjem inn i tilskotsordninga, vil Ávvir og Ságat truleg måtte gi ut færre utgåver i veka med mindre rammene for ordninga blir auka. Departementet legg til grunn at myndighetene bør vurdere korleis tilskotet til samiske medium på best mogleg måte kan stimulere til meir bruk av ressursar til journalistikk og innhald og oppnå formålet om å leggje til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet, samt spegle det språklege og kulturelle mangfaldet som eksisterer i dag. På grunnlag av dette vil departementet setje i verk ein prosess med å gjere ordninga plattformnøytral.

Boks 7.1 Tilskot til samiske aviser

Regjeringa vil sende på høyring forslag om å gjere tilskotsordninga til samiske aviser plattformnøytral.

7.2.2 Tilskot til breie nyheitsmedium

7.2.2.1 Utvalet si vurdering

Mediemangfaldsutvalet peiker på at dei breie nyheitsmedia, dvs medium med bredt tematisk og geografisk nedslagsfelt, har ein spesiell verdi fordi dei bidreg til bruksmangfaldet i eigenskap av å vere fellesarenaer med eit vidt tematisk og geografisk nedslagsfelt. Utvalet ser likevel «klare tegn til at det er i ferd med å oppstå en situasjon der det blir vanskeligere å finansiere det brede redaksjonelle tilbudet i disse breddemediene» og peiker på at forretningsmodellane som tradisjonelt har bidrege til å bevare ei brei dekning av samfunnet, «ikke lenger gir tilstrekkelige inntekter til å opprettholde en slik bredde».

Utvalet viser til at regionavisene i stor grad har fått redusert annonseinntektene sine og derfor har måtta gjennomføre kraftige kutt. Desse kutt har mellom anna ført til at regionavisene har redusert den tematiske og geografiske dekninga. Utvalet meiner derfor at det er grunnlag for å greie ut ei supplerande tilskotsordning retta mot breie nyheitsmedium som i større grad påskjønner investeringar i redaksjonelt innhald.

7.2.2.2 Høyringsinstansane sitt syn på saka

Forslaget får støtte av mellom andre *MBL*, *Schibsted* og *Adresseavisen*. *MBL* skriv at «utviklingen også for disse mediene er bekymringsfull dersom situasjonen forverres, og at tiltak bør utredes».

Fleire høyringsinstansar viser til utvalet sitt poeng om faren for journalistiske blindsoner (*NR*, *Adresseavisen*, *Schibsted* og *Polaris*) og at omfattande nedbemanning har konsekvensar for redaksjonane si evne til å drive kritisk overvaking (*Tinius Stiftelsen*). Færre journalistar og omstruktureringar i media vil dessutan «få konsekvenser for det samlede tilbudet av godt redaksjonelt innhold», påpeiker *NR*. *Schibsted* viser i tillegg til at viktige og gjerne komplekse saksområde ikkje lenger blir dekte av faste journalistar med inngående kunnskap og oversikt over feltet.

Trass i utfordringane i dei breie nyheitsmedia er det fleire høyringsinstansar som først og fremst ønskjer allmenne og indirekte støtteordningar (*Adresseavisen*, *Polaris* og *Bergens Tidende*).

7.2.2.3 Vurdering

Medietilsynets økonomirapport for 2017 viser at dei største avisene har mista nær ein fjerdedel av inntektsgrunnlaget sitt dei siste åra. Hovudårsaka til nedgangen i driftsinntektene er reduserte

annonseinntekter. Sjølv om inntektssvikten har gjort det nødvendig med kostnadskutt, meiner tilsynet at det òg har vore ein spore til å drive meir effektivt.

Trass i at dei større breiddedia òg har krevjande år bak seg, er det fleire utviklingstrekk med positive forteikn etter at utvalet leverte si NOU. I 2017² auka både opplag og opplagsinntekter for avisene, og fleire av breiddedia viser til gode resultat. Med unntak for laussalsavisene auka brukarinntektene for alle typar aviser frå 2016 til 2017. Økonomirapporten for 2017 viser vidare at alle avistypar har hatt betre driftsmargin og lønnsemd i 2017. Det er dei leiande dagsavisene og laussalsavisene som har høgast driftsmargin og lønnsemd. Dei leiande dagsavisene står i tillegg for mesteparten av driftsinntektene til bransjen.

I lys av dette kan det vere meir treffsikkert å prioritere tilskot til dei aktørane som får støtte frå etablerte ordningar, enn å gi støtte til breie nyheitsmedium. Det synest derfor ikkje å vere formålstenleg med ei tilskotsordning retta mot breie nyheitsmedium no.

7.2.3 Støtte til gratismedium

7.2.3.1 Utvalet si vurdering

Mediemangfaldsutvalet peiker på at gratis nettavisar kvar veke har stor dekning hos grupper som i liten grad konsumerer nyheiter om samfunnsliv, politikk og økonomi. Samtidig er produksjonstilskotet i dag innretta slik at det ikkje blir gitt tilskot til medium som er gratis for brukarane. Utvalet viser til at når dei fleste nyheitsmedium legg opp til betalingsløysingar og hovudinntektskjelda til dei reklamefinansierte nyheitsmedia blir svekt, er det ein risiko for at dei som sjeldan aktivt oppsøker nyheiter, blir ytterlegare marginaliserte. Det kan ifølgje utvalet tilseie at det som ei tidsavgrensa ordning kan vere formålstenleg å rette tilskot inn mot nyheitsproduksjonen til gratismedia.

7.2.3.2 Høyringsinstansane sitt syn på saka

Fleire av dei som kommenterer forslaget, er positive til eit tilskot til gratisaviser (mellom anna *LLA*, *Amedia*, *NJ* og *NR*). *Landslaget for lokalaviser* (*LLA*) meiner at prinsippet om brukarbetaling for å kvalifisere til tilskot «er med på å sikre at aviser

² Nye opplagsreglar for fastsetjing av opplag tok til å gjelde 1. januar 2018. Opplagstal for 2018 kan derfor ikkje jamførast med tidlegare år.

som får tilskott, satsar på godt og relevant innhald som utløyser betalingsvilje». Dei støttar likevel forslaget om ei prøveordning så lenge ordninga blir evaluert etter nokre år. *Amedia* meiner at eit slikt tilskot saman med andre tiltak vil kunne vere med og «understøtte det arbeidet norske medier allerede gjør for å omstille seg og utvikle nye innholdstilbud og nye tjenester». Konsernet er likevel skeptisk til å gjere ei slik ordning permanent.

Sálas er ueinig i forslaget og meiner at «det bør være et ufravikelig krav at mottakere av pressestøtte må bevise sin profesjonalitet ved at det utgis redaksjonelle kvalitetsprodukter som publikum er villig til å betale for».

7.2.3.3 Vurdering

Verksemder som publiserer nyheitsstoff utan å krevje betaling frå lesarane, spenner frå nasjonale publikasjonar med stor redaksjonell produksjon og driftsinntekter i 100 millionar-kroners-klassen til lokale, nystarta multimedieverksemder med 1–2 millionar kroner i driftsinntekter.

Nasjonale gratismedium som Nettavisen, ABC Nyheter, Dagbladet.no og VG.no har stor oppslutning i befolkninga. Dei er dei viktigaste kommersielle aktørane i den nasjonale marknaden for gratis nyheits- og aktualitetsstoff, har ein solid driftsøkonomi og er viktige for å nå dei som i liten grad konsumerer nyheiter elles. Oppslutninga om og bruken av dei nasjonale aktørane gjer at marknaden i dag klarer å finansiere dette tilbodet på eiga hand. At marknaden åleine finansierer ei rekkje nasjonale gratismedium, er likevel ikkje ein garanti for at desse media vil klare å oppretthalde breidda og djupna i den redaksjonelle dekninga i framtida.

Mindre, lokale gratismedium kan ha eit tydelegare behov for støtte. Lokale gratismedium kan vere eit positivt tilskot til mediemangfaldet. Når fleire nyheitsmedium legg opp til betalingsløyningar og hovudinntektskjelda til dei reklamefinansierte nyheitsmedia blir svekt, er det ein risiko for at dei som sjeldan aktivt oppsøker nyheiter, blir ytterlegare marginaliserte. Samtidig er det i dag avgrensa tilgang til gratis lokal nyheits- og aktualitetsjournalistikk.

Lokale gratismedium er som oftast små verksemder med avgrensa ressursar og svakare driftsøkonomi. I tillegg finst det nokre bysentrerte gratismedium på papir. Dei sistnemnde har vore spesielt utsette for fallande annonsevolum og fleire har på grunn av bortfall av inntekter blitt tvungne

til å avvikle eller innskrenke verksemda. I perioden 2013–2018 har det vore ei halvering både i dei samla reklameinntektene og i talet på gratismedium på papir.³ Medietilsynet si økonomirapport viser at lokale gratismedium har hatt ei svakare samla inntektsutvikling dei siste åra enn aviser som tek betalt for innhaldet. Tala som tilsynet har samla inn tyder på at særleg dei papirbaserte gratisavisene blir pressa på pris i dei lokale annonsemarknadene dei betener, mens inntektsutviklinga for nettavisene har vore mindre negativ. Ifølgje tilsynet har driftsmarginen for lokale gratisaviser variert mellom –1,1 og 5,5 prosent dei siste fem åra.

Det finst lite kunnskap om bruken av lokalt gratis nyheits- og aktualitetsstoff og om korleis støtte til gratis lokalaviser vil påverke den lokale aviskonkurransen på staden. Det er derfor uklart kor stort behov det er for ei eiga ordning for gratismedium. Vidare er det ein fordel med den eksisterande produksjonstilskotsordninga, at ho berre er for medium som tek seg betalt frå lesarane. Det at publikum er villige til å betale for eit medium, kan sjåast som eit indirekte uttrykk for at medietilbodet har ein viss kvalitet. Ei eventuell støtteordning for gratismedium vil ikkje kunne vere heilt open. Det vil vera nødvendig å etablere eit sett med kvalifikasjonskriterium, antakeleg knytt opp til innhaldet i publikasjonane. Det vil innebere vanskelege og ressurskrevjande vurderingar. Departementet meiner på grunnlag av slike omsyn at det ikkje er formålstenleg å etablere ei eiga tilskotsordning for gratismedium no.

7.2.4 Distribusjonstilskot til aviser i Finnmark

Ordninga med distribusjonstilskot til aviser i Finnmark blei etablert i 1989, grunngitt med at aviser i dette fylket har høgare distribusjonskostnader enn elles i landet. Ein har rekna med at topografi, spreidd busetjing og klima gjer at avisdistribusjon er spesielt kostnadskrevjande i Finnmark. Tilskotet kjem i tillegg til eventuelt produksjonstilskot og blir fastsett på grunnlag av mengda dokumenterte postdistribuerte eksemplar av papiravisa.⁴ I 2018 blei 2 135 000 kroner fordelt på tolv aviser.

³ Sigurd Høst (2019) «Avisåret 2018». Rapport nr. 90, Høgskulen i Volda.

⁴ Det er talet på eksemplar som er distribuerte til hushald med posten, som ligg til grunn for kompensasjonsberekninga. Det blir ikkje teke omsyn til papireksemplar som er distribuerte med bod.

7.2.4.1 *Mediemangfaldsutvalet sitt forslag*

Utvalet viser til at tilskotet blir fordelt etter talet på distribuerte papiraviser, og at ordninga derfor kan vere til hinder for innovasjon og forretningsutvikling. Vidare viser utvalet til at det ikkje er dokumentert at avisene i Finnmark har høgare distribusjonskostnader enn andre aviser. Utvalet peiker òg på at tilskotet har auka sidan 2006 (primært prisjustering), samtidig som opplaget til avisene har minka. Utvalet foreslår at ordninga blir avvikla, og at desse midlane blir omdisponerte til produksjonstilskotet, eventuelt at tilskotet òg kan fordelast til medium elles i landet etter objektive kriterium.

7.2.4.2 *Høyringsinstansane sitt syn på saka*

Det er berre *Sálas* (den samiske forleggjar- og avisforeininga) som eksplisitt kommenterer forslaget til utvalet. Foreininga meiner at forslaget vil føre til at andre aviser i Finnmark vil få eit større produksjonstilskot, samtidig som dei samiske avisene taper støtte. *Sálas* meiner «det er helt på det rene» at spesielle forhold tilseier at avisene i Finnmark må ha distribusjonsstøtte. Foreininga peiker på at 27,82 prosent av distribusjonstilskotet blei tildelt dei to samiske dagsavisene i 2016.

7.2.4.3 *Vurdering*

Sidan distribusjonstilskotet blir fordelt på grunnlag av talet på distribuerte papiraviser, stimulerer ordninga i mindre grad til innovasjon og utvikling. Storleiken på tilskotet utgjer mellom 0,06 og 2,3 prosent av dei samla driftsinntektene til avisene, og er truleg ikkje avgjerande for at avisene som kjem ut i Finnmark, kan bli distribuert på papir.

I ein gjennomgang av distribusjonskostnadene til avisene i 2014, 2015 og 2016 finn Medietilsynet at aviser som kjem ut i Finnmark, ikkje systematisk har høgare distribusjonskostnader per eksemplar enn aviser som kjem ut i andre fylke. Dei konkluderer derfor med at ordninga med distribusjonstilskot til desse avisene verkar å vere utdatert. Vidare finn tilsynet at det ikkje er spesielle kjenneteikn ved aviser med høge distribusjonskostnader per eksemplar, og at det av den grunn vil vere vanskeleg å finne objektive kriterium for å målrette eit tilskot mot aviser som har høge distribusjonskostnader.

Sågat, Finnmarken og Finnmark Dagblad er avisene som får mest i distribusjonstilskot. Finnmarken og Finnmark Dagblad har dei siste åra

fått mange fleire digitale abonnentar og er i dag blant avisene med flest digitale brukarar i Noreg. Finnmark Dagblad hadde i 2017 ein digital prosentdel på 60. Veksten i digitale abonnentar kan indikere at tilskotet ikkje hindrar auka digitalisering.

Regjeringa vil leggje fram ein lovproposisjon med forslag til endringar i kravet til talet på dagar med postombering. Mange medium er avhengige av postombering for å få ein stor del av aviseksemplara sine ut til abonnentane. Eventuelle endringar i talet på dagar med postombering kan føre til endringar i distribusjonsformene. Ei vurdering av distribusjonstilskotet bør derfor ikkje gjerast før ein veit meir om korleis ei eventuell endra frekvens i postomberinga verkar inn på media. Departementet legg til grunn at Mediestøtterådet vil følgje utviklinga.

7.2.5 **Innvandrarar og språklege minoritetar**

I 1980 blei det oppretta ei tilskotsordning for minoritetsspråklege publikasjonar. Formålet med ordninga var å bidra til framvekst av publikasjonar for språklege minoritetar, utvikle redaksjonell kvalitet i desse publikasjonane og gjere det lettare for personar med minoritetsbakgrunn å delta i samfunnet gjennom å sørge for informasjon om norske samfunnsforhold på deira eige språk. Som med produksjonstilskotet var det krav om at det skulle bli teke reell betaling for produktet, og at minst halvparten av opplaget skulle seljast som abonnement. Tilskot blei gitt i form av eit grunntilskot som var fastsett etter utgivingsmengda, og eit driftstilskot som var fastsett etter det godkjende opplaget til publikasjonen.

I åra 1996–2009 blei det gitt støtte til publikasjonar på til saman ni ulike språk. Ordninga blei avvikla i 2015, etter fleire år med stadig færre publikasjonar. Årsaka var at midlane i hovudsak hadde gått til publikasjonar retta mot grupper av innvandrarar der innvandringa frå desse landa i fleire år hadde vore marginal. Departementet meinte derfor at ordninga ikkje fungerte slik det var tenkt, og at det ikkje lenger var behov for å ha ei eiga tilskotsordning for minoritetsspråklege medium.

7.2.5.1 *Mediemangfaldsutvalet sitt forslag*

Utvalet peiker på at det finst få tilrettelagde medietilbod som gjeld norske forhold på andre språk enn norsk. Utvalet viser òg til at innvandrarbefolkninga har eit lågare nyheitskonsum enn majoritetsbefolkninga. Utvalet foreslår derfor å inkorporere

rere ei støtteordning i innovasjonsordninga. Ordninga skal vere til for publikasjonar som legg til rette for auka nyheitskonsum blant innvandrarakar, og som fremjar demokratisk deltaking. Utvalet meiner at ei slik støtte bør vere tidsavgrensa og ta sikte på at publikasjonen etter ein oppstartsfase kan stå på eigne bein utan statlege tilskot. Vidare skriv utvalet at ein kan vurdere om det bør vere krav om mellom anna distribusjon på nett, prosentdel framandspråk og prosentdel redaksjonell omtale av norske forhold. I tillegg til etableringsstøtte under innovasjonstilskotet foreslår utvalet at tilskot til etniske og språklege minoritetsgrupper kan bli gitt under ei prosjektstøtteordning for samfunnsviktig journalistikk, dvs journalistikk som omfattar mellom anna undersøkjande og forklarande journalistikk, og som ofte er tidsmessig og økonomisk ressurskrevjande.

7.2.5.2 Høyringsinstansane sitt syn på saka

Ingen av høyringsinstansane hadde kommentarar til forslaget om å støtte nyheitsmedium retta mot innvandrarakar. *Sálas*, som representerer dei samiske media, er den einaste høyringsinstansen som nemner tilskot til medium retta mot etniske og språklege minoritetar – inkludert samiske medium. *Sálas* viser til Mediemangfaldsutvalet sitt forslag om at innovasjonstilskot og tilskot til samfunnsviktig journalistikk vil inkludere medium retta mot minoritetsgrupper. *Sálas* uttaler at dei prinsipielt er imot desse forslaga, og skriv vidare at tilskot til nyheitsmedium for nasjonale minoritetar og andre grupper bør vere permanente, ikkje prosjektbaserte.

7.2.5.3 Vurdering

Innovasjonsordninga tok til å gjelde 1. juli 2018. Ordninga skal fremje journalistisk innovasjon og digitalisering og vil særleg rette seg mot små, lokale medium. Det blir ikkje gitt tilskot til nyetableringar, men etablerte medium kan få støtte til å opprette eit biprodukt, til dømes ei nettavis som rettar seg spesifikt mot innvandrarakar. Tidlegare erfaringar og evalueringar har òg vist at dei minoritetsspråklege media har hatt behov for journalistisk opplæring og oppfølging også etter at publikasjonane er etablerte.

Medietilsynet meiner at den største utfordringa for publikasjonar på andre språk er etableringsfasen. Tilsynet støttar derfor forslaget om ei etableringsstøtte og understrekar at tilskot i så fall bør rette seg mot medium som ønskjer å komme ut regelmessig, som skriv på språket i heimlandet,

og der innhaldet handlar om norske forhold. Det har tidlegare vore krav om at 40 prosent av stoffet skulle gjelde norske forhold – ein prosentdel det var vanskeleg for mange publikasjonar å oppnå.

Tilskot til publikasjonar med omtale av norske samfunnsforhold retta mot innvandrarakar kan vere eit viktig tiltak for å nå fleire «nyheitsunnvikarar», bidra til betre integrering av innvandrarakar med svake norskferdigheiter og fremje demokratisk deltaking. Behovet for minoritetsspråklege publikasjonar som tek for seg norske forhold, er størst dei første åra etter innvandringa.

Det finst i dag mange tilbod til innvandrarakar. Fleire minoritetsspråklege radiostasjonar kringkastar nyheiter og debattprogram. Éin sender frå Bergen, dei fleste andre frå Oslo. Mange av dei er tilgjengelege på nett, og kan dermed ha eit breiare nedslagsfelt. I tillegg publiserer TV 2 Skole nyheiter som er lagt til rette for vaksenopplæringa, på sju forskjellige språk. NRK publiserer òg hendingar på andre språk enn norsk.

Departementet er samd med Mediemangfaldsutvalet i at den eksisterande innovasjonsordninga bør kunne brukast til å støtte publikasjonar som legg til rette for auka nyheitskonsum blant innvandrarakar og språklege minoritetar. Som Medietilsynet påpeikar, bør ein særleg leggje til rette for etablering av slike tilbod. Departementet vil derfor arbeide for å innrette ordninga slik at ho i større grad er retta inn mot slike omsyn.

7.2.6 Tilskot til medium retta mot personar med funksjonsnedsetjingar

Lettlest-avisa Klar Tale rettar seg mot personar med språk- og lesevanskar og kjem ut både på papir, som lydavis på CD og som podkast. Det er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som forvaltar tilskotet til avisa. Avisar har fått midlar over Barne- og likestillingsdepartement sitt kap. 872, post 72 Levekåra og livskvaliteten til dei funksjonshemma, men vil få midlar over Kulturdepartementet sitt budsjett frå 2020. Formålet med tilskotet er å medverke til at personar med lesevanskar òg skal kunne delta i debatten og samfunnet elles.

NRK, TV 2 og TVNorge har i dag krav om at alle ferdigproduserte og direkte sende program som blir sende mellom klokka 18 og 23, skal vere teksta dersom det er praktisk og teknisk mogleg. NRK sender òg Tegnspråknytt, har lydtekst på førehandsproduserte program der det ikkje blir snakka norsk, og har synstolka filmar og seriar i nettpelaren sin.

7.2.6.1 *Mediemangfaldsutvalet sitt forslag*

Mediemangfaldsutvalet viser til at digitaliseringa gir fleire høve til å tilpasse innhaldet, men at ho òg byr på utfordringar knytte til standardisering, kompatibilitet og oppdateringssyklusar av tekniske hjelpemiddel. Utvalet fremja ikkje eigne forslag til tiltak som er særskilt retta mot personar med funksjonsnedsetjingar, men viste til at forslaget om ei tilskotsordning for innovasjonsprosjekt òg ville omfatte tiltak for denne mediebrukargruppa. Mediemangfaldsutvalet foreslo at støtteintensiteten i ei innovasjonsordning bør kunne vere inntil 75 prosent for prosjekt som kjem visse mediebrukargrupper til gode eller har potensial til særleg å styrkje bruksmangfaldet. For andre prosjekt foreslo utvalet ei grense på 40 prosent.

7.2.6.2 *Høyringsinstansane sitt syn på saka*

Fleire høyringsinstansar kommenterte media si tilrettelegging for personar med funksjonsnedsetjingar på meir generelt grunnlag. *Hørselshemmedes Landsforbund* var den einaste høyringsinstansen som kommenterte forslaget til utvalet direkte og støtta forslaget om ei innovasjonsordning «såfremt økt støtteintensitet for prosjekter rettet mot økt bruksmangfold inkluderer i tilskuddsordningen, herunder personer med nedsatt funksjonsevne».

7.2.6.3 *Vurdering*

Departementet legg parallelt med denne meldinga fram forslag om endringar i kringkastingslova. Endringane inneber krav til NRK med omsyn til teiknspråk, lydtekst og synstolking, i tillegg til meir omfattande krav om teksting. For dei kommersielle kringkastarane på TV er det foreslått krav om teiknspråktolking og synstolking når dette er teknisk og praktisk mogleg.

Nyheitsmedium kan søkje om innovasjonstilskot til tiltak for tilrettelegging av redaksjonelt innhald og publiseringsformer for personar med funksjonsnedsetjingar. I regelverket er det lagt til grunn at prosjekt må ha minst 50 eller 60 prosent eigenfinansiering.⁵ Departementet er samd med utvalet i at det for prosjekt som rettar seg mot spesifikke befolkningsgrupper kan vere grunnlag for å akseptere noko høgare støtteintensitet fordi det kan vere spesielt ressurskrevjande og risikofullt å

utvikle tiltak retta mot særskilde grupper i befolkninga. Departementet legg derfor opp til å sende på høyring eit forslag om justering av regelverket i tråd med dette.

7.2.7 **Tilskot til bydelsmedium**

Forskrifta om produksjonstilskot til nyheits- og aktualitetsmedium blei endra i 2014. Til dømes fall bydelsaviser bort som eigen tilskotskategori. I staden slår forskrifta fast at bydelen «skal regnes som utgiversted, dersom det reelle geografiske markedet for mediet er mindre enn kommunen». Som ein konsekvens tok den øvre opplagsgrensa for nummer 1-medium og åleinemedium til å gjelde for bydelsmedia òg. Endringa førte i praksis til at berre éi avis (Akers Avis Groruddalen) fall ut av ordninga.

Under behandlinga av 2017-budsjettet gjorde Stortinget følgjande oppmodingsvedtak (nr. 232):

Stortinget ber regjeringa, om nødvendig gjennom forskriftsendringer, legge til rette for at bydelsaviser som mister tilskudd som følge av endringen i Forskrift om produksjonstilskudd til nyhetsmedier mv. i 2014, får produksjonstilskudd inntil Mediemangfaldsutvalgets rapport og stortingsmeldingen i etterkant av denne er ferdigbehandlet.

Kulturdepartementet følgde opp oppmodinga gjennom ei eiga mellombels forskrift om tilskot til bydelsaviser som tok til å gjelde 27. juni 2017. Forskrifta innførte i praksis på nytt det systemet som gjaldt for bydelsmedium før omlegginga i 2014. Den mellombelse forskrifta gjaldt i utgangspunktet berre for 2017-tildelinga, men blei utvida ved forskrift av 1. juni 2018, som omfatta tildelinga av produksjonstilskot for 2018. Forskrifta har i praksis berre hatt noko å seie for tilskotet til Akers Avis Groruddalen.

Bydelsaviser er viktige for mediemangfaldet, særleg i område som i dag har låg eller inga journalistisk dekning frå større lokalmedium. Utgreiinga gjennomført av Sigurd Høst på vegner av Mediemangfaldsutvalet fann at Oslo kommune er eit døme på ei blindsona utan systematisk journalistisk dekning i stor nok grad, og der dekninga er sparsam. Departementet vil derfor vidareføre den gjeldande ordninga med ei mellombels forskrift. Mediestøtterådet bør vurdere behovet for å bevare bydelsmedium som særskild tilskotskategori innanfor produksjonstilskotet til nyheits- og aktualitetsmedium.

⁵ Forskrift 26. juni 2018 nr. 1033 om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyheits- og aktualitetsmedier § 6 andre ledd.

7.3 Fritak frå arbeidsgivaravgift

7.3.1 Mediemangfaldsutvalet sitt forslag

Som eit indirekte verkemiddel ved sida av meirverdifritaket for nyheitsmedium foreslår Mediemangfaldsutvalet eit tidsavgrensa fritak for arbeidsgivaravgift for nyheits- og aktualitetsmedium. Forslaget er meint å supplere direkte verkemiddel som produksjonstilskotet. Utvalet synest ikkje det gir meining å avgrense fritaket til berre å gjelde arbeidstakarar som arbeider redaksjonelt, ettersom alle stillingar i mediehusa er nødvendige for å produsere og distribuere det journalistiske produktet. Utvalet har berekna at fritaket vil innebære eit proveny tap for staten på mellom 500 og 600 millionar kroner årleg.

Mediemangfaldsutvalet meiner at eit tidsavgrensa fritak for arbeidsgivaravgift for nyheitsbaserte medium vil vere eit generelt, ubyråkratisk tiltak som følgjer prinsippet om armlengds avstand til politiske myndigheiter, og som er lett å kontrollere. Utvalet meiner i tillegg at dette tiltaket kan styrkje norske journalistikkprodusentar i konkurranse med aktørar som Google og Facebook. Eit svakt punkt i dette forslaget er ifølgje utvalet at det kan stimulere til høgare lønnsnivå og verke konserverande fordi innkjøpte materiale blir mindre konkurransedyktig. Det vil mellom anna seie at frilansarar kan få dårlegare vilkår. Dette er ein av grunnane til at utvalet foreslår fritaket som eit tidsavgrensa tiltak.

7.3.2 Høyringsinstansane sitt syn på saka

Tiltaket fekk brei støtte blant bransjeaktørane i høyringa. *Adresseavisen*, *Fagpressen*, *Mediebedriftenes landsforening*, *Polaris* og *Stiftelsen Tinius* er blant aktørane som framhevar at eit fritak frå arbeidsgivaravgift vil vere ei støtte som direkte rettar seg mot å styrkje innhaldsproduksjon og journalistikk, og at eit slikt tiltak dermed er meir målretta mot det journalistiske innhaldet. *Redaktørutvalget i Amedia*, *Norsk Journalistlag* og *Klassekampen* legg stor vekt på at eit slikt tiltak vil verke positivt på kor mange redaksjonelle medarbeidarar avisene vil kunne ha. *Stiftelsen Tinius* legg dessutan vekt på at fritaket vil frigjere ressursar til «utvikling av teknologiske løysningar og digital formidling samt innovasjon av kommersielle løysningar» og dermed styrkje dei norske mediehusa.

Fleire av høyringsinstansane trekkjer fram at fritak frå arbeidsgivaravgifta er ubyråkratisk, lett å administrere og eit både treffsikkert og objektivt

verkemiddel. *Schibsted* peiker på at ei slik støtte vil vere rettferdig og ikkje konkurransevridande, mens *Norsk redaktørforening* og *Klassekampen* omtaler forslaget som eit ikkje-diskriminerande tiltak som ikkje legg føringar på produktutvikling og forretningsmodell.

Nærmedieforeningen er den av høyringsinstansane som i minst grad støttar forslaget. Foreininga representerer nettbaserte gratismedium for bydelar i Oslo og Bergen, aviser som på grunn av forretningsmodellen sin verken får pressestøtte eller har fordelar i form av nullsatsordninga (meirverdiavgifta). Foreininga meiner at eit fritak frå arbeidsgivaravgift fører til ytterlegare forskjellsbehandling av dei små gratismedia – til forskjell frå medium med andre forretningsmodellar.

7.3.3 Vurdering

Arbeidsgivaravgifta er geografisk differensiert, og kommunane er delt inn i sju ulike avgiftssoner. Satsane varierer frå 14,1 prosent i sentrale strøk (sone 1) til 0 prosent i Finnmark og Nord-Troms (sone 5). Mange av kommunane i innlandet i Sør-Noreg betaler 10,6 prosent, og dei fleste kommunane i Nordland betaler 5,1 prosent.

Eit fritak frå arbeidsgivaravgift kan i nokon grad bidra til målet om å leggje til rette for samfunns viktig og undersøkjande journalistikk og redusere tematiske kvite flekker. Isolert sett vil ein reduksjon i arbeidsgivaravgifta stimulere media til å tilsetje fleire journalister eller i alle fall bremse nedbemanninga, og dermed styrkje journalistikken. Redusert arbeidsgivaravgift kan òg bidra til at små medium blir betre rusta til å takle den digitale transformasjonen, ved at dei til dømes får betre råd til å tilsetje ein medarbeidar med teknologisk kompetanse. Slik kan dette tiltaket bidra til å oppnå målet om innovasjon og utvikling i mediebransjen. På den andre sida er det heller ikkje utenkjeleg at tiltaket ville hemme til dømes investeringar i innovativ teknologi, fordi arbeidskrafta relativt sett blir billigare. Departementet viser vidare til at differensieringa av avgifta kan gjere at dei minste media, som kanskje har det største behovet for hjelp til omstilling, får minst nytte av tiltaket.

Arbeidsgivaravgifta bør normalt ikkje nyttast som eit verkemiddel for å støtte opp under enkelte næringer. Eit sentralt prinsipp er at skattesystemet i utgangspunktet bør vere næringsnøytralt, dvs at ulike næringer står overfor dei same skattereglane. Lågare arbeidsgivaravgift i ein sektor vil trekkje arbeidskraft til denne sektoren, og det vil vere ei ulempe for andre sektorar. Det vil

igjen gi dårlegare utnytting av dei samla ressursane i samfunnet.

Medietilsynet har berekna utslaga av eit fritak for arbeidsgivaravgift for alle medarbeidarar i nyheits- og aktualitetsmedium. Dersom ordninga skulle blitt innført i dag, ville over 72 millionar kroner (av totalt 410 millionar) gått til dei to største avisene, VG og Aftenposten (Schibsted). Det er aviser med ei sterk merkevare og eit stort konsern i ryggen, som klarer seg relativt godt i marknaden. Meirverdiavgiftsfritaket er primært ei støtte til forbrukaren, men om ein reknar dette i den totale verdien av avgiftsfritaka ville desse to avisene få om lag 550 millionar kroner til saman i indirekte støtte. Verdien av fritaket for arbeidsgivaravgift for Dagens Næringsliv ville ha vore på over 30 millionar kroner, mens verdien for Dagbladet og dei større regionavisene Bergens Tidende, Stavanger Aftenblad, Fædrelandsvennen (Schibsted) og Adresseavisen ville ha vore frå 6 til 24 millionar kroner kvar.⁶

Mediemangfaldsutvalet viser til at regionavisene i stor grad har fått redusert annonseinntektene sine, og dermed har dei mellom anna måtta redusere den tematiske og geografiske dekninga. Nesten alle regionavisene blir gitt ut i kommunar med den høgaste avgiftssatsen. På same måte som dei nasjonale media har regionavisene fleire journalistar i tilsette stillingar enn lokalmedia, og vil derfor ha ein større fordel med eit fritak frå arbeidsgivaravgift enn lokalmedia. Sjølv om mange små og mellomstore lokalmedium i Sør-Noreg ville fått ein fordel med eit avgiftsfritak, vil eit fritak frå arbeidsgivaravgift i størst grad gi uttelling for større mediehus med relativt solid økonomi. For dei minste media er direkte støtte viktigare og meir treffsikkert enn ulike former for indirekte støtte. Direkte støtte bidreg sterkt til eksistensgrunnlaget for dei minste media. Dette er òg medium med få tilsette. Ifølgje Medietilsynet har dei mot-takarane av produksjonstilskotet med høgast støtteintensitet i gjennomsnitt 3,4 årsverk

Effekten av indirekte tiltak kan òg vurderast opp mot måla for den direkte mediestøtta, jf. kapittel 6. Eit viktig mål for mediestøtta bør vere å sikre lokale medium i heile landet og unngå kvite flekkar geografisk. Lokalmedia har stor betydning og mange utfordringar, derfor bør dei prioriterast. Statens økonomiske verkemiddel bør derfor vere

innretta mot tiltak som treffer lokalmedium i heile landet. Fordi arbeidsgivaravgifta allereie er geografisk differensiert, vil dette tiltaket vere av mindre eller ingen betydning for små aviser og aviser som blir utgitt i marknader som allereie har fritak eller redusert arbeidsgivaravgift. Fritaket vil gi størst utslag for dei største avisene, fordi desse blir utgitt i område med den høgaste avgiftssatsen (Oslo og kommunar langs kysten i Sør-Norge).

Eit fritak for arbeidsgivaravgift vil vere eit kostbart og lite målretta tiltak som ikkje bør innførast no. Dersom den økonomiske situasjonen for media skulle bli vesentleg forverra i åra som kjem, kan det vere aktuelt å sjå på forslaget på nytt.

7.4 Kommersiell allmennkringkasting på radio

Radio Norge og P4 hadde begge konsesjon til å sende i FM-nettet fram til det blei sløkt i 2017, og hadde dermed plikt til å tilby allmennkringkastingsinnhald. Plikta innebar mellom anna krav om å ha ein programprofil av allmenn karakter og interesse, kringkaste eigne nyheiter, spele 35 prosent norsk musikk og ha program for både breie og smale grupper. I konsesjonane for kringkasting i DAB-nettet er det ikkje stilt krav om å tilby allmennkringkasting.

7.4.1 Mediemangfaldsutvalet sitt forslag

Utvalet foreslår å tilby éin riksdekkjande radiokanal kompensasjon for meirutgifter knytte til det å tilby allmennkringkastingsinnhald, i første rekkje i form av eigenproduserte nyheiter og aktualitetsstoff, minst 25 prosent norsk musikk og lokalisering utanfor Oslo. Det bør vidare stillast generelle overordna krav om programverksemd av allmenn karakter og interesse og om at programmenyen skal ha ei tematisk og sjangermessig breidd som svarer til krava i dei tidlegare rikskonsesjonane for kommersiell allmennkringkasting på FM. Ordninga bør vere avgrensa til mellom tre og fem år. Verknaden av ein eventuell kompensasjon og analyse av framtidige behov bør evaluerast før ordninga eventuelt blir forlengd ytterlegare. Utvalet foreslo ein kompensasjon på 3 millionar kroner årleg.

7.4.2 Høyringsinstansane sitt syn på saka

Medietilsynet støttar forslaget om å tilby éin riksdekkjande kommersiell radiokanal kompensasjon

⁶ Den store variasjonen skriv seg mellom anna frå at enkelte aviser har flytta støttefunksjonar som sal og annonsar til eigne selskap i konsernet. Eit fritak for arbeidsgivaravgifta vil likevel vere eit insentiv til å flytte slike støttefunksjonar tilbake til produksjonsselskapet.

for meirutgifter knytte til det å ta på seg ansvaret som allmennkringkastar på radio. Tilsynet meiner at det må stillast krav om eit reelt allmennkringkastingstilbod, og at meirutgiftene knytte til det å tilby allmennkringkastingsinnhald for kommersielle radiokanalar er vesentleg høgare enn dei estimerte 3 millionar kronene. Kravet om norsk musikk bør setjast høgare enn 25 prosent, og ordninga bør evaluerast etter tre til fem år.

NJ støttar forslaget om å gi offentleg støtte til ein kommersiell allmennkringkastar på radio som forpliktar seg til å publisere eigenprodusert nyheits- og aktualitetsstoff, men meiner ein må greie nærmare ut kva det kostar å vareta allmennkringkastaroppdraget for ein radiokanal.

Ordentlig Radio AS meiner at det kan verke som om det berre er éin kandidat til desse midlane. Dei meiner kravet om 25 prosent norsk musikk er svært nøkternt, og at prosjektstøtte vil vere meir effektivt enn «kompensasjon for merutgifter», der ein ikkje veit kva ein får tilbake.

P4 meiner at oppdragsbeskrivinga til den økonomiske ramma er for omfattande og for vanskelig å kombinere med den økonomiske ramma (3 millionar kroner). «Utvalget har trolig rett i at nyheter på radio ikkje blir borte med konsesjonskravene. Det er likevel langt fra sikkert at tilbudet vil holde like høy kvalitet eller ha et like stort omfang som det gjør under dagens regime».

Radio Norge meiner det er lurt å vurdere ei støtteordning for uavhengige allmennkringkastarar på radio, men åtvarar sterkt mot å avgrense dette til å vere ei ordning for berre éin aktør, for det vil vere «svært konkurransevridende». Radio Norge kan heller ikkje sjå at «summene som utvalget opererer med for en eventuell ordning for allmennkringkastere for radio er proporsjonalt med ønske om økt mediemangfold».

Språkrådet meiner det er viktig å stille krav om norskprodusert innhald, både når det gjeld program og musikk, dersom ein skal tilby kompensasjon til kommersielle allmennkringkastarar.

7.4.3 Vurdering

Regjeringa har i samsvar med Stortinget sine føresetnader ved behandlinga av Meld. St. 14 (2016–2017) *Kommersiell allmennkringkasting*, jf. Innst. 235 S (2016–2017), gjort ein avtale med TV 2 om kompensasjon for meirkostnader for å tilby allmennkringkasting. Ei liknande kompensasjonsordning for kommersiell allmennkringkasting i radio bør vurderast på bakgrunn av om marknaden for kommersiell radio i tilstrekkeleg grad produserer innhald som er viktig i eit sam-

funnsperspektiv, til dømes eigenproduserte nyheiter og norsk musikk.

P4 har i sitt høyringssvar gitt uttrykk for at nyheiter truleg ikkje blir borte på kommersiell radio sjølv om kanalane ikkje har konsesjonsvilkår som føreset slike sendingar, men seier samtidig at kvaliteten og omfanget på nyheitene kan bli lågare samanlikna med tidlegare. Det kan vere ein indikasjon på at dei kommersielle kanalane på sikt ikkje vil finne det økonomisk gunstig å bruke like mykje ressursar på nyheitsjournalistikk som dei tradisjonelt har gjort.

Før utbygginga av det nasjonale DAB-nettet var det fem nasjonale radiokanalar, og radiolyttinga var i stor grad konsentrert rundt desse fem kanalane. Digitaliseringa har gjort lyttinga meir fragmentert. Lyttinga er i ferd med å spreie seg frå dei store kanalane over på fleire mindre kanalar. Alle dei fem hovudkanalane (P1, P2, P3, P4, Radio Norge) har dei to siste åra mista lyttarar til andre kanalar, og lyttinga til andre kanalar var i 2018 på om lag 37 prosent.⁷

I dei tidlegare konsesjonane for allmennkringkasting var kanalane forplikta til å sende 35 prosent norsk musikk. Dette kravet fall bort då konsesjonane for kommersiell allmennkringkasting på FM gjekk ut. Ein rapport laga av BI og Menon Economics⁸ på oppdrag frå Kulturdepartementet fann at nordmenn høyrer mindre på norsk musikk. Å auke mengda norsk musikk i radio kan styrkje den mangfaldige musikkproduksjonen og næringsgrunnlaget til komponistar og musikarar. Det finst likevel fleire verkemiddel som kan vere eigna til å styrkje bruken av norsk musikk i radio. I 2018 blei til dømes tilskotet til lokale programproduksjonar og utviklingsprosjekt som stimulerer til bruk av norsk musikk, gitt prioritet innanfor tilskotsordninga for lokale lyd- og biletmedium. Halvparten av søkjarane som blei tildelt støtte (35 søkjarar), fekk stønad til prosjekt der grunngivinga var å stimulere til bruk av norsk musikk. Denne prioriteringa gjeld òg i 2019.

Det er viktig at andre enn NRK tilbyr nyheiter på radio. Fragmenteringa av radiolytting gjer likevel at det ville vere lite treffsikkert å gi støtte til éin radiokanal. Fleire høyringsinstansar åtvarar mot å avgrense støtta til éin aktør og foreslår i staden ei prosjektbasert støtte.

⁷ Kantar Media (2018). «Årsrapport for radiolytting i Norge». Undersøkinga gjeld nasjonale radiokanalar og inkluderer ikkje lytting til lokalradio.

⁸ Tidsvold-Tøien, Irina m.fl. (2019). «Hva nå – digitaliserings innvirkning på norsk musikkbransje». Rapport nr. 1 2019, BI Centre for Creative Industries.

Det er enno kort tid sidan dei riksdekkjande FM-sendingane blei stansa. Foreløpig veit ein ikkje sikkert korleis den nye digitale radiomarknaden vil bli sjåande ut. Radiomarknaden er òg prega av at nye lydtilbod, som podkast, utfordrar det tradisjonelle radiomediet. Fleire av dei mest populære podkastane spring ut av nyheitsredaksjonane i avisene og kan for nokon vere eit alternativ til tradisjonell radio. Den eksisterande tilskotsordninga for lokale lyd- og bilemedium møter òg i nokon grad dei omsyna som ligg til grunn for Mediemangfaldutvalet sitt forslag. Med dei endringane som kjenneteiknar radiomarknaden no, både når det gjeld aktørbiletet og utviklinga i innhaldstilbodet, ser ikkje departementet det som aktuelt å innføre ein kompensasjonsordning for kommersiell allmennkringkasting på radio.

7.5 Lokalradio

7.5.1 Framtidig FM-distribusjon

Ved behandlinga av stortingsmeldinga⁹ som la rammene for lokalradio i samband med digitalisering av radiomediet, bestemte Stortinget at «[I]okalradiokonsesjonane som held fram på FM etter digitaliseringa av det riksdekkjande radionettet, blir forlengde med fem år etter 2017, dvs. til 31. desember 2021».

Norsk Lokalradioforbund ønskjer at framtidige rammevilkår skal bli meir føreseielege, og meiner at ein så tidleg som mogleg bør bestemme at lokalradio bør halde fram på FM etter 2021 – fortrinnsvis til 2031, som er tidspunktet då dei gjeldande DAB-konsesjonane går ut. Lokalradioforbundet opplyser at lokalradioane er optimistiske med tanke på digitalisering, men viser til at det er dyrt å drive lokalradio i DAB-nettet, særleg i tynt folkesette område der det er få lokalradioaktørar som kan dele på kostnadene. Dei aller fleste stader er FM-sendingar framleis det økonomiske fundamentet for å drive lokalradio. Det kan vere ønskjeleg å opne for at lokalradioane utanfor storbyane kan halde fram på FM nokre år utover 2021 òg, men ein bør hente inn meir fakta om økonomiske og regulatoriske rammevilkår og om statusen for digitaliseringa av lokalradio før Stortinget tek stilling til spørsmålet. Departementet har derfor bedt Medietilsynet om å kartlegge rammevilkåra for drift av lokalradio og vurdere om det er

⁹ Meld. St. 24 (2014–2015) Rammevilkår for lokalradio i samband med digitaliseringa av radiomediet, jf. Innst. 370 S. (2014–2015)

grunnlag for å forlengje FM-konsesjonar etter 2021, og på kva slags vilkår ei eventuell forlenging bør bli gitt. Departementet tek sikte på å komme tilbake til Stortinget om saka i 2019.

7.5.2 Tilskotsordninga til lokale lyd- og bilemedium

Tilskotsordninga blir løyvd over budsjetttramma til Kulturdepartementet og forvalta av Medietilsynet. Midlane blir tildelte etter innstilling frå eit fagutval som består av ekspertar på lokalradio. Av ei samla ramme på 19,4 millionar kroner i 2018 blei vel 6,5 millionar kroner gitt som investeringstilskot til å byggje ut digitale radionett, mens 3,4 millionar kroner gjekk til digitaliseringsprosjekt i lokalradioane.

Medietilsynet vurderer det slik at ordninga har bidrege til at bransjen har tatt i bruk DAB-teknologien raskare og i større omfang enn det som hadde vore mogleg utan ei slik særskild prioritering. Norsk Lokalradioforbund er i hovudsak nøgd med ordninga og meiner at ho i stor grad bestemmer tempoet på utbygging av DAB for lokalradio.

Tilskot som blir gitt under denne ordninga, er å rekne som statsstøtte etter EØS-retten. Reglane for statsstøtte tillèt at staten gir maksimalt 200 000 euro til enkeltaktørar over ein treårsperiode (såkalla bagatellmessig støtte). Dersom ein skal gi meir enn 200 000 euro over tre år, må ordninga først meldast til og godkjennast av EFTA sitt overvakingsorgan, ESA. Utfordringa i dag er at fleire aktørar har nådd grensa på 200 000 euro, slik at utbyggingsprosjekt som fagutvalet i utgangspunktet definerer som gode, må avvisast eller utsetjast.

Medietilsynet har i ei evaluering av støtteordninga frå mai 2018 sagt at støttetaket er for lågt, og at ordninga derfor bør notifiserast slik at ein får høve til å heve taket. Det samsvarer med korleis lokalradioforbundet ser på saka.

Departementet har sett i verk ein prosess med sikte på å notifisere støtteordninga for lokale lyd- og bilemedium for ESA, slik at taket på støtta til enkeltaktørar kan hevast.

Boks 7.2 Lokalradio

Regjeringa vil komme tilbake til Stortinget i 2019 om vilkåra for ei eventuell forlenging av FM-konsesjonar for lokalradio etter 2021.

7.6 Forsking og utvikling

For å styrkje mediepolitiske avgjerder med oppdaterte fakta, meiner utvalet at departementet i større grad bør samordne aktivitetane innanfor anvendte empiriske undersøkingar av medieutviklinga. Utvalet foreslo at ei verksemd kan få ansvar for å skaffe kunnskap/statistikk om medieutviklinga, mediebruk, mangfald og liknande, etter modell frå Kulturstyrelsen i Danmark.

Departementet viser til at Medietilsynet gjer regelmessige undersøkingar (til dømes undersøkinga om Barn og medier, som blir gjennomført kvart andre år) og undersøkingar på ad hoc-basis. I tillegg gir tilsynet midlar til bruksretta medieforsking som kjem publikum og bransjen til gode, etter innstilling frå Rådet for anvendt medieforsking. Medietilsynet har vidare lansert planar om å utvikle eit mediemangfaldsrekneskap der utviklinga i mediemangfaldet skal analyserast jamnleg. Eit slikt tiltak vil kunne bidra til å oppfylle intensjonen bak dette forslaget. Departementet vil følgje opp dette i styringsdialogen med tilsynet.

7.7 Forholdet til EØS-avtalens reglar om offentleg støtte

Statsstøttereglane i EØS-avtalen set rammer for statleg støtte til næringsverksemd og omfattar i

utgangspunktet alle økonomiske verkemiddel i EØS-området, også mediestøtte. Etter artikkel 61 nr. 1 i avtalen er tildeling av offentleg støtte i utgangspunktet forbode. Det finst ulike heimlar for unntak frå det generelle forbodet mot statsstøtte. For tilskotsordningar på mediefeltet er den mest relevante unntaksføresegna gitt i artikkel 61 nr. 3 (støtte som blir rekna å vere i samsvar med funksjonen til avtalen). På bakgrunn av ein notifikasjon av støtta vil ESA gjere ei konkret vurdering av om ho skal tillatast. Her vurderer ein mellom anna om tiltaket er retta mot eit veldefinert mål av felles europeisk interesse, om det er eigna til å nå desse måla, og om dei positive sidene støtta blir rekna for å ha, veg opp for dei negative effektane ho kan ha på konkurransen. ESA har godkjent fleire støtteordningar på mediefeltet i samsvar med EØS-avtalen artikkel 61 nr. 3 (c), mellom anna produksjonstilskotet for nyheits- og aktualitetsmedium og innovasjonsstøtteordninga.

Eventuelle endringar i ordningane må innretast i samsvar med EØS-reglane om offentleg støtte og notifiserast til ESA før iverksetjing når det er påkravd. I dette ligg det òg det må sikrast at endringar i tilskotsordningane blir gjorde på ein måte som er mest mogleg målretta og minst mogleg konkurransevridande. Departementet legg til grunn at Mediestøtterådet må sørge for at dette blir tatt hand om når rådet skal gjennomføre endringar i tilskotsordningane.

8 Fireårig styringssignal for NRK

8.1 Innleiing

Ved behandlinga av Meld. St. 15 (2016–2017) *Eit moderne og framtidsretta NRK* slutta Stortinget seg til at det skulle innførast eit fireårig styringssignal for NRK sine økonomiske rammer frå og med budsjettproposisjonen 2019. Stortinget slutta seg også til at departementet skulle vurdere om det er behov for endringar i allmennkringkastingsoppdraget, og korleis NRK sitt tilbod påverkar kommersielle medium og det totale medietilbodet til publikum. I budsjettproposisjonen for 2019 orienterte departementet Stortinget om at vurderinga av styringssignal for NRK vil bli gjort i denne meldinga, slik at ein kan sjå vurderingane i samanheng med dei andre økonomiske verkemidla på mediefeltet. Dermed kan styringssignalet til NRK tidlegast innførast frå og med budsjettåret 2020. Departementet legg derfor opp til at styringssignalet i første omgang skal fastsetjast fram til og med 2022, og at det deretter blir fastsett for fire år om gongen. I dette avsnittet drøftar departementet kva økonomiske rammer NRK bør ha i åra 2020–22.

8.2 Dei økonomiske rammene til NRK

8.2.1 Bakgrunn

Kringkastingsavgifta blir i dag fastsett gjennom Stortinget si årlege behandling av statsbudsjettet. I samband med behandlinga av allmennkringkastingsmeldinga Meld. St. 38 (2014–2015) gjorde Stortinget følgjande oppmodingsvedtak (nr. 495): «Stortinget ber regjeringen sørge for at NRK og lisensbetalerne gis økt forutsigbarhet gjennom et styringssignal hvert fjerde år.»

I samband med behandlinga av NRK-meldinga meinte eit fleirtal i komiteen at NRK bør behalde det reelle inntektsnivået dei har i dag, sjølv om finansieringsmodellen blir endra, jf. Innst. 332 S (2016–2017). Dette var ei vidareføring av fleirtalsmerknaden ved behandlinga av allmennkringkastingsmeldinga i Innst. 178 S (2015–2016). Her la fleirtalet til grunn «at NRK bør få kompensasjon for pris og lønnsvekst i årene som kommer», og at

dette, saman med «fastsettelse av lisensen over lengre perioder, vil gi NRK gode forutsetninger for både effektivisering og nyutvikling».

8.2.2 Fastsetjing av økonomiske rammer i andre land

8.2.2.1 Sverige

Sverige har i dag ei lisensfinansiering som liknar den norske modellen. For perioden 2014–2019 vedtok Riksdagen ein årleg lisensauke på 2 prosent som kompensasjon for kostnadsauken. At auken i tildelingane ikkje skal følgje den faktiske kostnadsauken blei grunnlagt med at allmennkringkastarane samtidig skal ha eit incentiv til å effektivisere. I november 2018 vedtok Riksdagen å erstatte lisensen med ei individuell allmennkringkastingsavgift. Avgifta vil vere 1 prosent av den skattbare inntekta, med eit tak på 1 300 kroner per person. Sjå òg punkt 3.5.1.2.

8.2.2.2 Danmark

Lisensnivået blir i Danmark fastsett av kulturministeren i samråd med Folketingets finanskomité og i samsvar med den gjeldande medieavtalen. Avtalen, som varte ut 2018, slår fast at lisensen blir regulert i samsvar med utviklinga av KPI kvart år i avtaleperioden. Avtalen slår òg fast at eit eventuelt meirproveny frå lisensen utover KPI-justering skal fordelast med 50 prosent til DR og 50 prosent til dei andre lisensmottakarane, mens eit eventuelt mindreproveny fører til reduksjon av inntektene til DR. I den nye avtalen, som gjeld frå 2019, har fleirtalet i Folketinget fastsett at dei økonomiske rammene til DR skal reduserast med 20 prosent over ein periode på fem år. Sjå òg punkt 3.5.2.2.

8.2.2.3 Finland

Yle har sidan 2013 vore finansiert med ein særskild skatt. Inntektene var då på 500 millionar euro. Ved omlegginga av finansieringa blei det vedteke at inntektsnivået skulle aukast kvart år i

samsvar med KPI (1/3) og lønnsvekst (2/3). Indeksreguleringa blei likevel i praksis oppheva frå 2015 grungitt med økonomisk lågkonjunktur.

I november 2015 blei det sett ned ei arbeidsgruppe med riksdagsmedlemmer for å sjå på samfunnsoppdraget og finansieringa til Yle. Gruppa foreslo at overføringa til Yle skulle vidareførast nominelt i perioden 2017–2019 på grunn av stramme statsfinansar, men at Yle burde justerast for kostnadsvekst frå 2020.

I 2018 blei det sett eit skattetak på 163 euro, ein auke på 20 euro sidan 2017, samtidig som skatteprosenten gjekk opp frå 2 til 2,5 prosent av den skattbare inntekta. Sjå òg punkt 3.5.3.2.

8.2.2.4 *Storbritannia*

BBC blir finansiert gjennom ei lisensavgift. Det er regjeringa som fastset lisensavgifta, og beløpet skal godkjennast kvart år av Parlamentet. Per 1. april 2018 var lisensen for farge-TV på 150,50 pund. For svart-kvitt-TV må ein betale 50,50 pund.

Lisensen blei i 2017 auka for første gong sidan 2010. Samtidig ble dei bestemt at lisensen skal ha ein årleg auke i ein periode på fem år – i takt med inflasjonen. Auken blir berekna med utgangspunkt i KPI. Sjå òg punkt 3.5.4.2.

8.2.2.5 *Tyskland*

Den offentlege finansieringa av allmennkringkastarar er basert på regional lovgiving i delstatane. Dei offentlege kringkastarane melder inn finansieringsbehova sine til ein uavhengig kommisjon, som vurderer desse behova og anbefaler gebyrsatsar til delstatane. Det er delstaten som vedtek satsen, men satsen som kommisjonen anbefaler, kan berre endrast på grunnlag av sosiale kriterium. Tyskland innførte frå 1. januar 2013 ei betalingsplikt for alle hushald og bedrifter (*Rundfunkbeitrag*) for å finansiere den offentlege kringkastninga. Kringkastingsbidraget erstatta eit apparatbasert gebyr (*Rundfunkgebühr*) og ligg på 210 euro i året.

8.2.3 **Dei økonomiske rammene til NRK**

8.2.3.1 *Utviklinga i inntektene til NRK*

Dei siste ti åra (2008–2018) har kringkastingsavgifta auka med 34,9 prosent. I tillegg har det blitt om lag 200 000 fleire lisensbetalarar. Til saman har dette ført til ein auke i NRK sine inntekter frå kringkastingsavgifta med 47,6 prosent frå 2007 til

2016. Kringkastingsavgifta har i periodane 2008–2010 og 2012–2013 auka meir enn pris- og lønnsveksten, mellom anna for å dekkje ekstraordinære kostnader i samband med den digitale utviklinga, inkludert dobbeltdistribusjon av radio-nett, og etableringa og utviklinga av nye produkt, til dømes NRK Nett-TV. Figur 8.1 viser utviklinga i driftsinntektene til NRK i perioden 2013–2018.

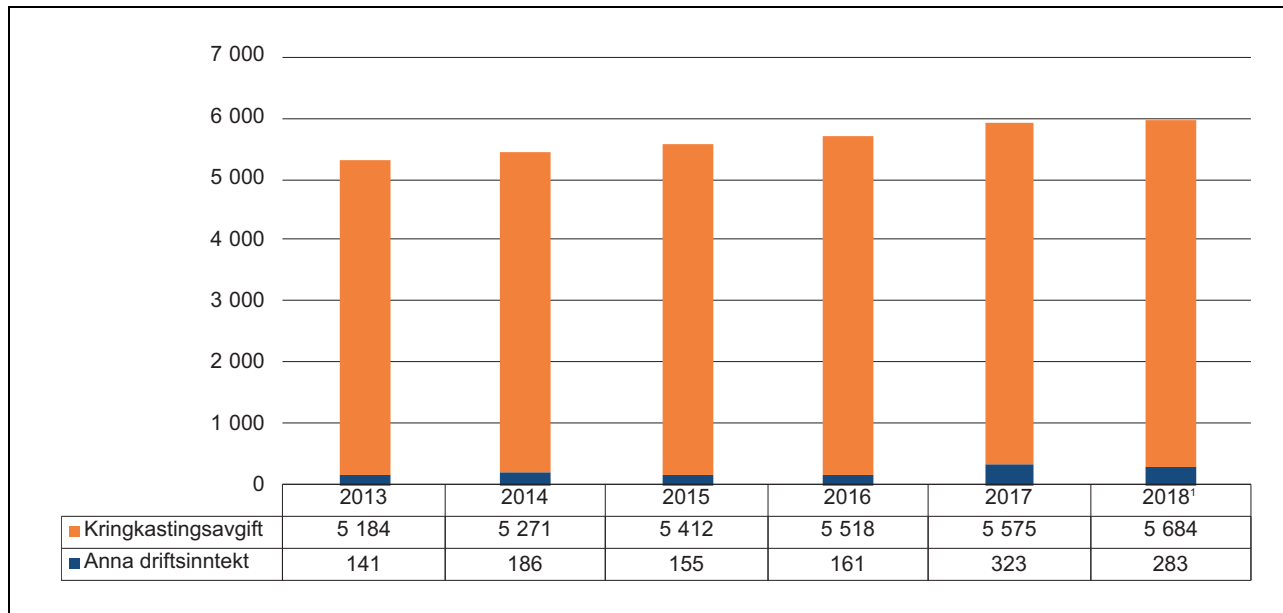
Sidan 2014 har kringkastingsavgifta likevel auka mindre enn prisane generelt i samfunnet. I perioden 2013–2017 auka NRK sine inntekter frå kringkastingsavgifta med nærmare 7,6 prosent. Til samanlikning auka konsumprisindeksen med 10 prosent i den same perioden, mens det gjennomsnittlege lønnsoppgjeret auka med 10,3 prosent. NRK sine inntekter frå kringkastingsavgifta er dermed reelt sett blitt noko lågare i åra 2013–2017. Det same gjeld utviklinga av «andre driftsinntekter». Når større eingongsgevinstar knytte til sal av eigedom blir trekte frå reknestykket, er andre driftsinntekter reduserte frå 189,6 millionar i 2013 til 170,7 millionar i 2017.¹

8.2.3.2 *Inntektsutviklinga til NRK samanlikna med utviklinga hos kommersielle medium*

Medietilsynet har i fleire år utarbeidd rapportar om den økonomiske utviklinga i norsk presse og kringkasting. *Medieøkonomirapporten 2017* viser at driftsinntektene i bransjen fall med 0,7 prosent frå 2013 til 2017. Driftsinntektene i dei kommersielle kringkastingsverksemdene auka med 30,2 prosent frå 2013 til 2017, mens driftsinntektene i avishusa fall med 18,6 prosent i same periode.

I 2017 henta medieverksemdene for første gong større inntekter frå brukarmarknaden enn frå reklamemarknaden. Brukarinntektene utgjorde 10,3 milliardar kroner i 2017 i dei selskapa Medietilsynet har opplysningar om. Brukarinntekter har sidan 2015 vore den viktigaste inntektskjelda for avishusa. Opplagsinntektene til avisene stod for 55,2 prosent av driftsinntektene i 2017, mens annonseinntektene utgjorde 42,8 prosent. Avishusa henta inn 6,6 milliardar kroner frå sal av aviser i 2017. Av denne summen kom 5,5 milliardar i all hovudsak frå produkt der papirutgåvene inngår, såkalla komplettprodukt. 1,1 milliardar kom frå sal av reine digitale utgåver. For dei kommersielle TV-verksemdene utgjer sal av kanalpakkar, distribusjonsinntekter og innhald gjennom strøymetenester ein stadig viktigare del av økonomien. I 2017 stod slike inntekter for 47,2 prosent av driftsinntektene – det utgjorde 3,6 milliardar kroner i 2017 mot

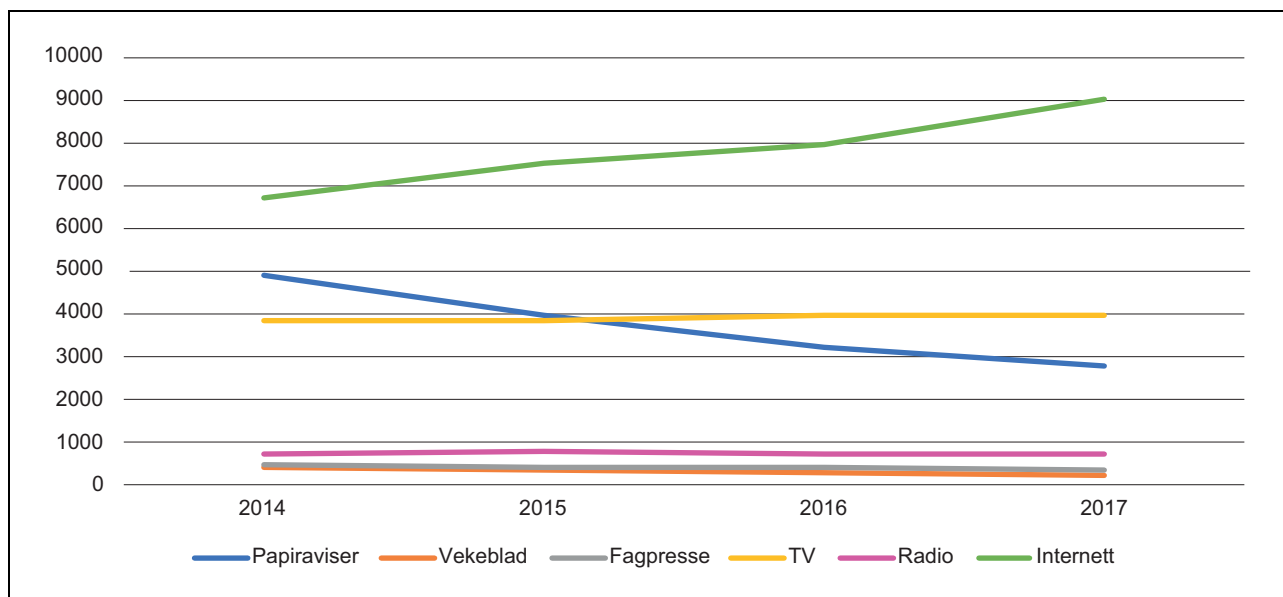
¹ Tal i 2017-kroner.



Figur 8.1 Utviklinga i driftsinntektene til NRK 2013–2018 (i mill. kroner)

¹ Rekneskapa for 2018 er ikkje endeleg.

Kjelde: NRK



Figur 8.2 Netto reklameomsetning i norske medium 2014–2017

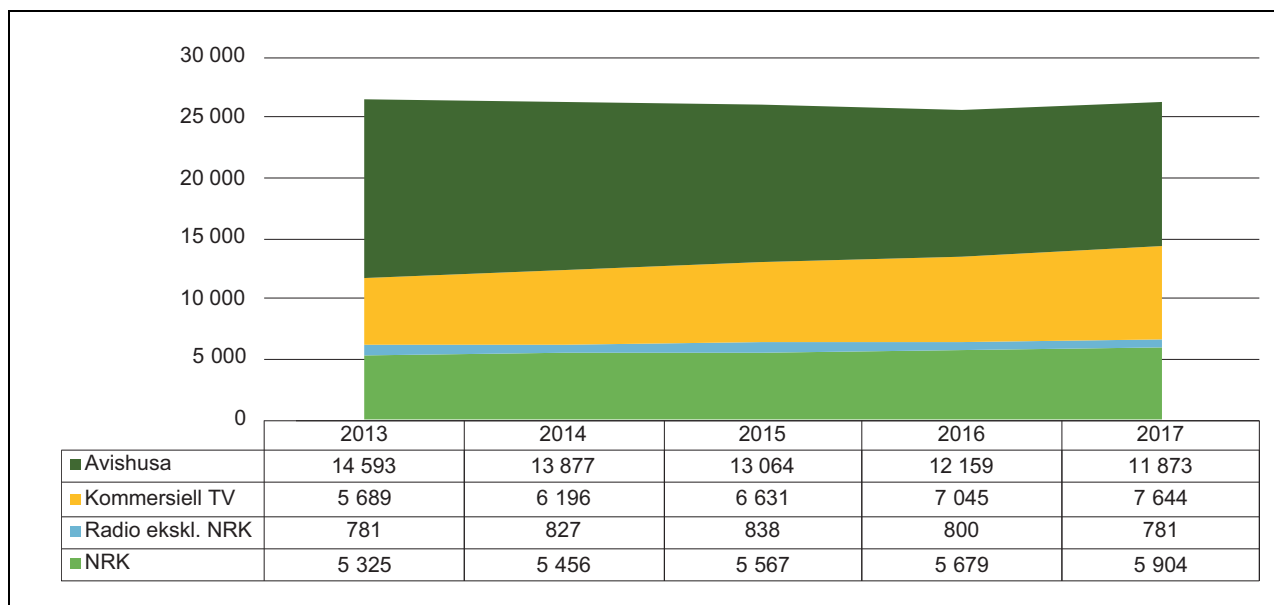
Kjelde: IRM/medienorge (omarbeidd)

1,9 milliardar i 2013. Figur 8.2 viser netto reklameomsetning i norske medium i perioden 2014–2017.

Reklameinntekter er den nest viktigaste inntektskjelda for dei kommersielle aktørane i mediebransjen. Samtidig har det vore ein kraftig nedgang i reklame- og annonseinntektene dei siste åra, frå 11,8 milliardar kroner i 2013 til om lag 9,2 milliardar kroner i 2017. Det er likevel store forskjellar mellom ulike grupper medium. Mens omsetninga av TV-reklame har stige i perioden

2013–2017, er annonseomsetninga for avishusa redusert med nesten 40 prosent i same periode. Annonseinntektene til avisene blei reduserte med 438 millionar kroner i 2017, ein nedgang på nesten 9 prosent. For radio har reklameomsetninga halde seg relativt stabil.

Figur 8.3 viser utviklinga i driftsinntektene til norske mediebedrifter. Figuren viser at omsetninga til avisbedriftene har falle i alle åra frå 2013 til 2017. Målt etter omsetning er avishusa desidert



Figur 8.3 Driftsinntektene til norske mediebedrifter 2013–2017

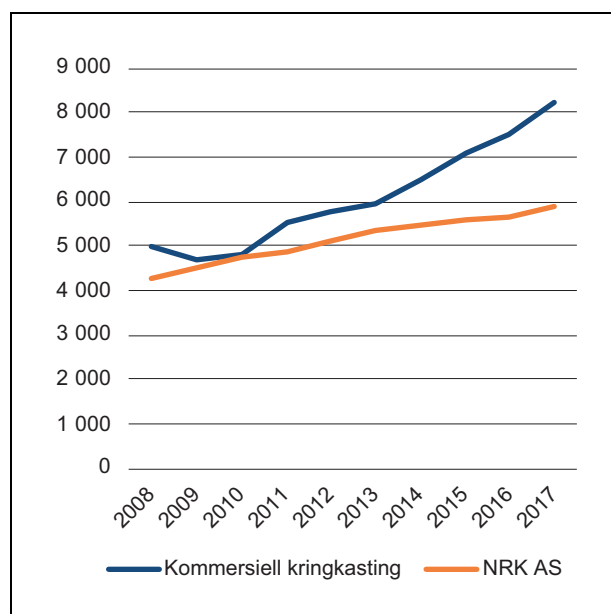
Kjelde: Medietilsynet

størst, men har likevel ein stadig mindre del av den totale omsetninga i bransjen. Mens kommersielle TV-kanalar har auka sin del av omsetninga med 7,6 prosentpoeng i åra 2013–2017, har dagspressa i den same perioden fått redusert sin del med 10 prosentpoeng.

Ei samanlikning mellom konserninntektene til NRK og driftsinntektene til dei kommersielle TV-selskapa dei siste ti åra (figur 8.4) viser at inntektene lenge utvikla seg ganske likt. Unntaket er året der finanskrisa slo inn for dei kommersielle media. Sidan 2010 har likevel kommersiell kringkasting hatt ein kraftig auke. Dei kommersielle kringkastarane hadde i 2017 2,3 milliardar kroner meir i omsetning enn NRK.

8.2.4 Internasjonale aktørar

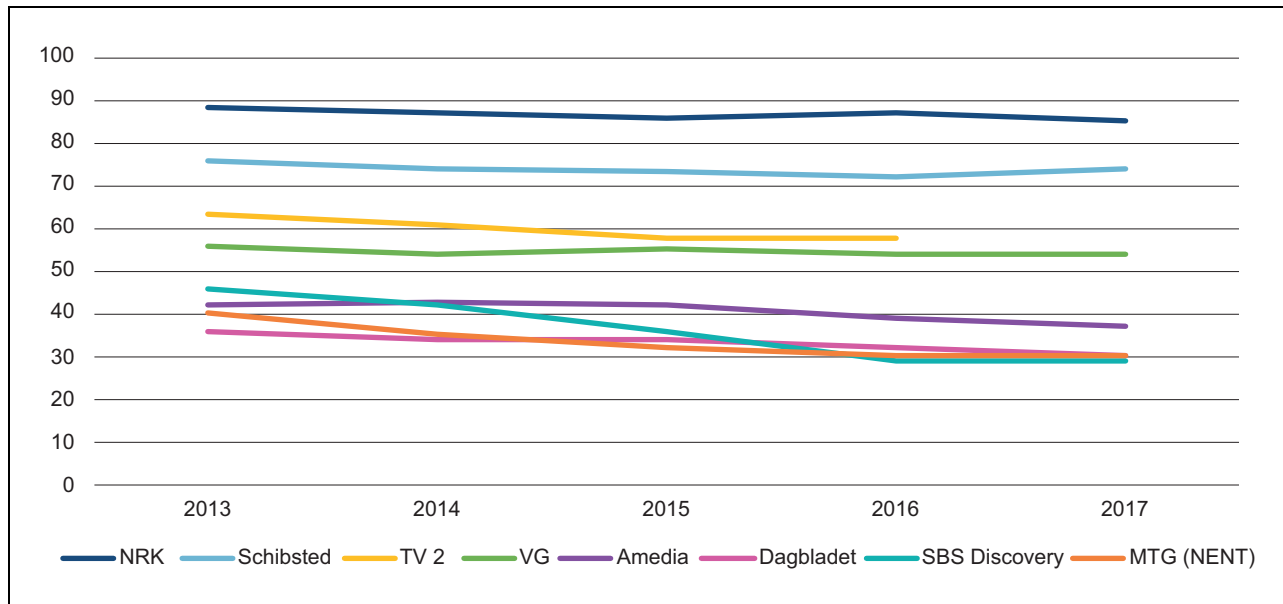
Fleire internasjonale teknologiselskap og strøymetenester har etablert seg i Noreg dei siste åra, og det er venta at nye aktørar kjem til å etablere seg og styrkje posisjonen sin i den norske marknaden i tida framover. Dei internasjonale aktørane har klare stordriftsfordelar samanlikna med dei norske/nordiske aktørane ved at dei kan spreie kostnadene knytte til produksjon og kjøp av innhald på eit langt større publikum. Sidan ein stor del av den norske befolkninga nyttar seg av desse tenestene, bidreg utviklinga til at publikum forventar høgare kvalitet på innhaldet, meir tilgjengeleg innhald og høgare kvalitet på digitale løysingar for alle visingsaktørar, også dei norske.



Figur 8.4 Driftsinntekter NRK og kommersielle TV-kanalar 2008–2017

Kjelde: Medietilsynet

I tillegg til dei internasjonale strøymetenestene står media, og særleg avisene, overfor sterk konkurranse om reklameinntekter frå internasjonale aktørar som Google og Facebook. Desse to selskapa publiserer ikkje opplysningar om eigne inntekter frå den norske marknaden. MBL anslår at Facebook og Google henta om lag 5,6 milliardar kroner frå den norske reklamemarknaden i 2018. Sidan 2013 har Facebook og Google auka marknadsdelen sin med 14 prosentpoeng, mens



Figur 8.5 Den daglege dekninga for mediehus og konsern 2013–2017 (i prosent)

TV 2 er ikkje inkludert i målinga for 2017. NRK inkluderer tala for Yr.

Kjelde: Kantar TNS / medienorge (omarbeidd)

marknadsdelen til avisene har minka tilsvarende.² Til saman blei det brukt vel 9 milliardar kroner på annonsering på internett i 2017. Av denne summen gjekk 1,4 milliardar til avishusa.

8.2.5 Marknadsposisjonen til NRK

Dersom vi ser den samla prosentvise dekninga (kor mange som har vore innom eitt eller fleire av innhaldstilboda frå eit medium) for NRK og andre store mediehus og konsern, har dekninga vore relativt stabil dei siste fem åra, trass i nedgang hos dei fleste mediehusa/konserna, jf. figur 8.5. Størst har nedgangen vore for Discovery og MTG.

Dersom vi skil ut nettdekninga frå den samla totaldekninga hos NRK, TV 2 og avishusa, er Schibsted det mediekonsernet som har den høgaste daglege dekninga på nett. Den daglege dekninga på nett har vore relativt stabil for mediekonserna/mediehusa, men med ein liten nedgang for avisene. NRK/Yr og TV 2 har derimot hatt ein auke i den daglege nettdekninga dei siste fem åra.

Figur 8.6 og 8.7 viser korleis marknadsdelane på radio og TV har utvikla seg. Figurane viser stabile marknadsdelar over tid, og NRK er klart størst både i TV og radio. Endringane i medievanane til folk kjem likevel truleg til å innebere at medieinnhaldskonsumet held fram med å flytte seg frå tradisjonelle lineære medium over på

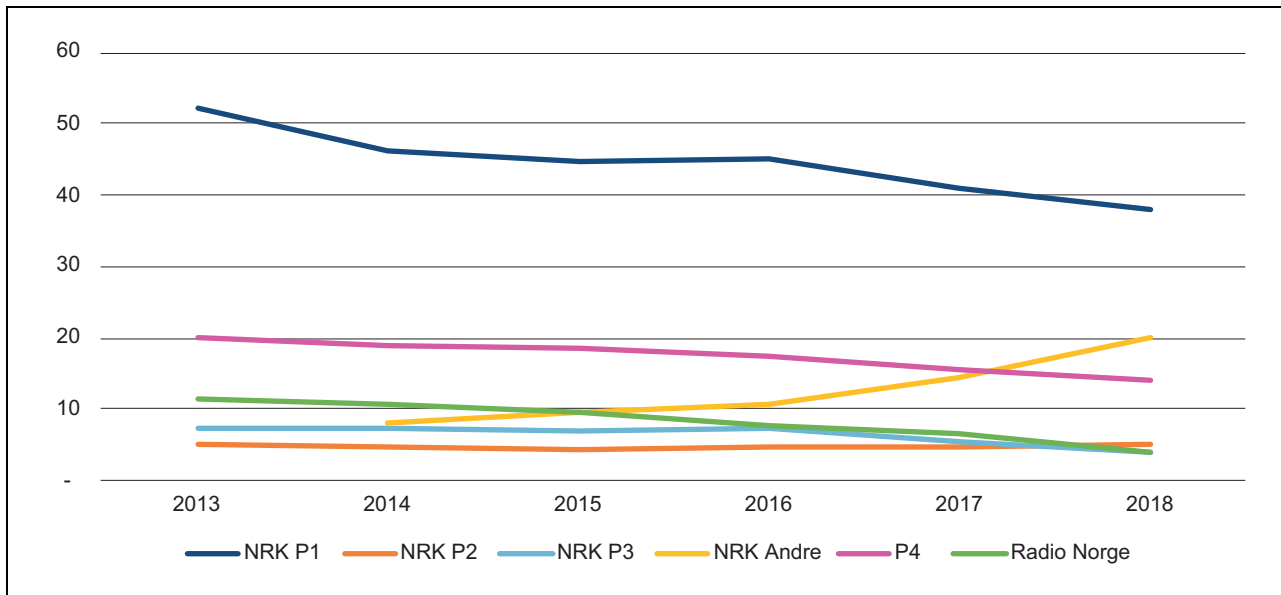
ikkje-lineære plattformer, og vil kunne svekkje marknadsposisjonane til dei norske kanalane. Med unntak av TV 2 Nyhetskanalen har alle norske lineære TV-kanalar hatt ein nedgang i den dagleg dekninga dei siste fem åra. Størst har nedgangen vore for hovudkanalane NRK1, TV 2 og TVNorge. I radio har aukande konkurranse ført til ein nedgang hos dei tradisjonelle kanalane. Samtidig har digitaliseringa av radio gitt ein auke i talet på riksdekkjande kanalar, frå 5 til 30, og gitt lyttarane eit større tilbod på radio. Frå desember 2016 til desember 2017 hadde dei fem største kanalane³ ein nedgang i dagleg lyttardel frå 60,2 til 42,1 prosent. Etter at FM-nettet blei skrudd av i 2017 har lyttardelen til dei fem største kanalane stabilisert seg på dette nivået. Om lag to tredelar av radiolyttinga til dei riksdekkjande kanalane skjer i dag på NRK sine kanalar. Denne fordelinga har i liten grad blitt påverka av digitaliseringa.

Figur 8.8 viser utviklinga i prosentdelen hushald med abonnement på ulike strøymetenester som tilbyr video- og TV-innhald. Nærmare 6 av 10 hushald har i dag minst eitt slikt abonnement.

Når det gjeld strøymemarknaden for videoinnhald, er YouTube klart marknadsleiande, mens NRK og Netflix dei siste åra har konkurrert om å vere nest størst. I dagleg dekning er Netflix klart større enn NRK Nett-TV for aldersgruppa 15–29 år. 28 prosent i denne aldersgruppa oppgir å

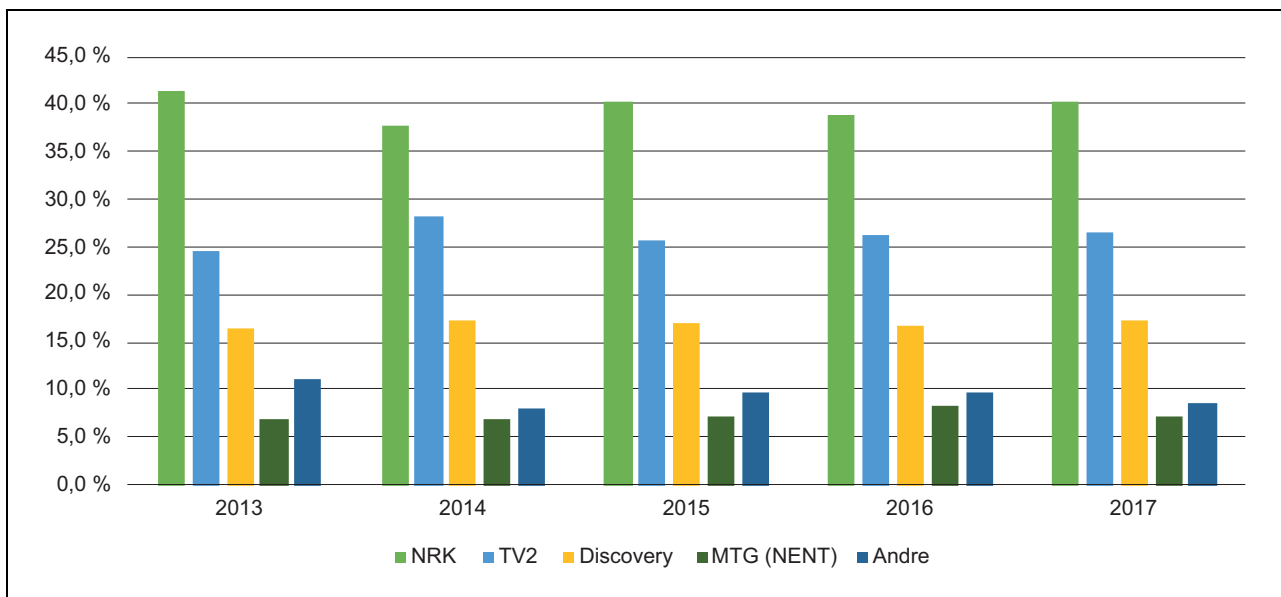
² Medietilsynet (2018) «Økonomien i norske medieverksemdar frå 2013–2017».

³ NRK P1, NRK P2, NRK P3, P4 Radio Hele Norge og Radio Norge.



Figur 8.6 Marknadsdelar radio (i prosent)

Kjelde: Kantar Media PPM-panel



Figur 8.7 Marknadsdelar TV-konsern

Kjelde: Kantar Media TV-meterpanel.

bruke Netflix dagleg, mens 9 prosent oppgir å bruke NRK Nett-TV dagleg. Vidare bruker 69 prosent i aldersgruppa 15–29 år Netflix kvar veke, mens 54 prosent bruker NRK Nett-TV kvar veke.⁴

8.2.6 Oppslutninga om lisensen

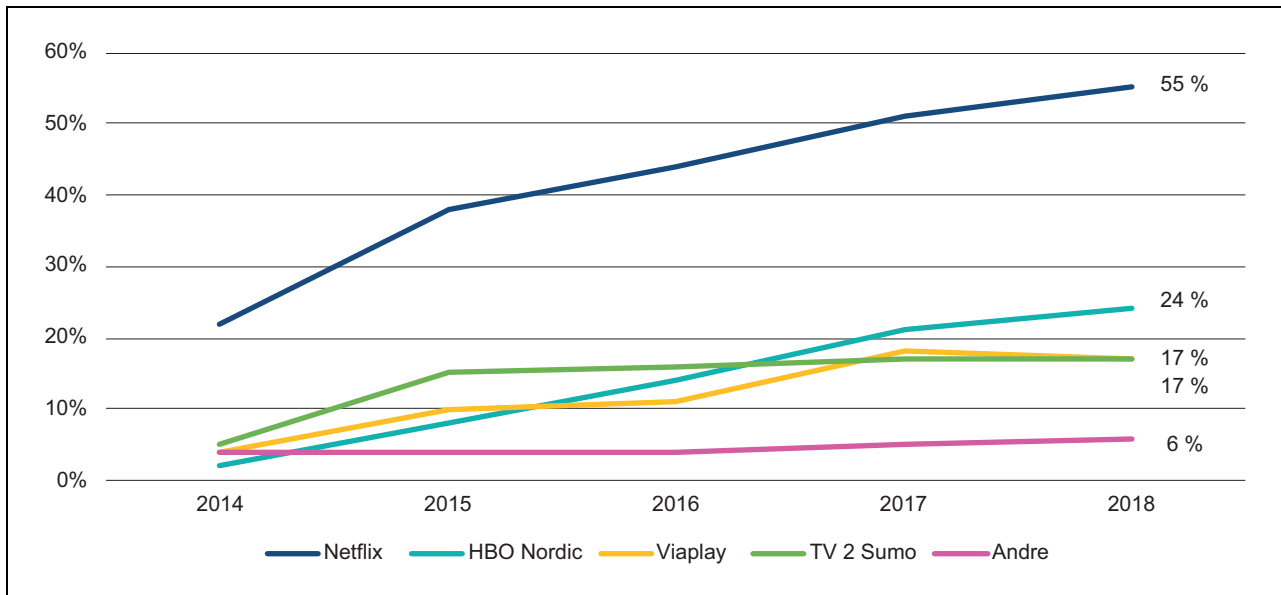
Det at folk sluttar opp om og er nøgde med tilbodet til NRK, er viktig for legitimiteten til NRK i

befolkninga og representerer òg eit mål på om NRK faktisk fyller den funksjonen allmennkringkastaren er gitt i samfunnet som fellesarena for ulike grupper i befolkninga.

Som det går fram av figur 8.9, har NRK høg dagleg dekning i befolkninga: totalt 87 prosent i 2018. Utviklinga av nett- og mobiltilbod har likevel mykje å seie for at NRK framleis når ut til så mange.

I tillegg til å ha høg dagleg dekning er NRK den medieaktøren med høgast tillit i befolkninga,

⁴ Kantar (2018). Interbuss Q4.



Figur 8.8 Hushald med strøymeabonnement (i prosent)

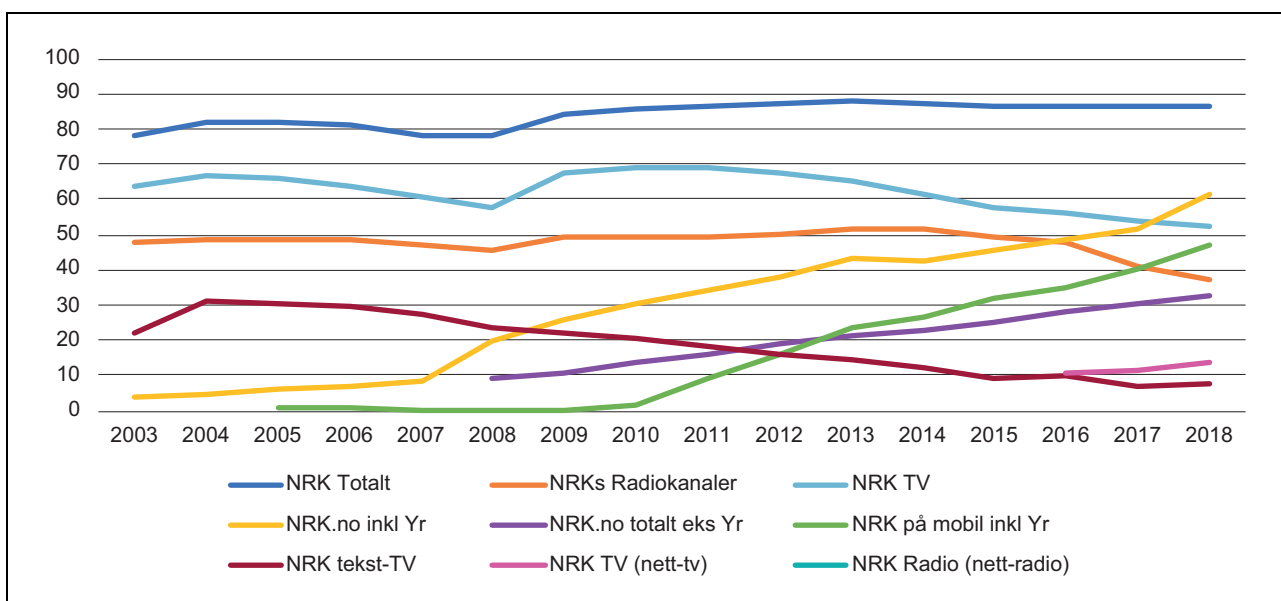
Kjelde: Elektronikkbransjen, forbrukerundersøkinga 2019

både samla sett og for alle medium (radio, TV, nett og sosiale medium).⁵ Måleparameterane for korleis folk oppfattar NRK, varierer over tid, men er jamt høge. 86 prosent meiner at NRK tilbyr truverdige nyheiter, informasjon og dokumentarar, ifølgje NRKs profilundersøking 2018. Det er ein nedgang på 4 prosentpoeng sidan 2017. Det har òg vore ein liten nedgang blant dei som meiner at NRK er upartisk og upåverka, frå 77 prosent i

⁵ NRK/Norstat (2018). Profilundersøkinga 2018.

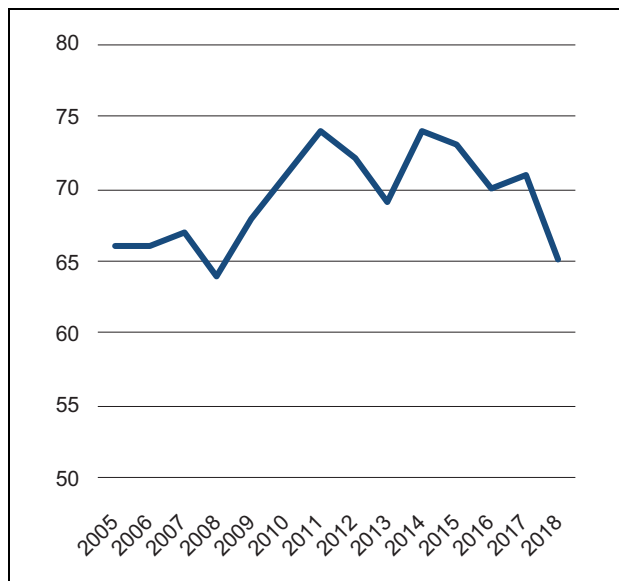
2017 til 70 prosent i 2018. Mens 82 prosent meinte at NRK var svært eller ganske viktig for samfunnet i 2017, er det 77 prosent som meiner at NRK er svært eller ganske viktig for samfunnet i 2018.⁶

Figur 8.10 viser at oppslutninga om lisensen i befolkninga er stabilt høg. Prosentdelen som meiner at dei får valuta for lisensen, har halde seg på 64–74 i over ti år. To tredelar av befolkninga synest at dei i stor grad får valuta for lisenspen-

⁶ NRK/Norstat (2018). Profilundersøkinga 2018.

Figur 8.9 Utviklinga i den daglege dekninga til NRK 2003–2018 (i prosent)

Kjelde: Kantar TNS Forbruker og Media



Figur 8.10 Utviklinga i oppslutninga om lisensen blant folk

Kjelde: Profilundersøkinga til NRK

gane i 2018. Blant dei som har TV og betaler lisensen, er prosentdelen som meiner at dei får valuta for lisenskrone noko høgare enn i heile befolkninga (68 prosent). Oppslutninga om lisensen blant befolkninga har minka noko frå 2016 til 2018. Mens 21 prosent meinte at dei fekk liten valuta for lisensen i 2016, auka prosentdelen til 28 i 2018. Endringa er størst i aldersgruppene 15–29 og dei over 60 år.⁷ Sett over ein lengre tidsperiode har oppslutninga om lisensen vore relativt stabil, som gir ein indikasjon på at eit klart fleirtal av befolkninga er nøgd med innhaldet NRK tilbyr.

8.2.7 Effektiviseringstiltak i NRK

NRKs årlege rapport om effektiv drift gjer greie for arbeidet med og resultatene av effektiviseringstiltaka i femårsperioden fram til og med den siste reviderte rekneskapen. NRK rapporterer her om utviklinga i sentrale kostnader, produktivitetutvikling og oppslutning. Rapporten inneheld òg gjennomførte effektiviseringstiltak og ei vurdering av behovet for eventuelle nye slike tiltak. NRK har dei siste åra gjennomført ei rekkje større og mindre tiltak for å effektivisere drifta og styrkje tilbodet til publikum. NRK har vridd ressursbruken frå administrative funksjonar og støttefunksjo-

nar til innhald og tilgjengeleggjing, og det er gjort omprioriteringar av ressursar frå radio og TV til produksjon og tilrettelegging av innhald på nye plattformer. Delen journalistiske årsverk i NRK auka frå 56,7 prosent i 2013 til 59,3 prosent i 2017.

Dei største effektiviserings- og innsparingstiltaka som er blitt gjennomført i perioden 2013–2018, er reduksjonen i den faste bemanninga med om lag 300 årsverk. Sjølv om tiltaka som er gjorde har opna for at ein større del av ressursane kan brukast på kjerneoppgåvene til NRK, har nokre av innsparingane vore nødvendige fordi NRK har hatt ei lågare inntektsutvikling enn pris- og lønnsveksten i samfunnet elles i perioden.

Ein annan grunn til reduksjonen i den faste bemanninga er at NRK sette ut meir innhaldsproduksjon til eksterne produsentar. Frå 2009 til 2017 har den årlege summen til eksterne produksjonar auka frå 139 millionar kroner til 325 millionar. Gjennomsnittleg del av det frie TV-budsjettet som går til eksterne produsentar dei tre siste åra er på 38 prosent. Våren 2017 starta NRK eit nytt endrings- og effektiviseringsprogram, NRK2020, som spring ut av langtidstrategien til NRK. I effektivitetsrapporten for 2018 viser NRK til at selskapet har som mål å auke delen ressursar til publisering og innhald. Det betyr at dei skal vri ressursbruken frå ikkje-kjerneverksemdsaktivitetar til aktivitetar som resulterer i innhald og produksjon.

8.2.7.1 Evaluering av NRKs arbeid med effektivitet

BDO AS (BDO) har på oppdrag frå Kulturdepartementet gjort ei ekstern evaluering av NRK sitt arbeid med effektiv drift.⁸ BDO fekk i mandat å svare på to spørsmål:

1. Har NRK etablert effektive interne rutinar for å effektivisere verksemda?
2. Korleis har NRK arbeidd med effektivisering dei siste fem åra, og er det nokon verksemdsområde som har særleg potensial for meir effektivisering?

BDO vurderer NRKs arbeid med effektivisering per i dag til å vere godt, og meiner at NRK gjer dei rette grepa. BDO viser til at NRK kan dokumentere effektiviseringsgevinstar frå forskjellige tiltak på til saman 400 millionar kroner dei siste åra, som svarer til om lag 7 prosent av den totale ressursbruken. Gevinstane er i stor grad tekne ut ved

⁷ Også i aldersgruppa 30–44 er det stor nedgang i oppslutninga om lisensen. Her var det derimot ein vesentleg auke i 2017, slik at oppslutninga i 2018 er på det same nivået som i 2016.

⁸ BDO (2018) «Evaluering av NRKs arbeid med effektiv drift for Kulturdepartementet».

å reallokere midlar til innkjøp og produksjon av innhald, noko BDO ser på som naturleg med tanke på dei publikumsmessige måla til NRK og målet om at økonomien skal gå i balanse. BDO har likevel etterlyst meir vekt på måling av gevinstuttak og endringsleiing i det nye effektiviseringsprogrammet NRK2020.

Når det gjeld verksemdsområde med potensial for ytterlegare effektivisering, viser BDO til det igangsette effektiviseringsprogrammet (NRK2020). Programmet peiker på at det finst eit effektiviseringspotensial når det gjeld å utnytte teknologien og tilpasse organisasjonen på ein betre måte, og i samband med nye måtar å produsere, redigere og distribuere innhald av same opphav på.

8.2.8 Vurdering

NRK skal oppfylle eit særskilt samfunnsoppdrag, som inneber å tilby både innhald som fannar det breie laget av befolkninga, og innhald som det ikkje er rom for i andre medium. NRK skal korrigere svikt i marknaden gjennom å mellom anna tilby innhald som marknaden elles ikkje produserer. Samstundes er NRK del av ein globalt mediemarknad der norsk innhald er utsett for langt større konkurranse enn tidlegare. Det vil derfor bli meir krevjande for NRK å oppretthalde rolla som ein felles arena som gir betre kommunikasjon og auka gjensidig respekt og forståing i samfunnet.

Gjennomgangen av dei økonomiske rammene til NRK viser at inntektene frå kringkastingsavgifta reelt sett er blitt noko reduserte dei siste fem åra. NRK er i eit medielandskap med svært ulike aktørar. Driftsinntektene i dei kommersielle kringkastingsverksemdene auka med 30,2 prosent frå 2013 til 2017, mens driftsinntektene i avishusa fall med 18,6 prosent i same periode. NRK har auka driftsinntektene sine med 10,9 prosent i den same perioden. Mediebransjen har historisk sett vore ein lønnsam bransje, og lønnsemda betra seg i 2017 etter eit år med dårleg lønnsemd i 2016. I 2017 var driftsresultatet til bransjen samla sett 1,6 milliardar kroner (medrekna statlege tilskot på 340 millionar kroner), ein oppgang på 649 millionar kroner frå året før. Styrkinga kjem i hovudsak frå auka inntekter i TV-verksemdene og reduserte kostnader i avishusa. Fallet i inntekter har gjort kostnadskutt nødvendig i avishusa, og dei siste fem åra har avisene redusert driftskostnadene med 21 prosent. Fleire av dei kommersielle TV-verksemdene og NRK er også i ferd med å redusere kostnader, blant anna ved å redusere talet på tilsette. Samstundes er konkurransebiletet til NRK sterkt prega av at internasjonale strøymete-

nester som Netflix og HBO på få år har blitt reelle konkurrentar i den norske mediemarknaden. Desse aktørane opererer på verdsmarknaden og har derfor langt større økonomiske ressursar enn dei norske aktørane.

Utviklinga på mediefeltet er framleis prega av store endringar når det gjeld medievanar og press mot etablerte finansieringsmodellar. Det rammar særleg avisene, men på sikt kan det skape utfordringar også for dei kommersielle kringkastarane. Det er uunngåeleg at NRK sitt tilbod påverkar handlingsrommet til kommersielle aktørar i same marknad. NRK sitt tilbod blir likevel først problematisk dersom NRK bidreg til å avgrense aktivtetsgrunnlaget til kommersielle aktørar på ein måte som svekkjer det samla tilbodet til publikum.

Verksemda til NRK fram til i dag ser ikkje ut til å ha vore til hinder for å bevare eit mangfold av kommersielle medium – både kringkastarar og dagspresse. Dette blir bekrefta av rapporten frå Medietilsynet frå 2018 om NRK sitt bidrag til mediemangfaldet, som blir nærmare omtalt i kapittel 8.3. Rapporten konkluderer mellom anna med at NRK sitt nyheits- og aktualitetstilbod på nett legg eit avgrensa konkurransepress på nettsidene til dei kommersielle nyheitsaktørane, og at det ikkje kan påvisast at NRK hindrar dei kommersielle aktørane i å ta betalt for digitalt nyheitsinnhald. Det var ingen indikasjonar på at nettilbodet til NRK medfører vesentlege konkurranseavgrensingar i dei marknadene som blei analyserte. Tilsynet peiker vidare på at ei svekking av NRK som offentleg finansiert allmennkringkastar ikkje vil gjere dei kommersielle media meir konkurransedyktige, og at dette snarare kan komme til å svekke mediemangfaldet. Ein reduksjon i inntektene til NRK er derfor truleg ikkje noko tenleg verkemiddel for å betre konkurranseevna til dei kommersielle media. I kapittel 8.3.5 er det ei nærmare vurdering av korleis NRK påverkar konkurransen.

Publikum ser mindre på lineært fjernsyn og høyrer mindre på radio, og konkurransen frå utanlandske aktørar om publikum si tid vil truleg bli stadig hardare. Utviklinga innanfor mediebruk og teknologi krev meir ressursar til innhaldsutvikling og publisering. Global konkurranse, teknologisk utvikling og endra medievanar tilseier at det er viktig å bevare konkurransekrafta til NRK. I denne samanhengen er det viktig at NRK har gode nok økonomiske rammer til å kunne oppfylle oppdraget sitt. Regjeringa legg derfor til grunn at NRK sine inntekter dei nærmaste åra i utgangspunktet bør følgje pris- og lønnsveksten.

Det er viktig at NRK nyttar ressursane sine mest mogleg effektivt. Styringssignalet vil derfor innehalde eit krav til effektivisering. I den årlege justeringa av NRK sine inntekter i tråd med pris- og lønnsveksten skal det trekkjast frå 0,5 prosent. Effektiviseringskravet er det same som regjeringa har stilt som krav til andre statlege verksemdar.

I kapittel 4 skisseres ein ny finansieringsmodell for NRK. NRK sine totale kostnader knytt til lisensinnkrevjing var i 2018 138 millionar kroner. Den økonomiske ramma til NRK vil frå 2020 bli redusert tilsvarande kostnadsreduksjonen for NRK ved overgangen til løyvingfinansiering.

Den foreløpige rekneskapen viser at NRK i 2018 hadde 98,3 millionar kroner i kommersielle inntekter. NRK bør framleis kunne ha kommersielle inntekter. Desse vil komme som tillegg til den økonomiske ramma. Departementet ventar ikkje at desse inntektene vil vekse vesentleg dei næraste åra. Det visest i denne samanhengen til at NRK sine kommersielle inntekter blei omtalt i Meld. St. 38 (2014–2015) *Open og Opplyst – Allmennkringkasting og mediemangfold*. Departementet slo her mellom anna fast at NRK i hovudsak skal vere offentleg finansiert, at selskapet skal kunne ta imot sponing, men at omfanget skal vere avgrensa, og at andre kommersielle aktivitetar kan vidareførast, så sant dei har tilknytning til den redaksjonelle verksemda.

Det vil framleis vere behov for å kontrollere inntekts- og kostnadsrammene til NRK på årleg basis, både for å følgje opp effektiviteten og for å sikre at bruken av midlane oppfyller krava i EØS-reglane om offentleg støtte. NRK må derfor kvart år sende inn budsjett og statusrapport om korleis støtta er brukt til departementet. Departementet vil dessutan framleis følgje opp NRKs arbeid med effektiv drift og vidareføre systemet med at NRK legg fram årlege rapportar om selskapets arbeid med effektiv drift, som blir behandla av generalforsamlinga til selskapet.

Boks 8.1 Styringssignal for NRK

Regjeringa vil justere NRKs økonomiske ramme for åra 2020 til 2022 årleg i takt med pris- og lønnsveksten, minus eit effektiviseringskrav på 0,5 prosent. Den økonomiske ramma blir fastsett med utgangspunkt i eit anslag for NRKs inntekter frå kringkastingsavgifta i 2019, med eit fråtrekk tilsvarande kostnadsreduksjonen ved overgangen til ny finansieringsordning.

8.3 Oppdraget til NRK

8.3.1 Innleiing

Allmennkringkastingsoppdraget til NRK består av fleire plikter som positivt definerer oppdraget til selskapet. NRK-plakaten utgjer del II⁹ av vedtektene til NRK. Meir detaljerte føringar for oppdraget er fastsette i del III av vedtektene. Plakaten spesifiserer mellom anna at tilbodet skal spegle mangfaldet i befolkninga, og at innhaldstilbodet skal bestå av nyheiter og aktualitetsprogram, sport, norsk musikk, program som kastar lys over internasjonale forhold, og innhald frå distrikta.

St. Meld. 30 (2006–2007) *Kringkasting i en digital fremtid* la til grunn at krava til allmennkringkastingstilbodet til NRK skulle gjelde både for tradisjonell programverksemd og for nye medietenester på nett. Det blei følgt opp med endringar i vedtektene som gav NRK eit eksplisitt mandat til å utvikle tenester på nett. I den gjeldande NRK-plakaten går det fram at «NRK skal vere til stede på, og utvikle tenester på, alle viktige medieplattformer, herunder Internett, for å nå bredest mulig ut med sitt samlede programtilbud».

Sidan 2018 har NRK hatt eit sjølvstendig ansvar for å bidra til mediemangfaldet, både regionalt og nasjonalt. Grunnlaget for dette kravet er utfordringane som den kommersielle mediebransjen står overfor, med endra inntektsstraumar og nye medievannar.

NRK-plakaten blei sist revidert då Stortinget behandla Meld. St. 15 (2016–2017). NRK fekk formelt påbod om endringane gjennom ei vedtektsendring i desember 2017. Ettersom oppdraget til NRK nyleg er blitt vurdert, meiner departementet at det ikkje er behov for å gå gjennom NRK-plakaten i si fulle breidde no.

Enkelte norske medieaktørar meiner at NRK på grunn av storleiken og finansieringsforma har ein negativ innverknad på tilbodet frå dei aktørane som må finansierast av kommersielle inntekter, og at det reduserer det samla mediemangfaldet. I dette kapitlet blir det vurdert om NRK sitt tilbod kan ha ein slik effekt, mellom anna på bakgrunn av Medietilsynet sin rapport om NRK sitt bidrag til mediemarknaden, og om det er nødvendig å gjere endringar i den delen av NRK sitt allmennkringkastingsoppdrag som har betydning for konkurransesflatene mot kommersielle aktørar.

⁹ Del I av vedtektene inneholder administrative bestemmelser.

8.3.2 Regulering i andre land

Nedanfor presenterer vi korleis mediemangfald og breidd i allmennkringkastaroppdraget blir regulert i Sverige, Finland, Danmark, Tyskland og Storbritannia.

8.3.2.1 Sverige

Ein parlamentarisk public service-komiteé leverte delrapporten *Ett oberoende public service för alla* i juni 2018. Komiteen har i utgreiinga kommentert og vurdert det svenske allmennkringkastaroppdraget og allmennkringkastarane sin bruk av tekst på eigne digitale plattformer og i sosiale medium. Oppdraget til allmennkringkastarane er regulert i særskilde «sändningstillstånd», der den noverande avtalen gjeld ut 2019. Den parlamentariske komiteen meiner at eit breitt innhaldsoppdrag bør vidareførast i eit nytt «sändningstillstånd» frå 2020. Allmennkringkastarane bør tilby innhald som alle oppfatar som relevant, dei bør inkludere smale og breie program og produsere innhald som andre aktørar unnlèt å lage av kommersielle omsyn. Komiteen viser til at det er skjedd fleire endringar i den lokale journalistikken dei siste åra, mellom anna med nedbemanningar i lokale medium og fusjonerte aviser. Samtidig har SVT og SR auka det regionale nærværet. Komiteen foreslår at SR og SVT, innanfor rammene for nyheitsverksemda si, skal få i oppdrag å styrkje den journalistiske dekninga i område som er svakt dekte.

SR og SVT har vidare fått kritikk frå dei kommersielle aktørane for nettsidene sine. Det blir sagt at for mange av sakene på nettsidene er reine tekstsaker, og at det blir publisert saker som dei kommersielle publiserer bak betalingsmur. Komiteen foreslår at SVT og SR bør ta omsyn til konkurranseføresetnadene til dei kommersielle aktørane: «Ett sätt att värna lokala nyhetsmedier kan exempelvis vara att förhålla sig restriktivt till vad och hur man väljer att publicera textmaterial som har hämtats bakom andra nyhetsmediers betalväggar.» Komiteen meiner vidare at SVT og SR bør leggje mest vekt på lyd og levande bilete i nyheitsdekninga si. Kringkastarane bør framleis ha høve til å publisere nyheiter i tekst på nettsidene sine, mellom anna for å ha søkbare multimediale nyheitstenester, men på nett bør verksemdene i større grad konsentrere seg om kjerneoppdraget, altså «att producera och tillgängliggöra ljud respektive rörlig bild».

På bestilling frå det svenske kulturdepartementet publiserte Myndigheten för press, radio

och TV (MPRT) i 2015 ein rapport om korleis dei svenske allmennkringkastarane påverkar mediemarknaden.¹⁰ I rapporten konkluderer MPRT med at allmennkringkastarane bidreg positivt til mediemangfaldet ved å tilby både breie og smale program. Myndigheita meiner at allmennkringkastarane, med det breie oppdraget sitt, kan ha ein negativ effekt, men at ein må kunne forvente noko negativ påverknad gitt finansieringa og rolla til allmennkringkastarane. Samla sett er vurderinga at allmennkringkastarane, med utgangspunkt i oppdraga sine, ikkje opptre på ein måte som klart hindrar konkurrerande aktørar i å etablere, drive og utvikle kommersielle medieverksemder. Dei finn heller ikkje belegg for at programtilbodet til allmennkringkastarane er blitt likare tilbodet til dei kommersielle media.

8.3.2.2 Danmark

Den danske mediepolitikken er styrt av femårige medieavtalar mellom dei politiske partia. Forutan medieavtalane er DR regulert etter eigne public service-kontraktar. Kontraktane har som formål å presisere kva slags oppgåver DR er forventa å utføre, og skape rammene for allmennkringkastingsverksemda til DR.

I public service-avtalen for 2015–2018 var det fleire punkt om innhaldet på nettsidene til DR. Det stod mellom anna at nettsidene skulle innehalde «et uafhængigt og alsidigt nyhedstilbud med fokus på egenproduktion» og «produktioner med lyd, billede og tekst». Avtalen sa òg at «DR skal tilbyde nyheder på TV, radio, internet og øvrige relevante platforme» og styrkje det digitale innhaldet mynta på unge.

Ein ny medieavtale for perioden 2019–2023 blei inngått i juni 2018. Med den nye avtalen ønskjer den danske regjeringa i større grad å målrette verksemda og innhaldsproduksjonen til DR. Frå å ha ei brei medieverksemd skal DR leggast om «til et markant fyrtårn inden for bl.a. nyheder, oplysning, kultur og læring. DR skal derfor ikke sende alt til alle». Medieavtalen gjer det klart at DR i innhald og distribusjon ikkje skal konkurrere med private aktørar «hvor det ikke tjener et klart public service-formål», men leggje vekt på innhald som dei kommersielle aktørane ikkje tilbyr. I tillegg skal den regionale dekninga styrkjast både i radio og TV.

I september 2018 inngjekk regjeringa og DR ein ny allmennkringkastingsavtale. Avtalen seier

¹⁰ Myndigheten för radio och tv (2015) «Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst».

at DR skal ha færre kanalar i radio og TV, og at det digitale TV-tilbodet skal byggjast ut med vekt på samfunns- og kulturstoff. Innhaldet skal i større grad vere målretta mot yngre målgrupper. DR skal i tillegg styrkje det regionale tilbodet på alle plattformer og framleis tilby eit breitt utval av program, tenester og nyheiter på alle plattformer – inkludert internett – med lyd, bilete og tekst. DR.dk skal likevel leggje mest vekt på eigenproduksjon og danske produksjonar, samtidig som DR skal unngå tekstbaserte nyheiter i form av «lange, dybdegående artikler».

8.3.2.3 Finland

Oppdraget til Yle er regulert i lova om allmennkringkasting (lov om Yleisradio Oy). I juni 2016 leverte ei parlamentarisk arbeidsgruppe ein rapport om finansieringa av og oppdraget til Yle. Arbeidsgruppa hadde ingen tilrådingar om endringar i allmennkringkastaren sitt oppdrag om å ha eit breitt og allmenntilgjengleg programtilbod i radio og TV, men foreslo at kringkastingslova skulle presisere Yle sitt ansvar for det finske mediemangfaldet.

Kravet om at Yle skal bidra til å fremje mediemangfald, tok til å gjelde 15. juli 2017. Av proposisjonen går det fram at Yle skal ta omsyn til målet om mediemangfald og innleie samarbeid med andre aktørar når det er mogleg. Samarbeid bør gagne begge partar. Det same gjeld ved deling av innhald eller når Yle nyttar seg av nyheits- og aktualitetsmateriale frå kommersielle aktørar.

Eit forvaltingsråd som den finske riksdagen har utnemnt, utøver eigarstyringa av Yle. Forvaltingsrådet avgjer om nye tenester kan godkjennast innanfor allmennkringkastingsoppdraget. Forvaltingsrådet tok i mai 2017 stilling til Yle sine regionale nyheitstenester på nett. Rådet kom fram til at det regionale nyheitstilbodet på nett ikkje har negativ innverknad på marknaden, og at det ikkje er nokon lovbestemte grunnar til å forby Yle å ha eit tekstbasert regionalt nyheitstilbod. Ifølgje rådet inngår det i Yle sitt oppdrag å utnytte ulike teknikkar og bidra til å fremje utviklinga og bruken av tenester på nett.¹¹

I 2017 blei eventuelle konkurransemessige verknader av Yle si lokale og regionale nyheitsverksemd på nett i dagspressemarknaden vurdert. Rapporten var ein metastudie som var basert på fleire studiar om allmennkringkastingsinnhald

på nett og eventuelle konkurranseeffektar i den kommersielle marknaden. Rapporten fann ingen eintydige samanhengar mellom Yle si lokale og regionale nyheitsverksemd på nett og situasjonen for dei kommersielle aktørane i dagspressemarknaden.¹²

Det blei òg gjort ei vurdering av dei svensk-språklege nettnyheitene til Yle i 2016 og 2017, frå fem lokalredaksjonar i Finland som alle har egne framsider på nett. Rapporten viste at det var relativt få sidevisingar av det lokale nyheitsinnhaldet på svenske Yle – mellom 2 og 8 prosent. Talet på sidevisingar var òg lågt samanlikna med det tilsvarende talet hos kommersielle svenskspråklege nyheitsmedium. Samtidig har det vore ein auke i talet på unike brukarar som les dei svenskspråklege nettnyheitene til Yle.

Den finske bransjeforeininga Finnmedia har vore kritisk til Yle sine tekstbaserte nyheiter på nett og har klagt nettverksemda til Yle inn til EU-kommisjonen med argumentasjon om at dei tekstbaserte nyheitene har fått ulovleg statsstøtte. Klaga er under behandling.

8.3.2.4 Storbritannia

Eit «Royal Charter», som normalt gjeld for ti år, fastset dei overordna måla for verksemda til BBC. Det fastset òg detaljerte tenestelisensar for alle TV- og radiokanalane og dei digitale tenestene som BBC tilbyr. Tenestelisensen beskriv i detalj omfanget av og formålet med tenesta. Parlamentet vedtok i desember 2016 eit charter for perioden 2017–2027.

I den nyaste avtalen er det nedfelt at BBC skal prøve å inngå samarbeid med andre aktørar, spesielt når det er av interesse for allmenta. BBC skal samarbeide med eit breitt utval kommersielle og ikkje-kommersielle aktørar – både store og små, nasjonale og regionale – på TV, radio og nett. BBC må òg sikre at samarbeidet skjer på like vilkår for alle partar, og at det er til fordel for den samarbeidande parten. BBC skal kreditere samarbeidspartane, også i marknadsføringa av produksjonane og tenestene som blir skapte eller distribuerte.

Det er eit krav at BBC har distinkte produksjonar av høg kvalitet i mange ulike sjangrar og på tvers av ei rekkje tenester og plattformer. Det inneber at tenestene skal skilje seg frå det andre samanliknbare aktørar leverer, mellom anna når det gjeld samansetjinga av sjangrar, mengda originalt innhald som er produsert i Storbritannia,

¹¹ <https://svenska.yle.fi/artikel/2017/05/30/resultat-av-forvaltningsradets-forhandsproving-yle-far-fortsattningsvis-erbjud>

¹² <http://www.nordicom.gu.se/sv/aktuellt/nyheter/finland-rapporter-granskar-yles-lokala-nyheter-pa-webben>

breidda av målgrupper og nivået på risikotaking, innovasjon og kreative ambisjonar. Krava gjeld for BBC på TV, radio og internett.

Det nye charteret seier òg at BBC skal vere eit leiande medium når det gjeld teknologisk innovasjon og utvikling. Teknologisk innovasjon skal ha som mål å betre formidlinga og distribusjonen av programinnhaldet til BBC. I tillegg skal BBC i dette arbeidet søkje samarbeid med andre organisasjonar og, innanfor rimelege grenser, dele eigen kunnskap og eigne teknologiar med andre.

På bestilling frå BBC Trust publiserte KPMG i 2015 ein rapport om korleis BBC påverkar kommersiell kringkasting og regionale og lokale aviser.¹³ Rapporten finn ingenting som tilseier at BBC konkurrerer ut dei kommersielle media, verken kommersiell kringkasting eller lokale og regionale aviser. Rapporten finn at sjåartida har minka for nyheitene hos kommersielle kringkastarar, men at ho likevel ikkje har auka hos BBC. Samtidig har underhaldningsprogramma til dei kommersielle kanalane hatt ein større auke i sjåartid enn tilsvarande program i BBC. Rapporten finn heller ingen eintydig samanheng mellom opplagsfallet til avisene og BBC sitt nærvær på nett, og peiker mellom anna på at det digitale nettilbodet til BBC med nasjonale og internasjonale nyheiter berre delvis konkurrerer med regionale og lokale medium.

Eit utval blei nedsett av den britiske regjeringa i mars 2018. Utvalet hadde i oppgåve å vurdere den framtidige mediemarknaden for kvalitetsjournalistikken i Storbritannia og leverte rapporten sin i februar 2019.¹⁴ Utvalet foreslår mellom anna at Ofcom bør vurdere om BBC sine nettsider i stor nok grad genererer trafikk til dei kommersielle media, og at BBC bør gjere meir for å dele teknisk og digital kompetanse med lokale medium.

8.3.2.5 Tyskland

I Tyskland er det sett ei negativ avgrensing for allmennkringkastarane ARD og ZDF mot det som er kalla avisliknande, tekstbasert innhald digitalt. Det vil seie at «presselikt innhald» ikkje er tillate dersom det ikkje har samanheng med TV- og radioinnhaldet som blir produsert. Det er heller ikkje lov med djupnedekning lokalt og presselikn-

ande innhald som ikkje er relatert til eit radio- eller TV-program online.

8.3.3 Medietilsynets vurdering av NRK sitt bidrag til mediemangfaldet

Som ledd i vurderinga av kva effekt NRK har på den kommersielle mediemarknaden og det totale mediemangfaldet, fekk Medietilsynet 31. oktober 2017 i oppdrag å vurdere tilbodet til NRK. Rapporten blei levert til departementet 10. april 2018. Formålet var å få eit empirisk grunnlag for vurderingane av det fireårige styringssignalet. Medietilsynet blei bedt om å ta utgangspunkt i 2017 og i det minste vurdere følgjande forhold:

1. Korleis bidreg tilbodet til NRK samanlikna med tilbodet til andre aktørar til innhalds- og bruksmangfald?
2. I kva grad bidreg NRK gjennom samarbeid med andre aktørar til mediemangfaldet?
3. Korleis påverkar NRK, særleg digitalt, tilbodet til kommersielle aktørar – og blir tilbodet til publikum med dette svekt?

Av omsyn til tida blei djupneanalysane i hovudsak knytte til nyheits- og aktualitetstilbodet på nett. I tillegg til eigne vurderingar innhenta Medietilsynet analysar frå uavhengige medieforskarar og ekspertmiljø på konkurranseanalysar gjennom forskingsgruppa for mediebruk og publikumsstudium ved Universitetet i Bergen og Menon Economics. For å undersøkje korleis tilbodet til NRK bidreg til innhaldsmangfald samanlikna med tilbodet til andre aktørar, innhenta Medietilsynet ein analyse frå Universitetet i Bergen.

8.3.3.1 Innhaldsmangfald

Innhaldsanalysen er basert på ein dataassistert stordataanalyse av norske nettmedium og ein manuelt utført kvantitativ innhaldsanalyse av eit utval norske nyheitsstader. Materialet i den dataassisterte analysen omfattar nyheitssaker frå 160 norske nyheitsmedium på nettet. Den manuelle kvantitative innhaldsanalysen undersøker mangfaldet i den nasjonale nyheitsmarknaden og i den lokale nyheitsmarknaden i Bergen/Hordaland.

Innhaldsanalysen samla sett viser at dei ulike aktørane i det norske nyheitslandskapet bidreg til mediemangfaldet på kvar sin måte. Her er hovudfunna:

1. NRK tilbyr ei regiondekning som andre medium ikkje tilbyr, og har ein tydeleg distriktsprofil med meir lokaljournalistikk enn

¹³ KPMG (2015) «An economic review of the extent to which the BBC crowds out private sector activity».

¹⁴ Department for Digital, Culture, Media & Sport (2019) «The Cairncross Review: a sustainable future for journalism».

andre nasjonale medium. Samtidig unngår NRK å konkurrere med lokalavisene ved å halde seg unna dei mest lokale temaa. Lokalmedia har meir stoff om lokalt næringsliv, lokale kulturarrangement og lokal infrastruktur og er tettare på norsk kvardagsliv enn NRK. Distriktsprofilen er ifølgje forskarane NRK sitt sterkaste bidrag til mediemangfaldet.

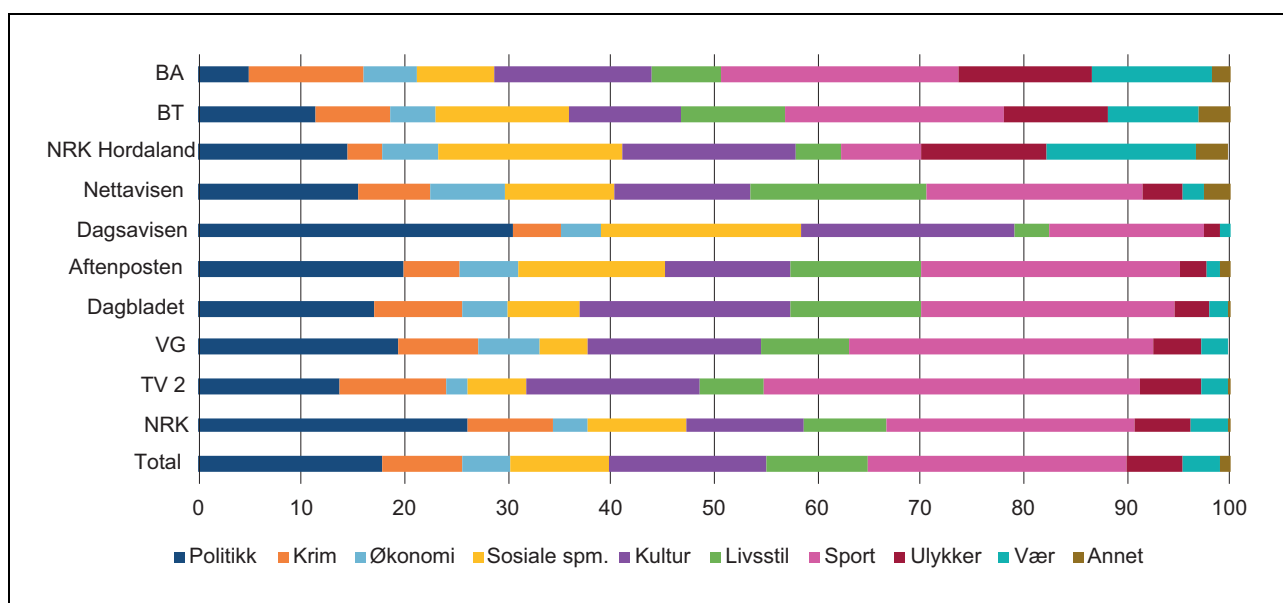
- NRK er mest lik andre medium når det gjeld kjerneområda i det journalistiske samfunnsopdraget, det vil seie tema som politikk, økonomi, sosiale spørsmål og livsstil. Forskarane forklarar dette med at samfunnsopdraget utgjør eit felles normgrunnlag i journalistikken. Media vil derfor til ein viss grad likne kvarandre på desse kjerneområda, men denne likskapen kan vanskeleg beskrivast som konkurranse. NRK liknar òg på andre medium når det gjeld beredskapssaker (vêr, ulykker og trafikk).
- NRK har, på grunn av allmennkringkastingsopdraget og den allmenne profilen, flest likskapstrekk med medium som søker å nå eit breitt publikum i tillegg til å vere dagsordensettjande på nasjonalt plan. NRK liknar minst på medium med ein klar lokal, populær eller nisjeorientert profil.
- Kommersielle «populærmedium» er likare kvarandre enn andre medium. NRK tilbyr eit alternativ til livsstilstoffet og sportsstoffet som populærmedia frontar, og dekkjer òg i mindre grad økonomi og populærkultur.

Forskarane finn at NRK utgjør «midten» av det norske journalistiske landskapet. «Midten» inneber gjennomsnittet for kor mykje dekning ulike nyheitskategoriar får i dei avisene som er analyserte, og blir brukt i analysen for å sjå kor forskjellige media er med gjennomsnittet som utgangspunkt. At NRK utgjør «midten», inneber at selskapet har ei jamn fordeling av tema, med ein tydeleg allmenne medieprofil. Analysen viser òg at NRK med dette plasserer seg «mellom» nisjemedierna og populærmedierna. Nyheitene på nrk.no liknar minst på nyheitene i medium med ein klar lokal, populær eller nisjeorientert profil, og mest på medium som søker å nå eit breitt publikum, og som ønskjer å vere dagsordensettjande for den offentlege samtalen på nasjonalt plan. Samtidig finn forskarane at det er relativt store forskjellar mellom profilane til dei analyserte media når det gjeld korleis ulike tema er fordelte.

8.3.3.1.1 Medietilsynet si vurdering av NRKs bidrag til innholdsmangfald

Medietilsynet vurderer at innhaldet til NRK på radio, TV og nett til saman utgjør eit variert tilbod til både breie og smale grupper i befolkninga. Medietilsynet meiner det er viktig å likestille nye medieplattformer og tradisjonelle kanalar for å sikre at tilbodet til NRK når breitt ut.

At NRK er mest likt andre medium som ønskjer å nå ut til mange og setje dagsorden, er etter Medietilsynet si vurdering ei naturleg følgje av at NRK er ei journalistisk verksemd som skal ha ei brei nyheits- og aktualitetsdekning for heile



Figur 8.11 Innholdsprofilane til nyheitsmedia

Kjelde: NRK sitt bidrag til mediemangfaldet (Sjøvaag og Pedersen 2018)

befolkninga. I eit mediemangfaldsperspektiv meiner Medietilsynet det er viktig at mange ulike avsendarar dekkjer viktige forhold i samfunnet. At medium som følgjer redaktørplakaten, liknar kvarandre i dekninga av dei journalistiske kjerneområda, er likevel ei naturleg følgje av samfunnsoppdraget til media, meiner tilsynet.

Medietilsynet viser til at andre undersøkingar har avdekt at enkelte viktige samfunnsområde i mindre grad er dekte i norske medium. I eit demokratisk perspektiv meiner tilsynet det er viktig at det ikkje utviklar seg omfattande blindsoner i journalistikken. Særleg gjeld det tema og samfunnsområde som det er vesentleg at borgarane får kunnskap om. I den grad det i eit mediemangfaldsperspektiv er behov for å stimulere til auka dekning av marginale tema, nemner tilsynet at ein kan vurdere å konkretisere oppdraget til NRK nærmare, eventuelt nytte andre regulatoriske verkemiddel.

8.3.3.2 Bruksmangfald

Medietilsynet henta inn ei panelundersøking frå Universitet i Bergen for å svare på spørsmålet om NRKs bidrag til bruksmangfaldet. Analysen tek utgangspunkt i Mediemangfaldsutvalet sitt brukarperspektiv på mediemangfald, der det som er avgjerande for å nå dei underliggjande måla for mediemangfald, er at borgarane faktisk eksponerer seg for eit mangfald av innhald og avsendarar. Analysen viser brukarmønster i heile befolkninga, mediebruken i ulike grupper og korleis NRK fyller ei rolle som fellesarena – inkludert i kva grad NRK inngår i mediebruken hos dei som elles konsumerer lite nyheiter.

Dette er hovudfunna i analysen:

1. NRKs tilbod er ein del av mediekvardagen til nesten heile befolkninga og er ein fellesarena for folk flest, på tvers av andre skiljelinjer.
2. Gjennom det samla tilbodet sitt når NRK grupper i befolkninga som elles er svært ulike, både når det gjeld sosiale kjenneteikn og medievanar. Kva slags delar av tilbodet til NRK som blir nytta, varierer mellom gruppene.
3. Grupper som i mindre grad orienterer seg mot nyheiter og norske redaksjonelle medium, bruker òg i mindre grad tilboda til NRK. Det gjeld særleg yngre. Forskarane peiker på at det samsvarer med funn frå tidlegare undersøkingar som seier at dei yngre aldersgruppene er lite interesserte i nyheiter.

Delrapporten frå Universitetet i Bergen analyserer òg i kva grad bruken av det digitale nyheitstil-

bodet til NRK heng saman med kor villige folk er til å betale for andre digitale nyheiter. Analysen er basert på spørjeundersøkinga til Reuters Institute *Digital News Report 2017*. Analysen viser at betalingsviljen for digitale nyheiter handlar om generelle nyheitsvanar. Faktorar som nyheitsinteresse, tidlegare betaling for papiraviser, hyppig lesing av lokale og regionale medium og bruk av nettbrett og smarttelefon heng positivt saman med betalingsvilje. Analysen finn derimot ikkje at bruk av dei digitale nyheitene til NRK heng saman med betalingsvilje for nettnyheiter.

8.3.3.2.1 Medietilsynet si vurdering av NRKs bidrag til bruksmangfald

Medietilsynet meiner at NRK bidreg til bruksmangfald, fordi tilbodet er ein del av mediekvardagen til nesten heile befolkninga, og fordi NRK fungerer som ein fellesarena for grupper som elles er svært ulike. Tilsynet viser til at NRK har tydelege mål om å nå breitt ut, og at dei har eit variert innhaldstilbod til både breie og smale befolkningsgrupper. Medietilsynet meiner at NRK har vist at dei jobbar aktivt med å nå fleire av dei yngre publikumsgruppene, som i mindre grad bruker norske nyheitsmedium, mellom anna gjennom ulike strategiar for publisering og ved å sikre representasjon frå ulike kulturar.

8.3.3.3 Samarbeid med andre aktørar

Til Medietilsynet sin rapport gjorde NRK i rapporten *NRKs bidrag til mediemangfald gjennom samarbeid* greie for sentrale samarbeidsprosjekt med andre medieaktørar. Her deler NRK samarbeidet inn i fire kategoriar: 1) innhald og publisering, 2) kompetansedeling, 3) opplæring og mangfald og 4) rammevilkåra i bransjen.

Medietilsynet har gjennomført ei undersøking blant 185 norske redaktørar på nasjonalt og regionalt nivå.¹⁵ Undersøkinga blei brukt for å kartlegge omfang av og erfaringar med eventuelle samarbeid mellom NRK og andre medieaktørar.

Materialet indikerer ein svak tendens til at respondentane er meir positive til at eit samarbeid med dei andre medieaktørane (75 prosent) styrker mediemangfaldet, enn dei er til at eit samarbeid med NRK (68 prosent) gjer det. Regionale og lokale aktørar har ein større tendens til å vere einige i at samarbeid med andre bidreg til eit styrkt mediemangfald, enn nasjonale aktørar med

¹⁵ Undersøkinga blei send til 481 aktørar. 185 av dei valde å svare.

ei allmenn innretning. Nasjonale aktørar med allmenn innretning har i høgare grad samarbeidd med NRK enn nasjonale aktørar med smalare innretning.

På regionnivå er det jamt over høg grad av semje om at samarbeid med NRK bidreg til å styrkje mediemangfaldet. Det er likevel stor forskjell mellom regionane som representerer ytterpunktta (46 prosent i region Sørlandet mot 86 prosent i region Finnmark).

Dei vanlegaste samarbeidsformene dei kommersielle har med NRK, er produksjon av redaksjonelt innhald, utveksling av innhald, bidrag til at hendingar når breiare ut, tilgang til å publisere innhald og tekniske ressursar.

Innhaldsanalysen som tilsynet har henta inn, inneheldt òg ein analyse av hyperlenkjene til NRK. Majoriteten av lenkjene (91 prosent) var i 2017 lenkjer til hovuddomena til NRK (www.nrk.no) og andre NRK-sider. Gitt den høge lenkjefrekvensen til interne sider meiner forskarane det er naturleg å tru at desse er automatisk genererte. Når det blir lenkja aktivt heller enn automatisk, ser det ut som om NRK i stor grad lenkjar til andre medium. Medietilsynet meiner at NRK legg til rette for samarbeid med andre medieaktørar med mediemangfald som formål, både sentralt og lokalt. Samarbeidet med kommersielle aktørar er òg i positiv utvikling.

8.3.3.3.1 *Medietilsynet si vurdering av NRKs samarbeid med andre aktørar*

Medietilsynet vurderer at NRK har ein formålstenleg strategi for sitering, der målet er at publikum skal få ein meirverdi ved å oppsøkje originalkjelda. Tilsynet påpeiker at det er rimeleg at omsynet til at NRK skal nå breitt ut med sitt eige innhaldstilbod, blir balansert mot omsynet til å auke publikums bruk av eksterne medium. Medietilsynet meiner likevel at NRK ikkje bør ha som mål å ha flest mogleg lesarar til kvar tid.

Medietilsynet viser til at det å lenkje til originalinnhaldet til kommersielle medium vil kunne bidra til å vege opp for det potensielle problemet med at NRK tek mykje nett-trafikk frå andre aktørar. Fordi det kan verke som om NRK framleis berre i avgrensa grad viser til nettavisene til andre medieaktørar, og i staden i stort omfang lenkjer til eigne nettsider, meiner Medietilsynet at ein bør vurdere om kravet til lenking skal presiserast nærmare ved å krevje at NRK gradvis aukar omfanget av ekstern lenking til andre redaktørstyrte medium.

8.3.3.4 *Konkurransmessige verknader av verksemda til NRK*

For å vurdere korleis konkurransen fungerer i ulike marknader, henta Medietilsynet inn ein empirisk analyse av dei konkurransmessige verknadene av NRK sine nyheits- og aktualitetstener på nett. Analysen, som er gjennomført av Menon Economics, omfattar det nasjonale tilbodet og regionstilbodet i Hordaland og Sogn og Fjordane. Analysen omfattar ei kartlegging av marknadsforholda og utviklinga i marknaden dei siste fem åra, innhaldsanalysar som måler innhaldslikskap mellom NRK-artiklar og artiklar i kommersielle aviser, og spørjeundersøkingar i befolkninga i dei utvalde marknadene.

Konkurransanalysen viser at NRK sitt nærvær på nett i ulik grad bidreg til ytterlegare konkurranse i marknadene. Menon Economics finn likevel ikkje noko som tyder på at dette nærværet har medført vesentlege konkurranseavgrensingar i dei marknadene som er undersøkte, men peiker på at analysen ikkje gir grunnlag for å trekkje generelle konklusjonar. Dette er hovudfunna i analysen:

1. NRK utøver eit visst konkurransepress i den nasjonale marknaden. NRK er likevel ikkje den nærmaste konkurrenten til nokon av dei kommersielle aktørane, med unntak av Aftenposten, der VG og NRK er like nære konkurrentar.
2. Innhaldslikskapen er høgare i den nasjonale marknaden enn i dei to regionale marknadene. Materialet indikerer at prosentdelen overlapping har auka noko sidan 2015. Sidan det berre er nokre få artiklar frå 2017, kan resultatet likevel vere påverka av enkelte nyheitshendingar.
3. Kommersielle aktørar opplever at konkurransepresset frå NRK har auka dei siste åra. Det heng saman med at NRK har satsa på tekstbasert journalistikk på nett. Betalingsviljen til folk saman med ein nett-trafikkanalyse frå då Aftenposten innførte brukarbetaling, tyder likevel på at dei kommersielle media sitt høve til å ta betalt eller auke prisane i liten grad er påverka av NRK.

8.3.3.4.1 *Medietilsynet sine vurderingar av dei konkurransmessige verknadene av verksemda til NRK*

Medietilsynet meiner det er naturleg at ein offentlig finansiert allmennkringkastar påverkar mediemarknaden i stor grad, mellom anna ved å utøve eit visst konkurransepress på dei kommersielle medieaktørane. Tilsynet viser til at det dei siste åra er gjennomført fleire analysar av konkurransen frå

NRK. Analysane indikerer at konkurransen frå NRK ikkje legg vesentlege avgrensingar på dei kommersielle aktørane sitt høve til å ta betalt for innhaldet, men at han derimot hevar kvaliteten og fører til meir differensiering. Ettersom ein ikkje kan påvise at nærværet til NRK i marknaden for nyheits- og aktualitetstenester på nett har vesentleg konkurranseavgrensande verknad, meiner Medietilsynet at det ikkje er grunnlag for å avgrense NRK si verksemd på nett. Tilsynet framhevar samtidig at avisbransjen står i ein svært krevjande situasjon, men at det å avgrense den digitale verksemda til NRK ikkje vil løyse utfordringane for den kommersielle delen av bransjen

8.3.4 Høyringsinstansane sitt syn på saka

Rapporten til Medietilsynet blei send på høyring med svarfrist 22. mai. Mange av høyringsinstansane, særleg frå den kommersielle mediebransjen, er kritiske til rapporten. Det er særleg det tredje punktet i bestillinga til Medietilsynet som blir drøfta og kritisert i høyringssvara: «Hvordan NRKs innhold, særlig digitalt, påvirker tilbudet til aktører som lever av egne inntekter, og om tilbudet til publikum derigjennom svekkes.»

I tillegg til å peike på det dei meiner er svake sider ved metoden, avgrensinga og analysen, seier fleire høyringsinstansar (mellom anna MBL, Amedia, VG, Schibsted og TV 2) at Medietilsynet er for bastante i konklusjonane sine, og at dei i for liten grad tek atterhald og nyanserer.

8.3.4.1 Avgrensing

Fleire av dei kritiske punkta gjeld avgrensing. Kritikken handlar om tidshorizonten i rapporten og avgrensingar med tanke på kva slags plattformer ein har lagt vekt på.

Medietilsynet blei bedt om å ta utgangspunkt i 2017. Fleire høyringsinstansar (mellom anna MBL, TV 2, Polaris, Amedia og Aller) er likevel kritiske til at rapporten ikkje ser framover. MBL skriv at det er fram til inngangen til 2018 at dei private mediehusa har fått dei mest betalingsvillige inn som digitale abonnentar: «Denne perioden har derfor liten forklaringskraft fremover, når mediehusene skal forsøke å rekruttere de mindre betalingsvillige.»

Fleire er kritiske til at Medietilsynet har valt å berre sjå på NRK sitt tilbud på nett (mellom anna Aller, Amedia og MBL). Amedia meiner at det «er umulig å vurdere NRKs bidrag til mangfoldet kun basert på nrk.no», og at dette er med på å avgrense «verdien av analysene i vesentlig grad».

Enkelte høyringsinstansar (*Polaris*, *Schibsted* og *Amedia*) meiner rapporten ikkje tek opp NRK sin bruk av sosiale medium. Instansane viser til at Facebook vil satse meir på lokale nyheiter, og at NRK er aktivt til stades i sosiale medium. Det at «NRK beriker Facebook og andre globale aktører med mer høykvalitets kundedata, kan vise seg ekstra konkurransefølsomt i en tid med sterkt fallende annonseomsetning», ifølgje *Polaris*.

8.3.4.2 Konkurransanalysen

Medietilsynet har rådført seg med *Konkurransetilsynet* undervegs i prosessen. Konkurransetilsynet skriv i høyringsfråsegna si at konkurranseanalysen verkar fornuftig, men at det er grunn til å vere varsam med å trekkje generelle konklusjonar når det gjeld dei konkurransemessige følgjene av den samla verksemda til NRK. Fleire av høyringsinstansane (mellom anna MBL, *Schibsted* og *Amedia*) meiner derimot at endringane i mediemarknaden ikkje er godt nok utdjupa, og at konkurranseanalysen ikkje er god nok.

MBL meiner at konklusjonane byggjer på ein snever konkurranseøkonomisk analyse av marknadsdynamikken og derfor blir «feil». I tillegg meiner dei at det er «feil å nedtone annonseutfordringen fra analysen», og peiker på at dette er ei sentral utfordring for avisene, som har mista store summar i annonseinntekter på få år: «Det har selvsagt betydning for hvilke muligheter de har til å svare på konkurransen fra NRKs tilbud. Her svikter konkurranseanalysen i rapporten.»

Amedia peiker på at utgangspunktet for konkurranseanalysen er at konkurranse er eit overordna mål i seg sjølv, og at analysen ikkje ser på korleis konkurrentane blir påverka – berre på om tilbodet til publikum blir svekt: «Medietilsynet legger til grunn at jo mer intensiv konkurransen er, jo rikere er mediemangfoldet, og jo mer prispress de private aktørene utsettes for, jo mer konsumentvelferd opnås.»

Schibsted viser til Menon Economics' teoretiske og prinsipielle utgangspunkt: «De kommersielle er avhengige av å tilby et produkt som er differensiert fra NRK sitt gratisprodukt dersom de skal kunne ta betalt for tilbudet sitt.» *Schibsted* stiller spørsmål ved om det er marknaden som skal tilpasse seg NRK, eller om det er NRK som skal fylle eit tomrom i marknaden. Dei meiner at Menons utgangspunkt «reiser en fundamental problemstilling om forholdet mellom en statsfinansiert virksomhet og 'markedet'». *Schibsted* får støtte av *MBL*, som i tillegg peiker på at «NRK er ikke gitt mandat til å konkurrere med lokale, pri-

vate mediehus. NRK skal ikke være et konkurranseinstrument på de ulike markedene. NRK skal levere innhold som markedet ikke leverer».

I tillegg til å kritisere det teoretiske utgangspunktet for konkurranseanalysen meiner *MBL* at krava til kva som skal reknast som negative konsekvensar, er for høge. Dei viser til rapporten, der negative konsekvensar er forstått som «at andre medieaktører for eksempel reduserer sitt tilbud, ikke lenger investerer i innholdsproduksjon og i ytterste konsekvens må legge ned sin virksomhet» *MBL* meiner at «dette er mål som ikke er egnet» med tanke på at inntektstap framleis er ei utfordring for kommersielle medium, og at tilsynet «burde ha funnet mål som er egnet til å avdekke svakere, men like fullt alvorlige konsekvenser for mediemangfoldet på lengre sikt».

8.3.4.3 NRKs plassering i marknaden

Fleire av høyringsinstansane trekkjer fram at NRK ligg «i midten» av marknaden. Høyringsinstansane meiner at et NRK «på midten» gjer NRK til eit substitutt for mange, noko «som kan ha en preventiv effekt på publikums ønske om å søke alternative stemmer og synspunkter», ifølgje *Aller*. *Schibsted* meiner det ville vore ei meir logisk innholdsmessig plassering om NRK framfor å legge seg i midten av marknaden konsentrerte dekninga meir om eksisterande og framveksande blindsoner, «i tråd med prinsippene bak vilkårene for statsstøttet virksomhet».

Enkelte av høyringsinstansane (*Schibsted*, *VG* og *Polaris*) stiller spørsmål ved nokre av tolkingane som er gjorde, og konklusjonane som er trekte, med utgangspunkt i innhaldsanalysane. *Schibsted* meiner det er «misvisende» å konkludere med at NRK tilbyr eit alternativ, «nettopp fordi NRK ligger på snittet og er allmenn». *VG* meiner at tala i analysen ikkje kan tolkast som at NRK skil seg vesentleg ut, og at «analysen indikerer at NRK er likere konkurrentene enn hva man skulle tro».

Ein av innhaldsanalysane som Medietilsynet har innhenta, ser på kva slags tema NRK dekkjer meir, mindre eller like mykje av samanlikna med ulike grupper nyheitsmedium. Forskarane poengterer at når aviser blir grupperte saman, blir dei særskilde prioriteringane deira mindre synlege, mens det som er likt, blir framheva. Ei samanlikning mellom NRK og *Polaris*-avisene grupperte saman viser at NRK skil seg ut «nesten utelukkende» ved å ha lågare sportsdekning (s. 112). *Polaris* «leser dette som om NRK og våre mediehus kun skiller seg ut i sportsdekningen» og stil-

ler spørsmål ved korleis den kommersielle bransjen skal kunne ta betalt for eit innhald som NRK publiserer gratis.

8.3.4.4 NRK som substitutt

Fleire av høyringsinstansane (*MBL*, *Schibsted* og *Aller*) er kritiske til drøftinga av i kva grad NRK er eit substitutt eller ikkje, og meiner at NRK som primær- og sekundærsubstitutt blir tona ned i konklusjonen. Det blir peikt på at NRK kan vere «en betydelig konkurrent» sjølv om dei kommersielle er kvarandre sine nærmaste konkurrentar (*Aller*), og at fellestrekka til dei kommersielle media ikkje er det same som at «NRK skiller seg (underforstått positivt) ut fra disse» (*Schibsted*). *MBL* meiner at ein basert på innhaldsanalysane kan forstå det slik at NRK har dei same prioriteringane på nett som andre private mediehus, og peiker på at NRK kan «være et substitutt som oppleves som tilstrekkelig» sjølv om det er forskjellar i dekninga til NRK og andre kommersielle medium.

VG opplever at NRK legg seg «tettere opp til de kommersielle aktørene i form og innhold», og meiner at NRK har satsa meir på tekstbasert innhald på nett dei siste åra, eit perspektiv dei synest er fråverande i konklusjonane.

Polaris, på si side, reagerer på beskrivingane som blir gitt om NRK, og viser til at dei like gjerne «kunne vært brukt om regionavisenes posisjon, eksempel bredt publikum, dagsordenssettende, distriktsprofil, 'midten' av det journalistiske landskapet».

Amedia argumenterer for at NRK har etablert seg som ein meir aggressiv konkurrent til norske aviser, er blitt innholdsmessig likare avisene, og at NRK i stigande grad står fram som eit alternativ/substitutt til avisene. *Amedia* trekkjer fram at NRK sin strategi, særleg digitalt, utfordrar dei private media og vil kunne svekkje deira posisjon og dermed mediemangfaldet dersom strategien blir ført vidare. *Amedia* meiner at rammene for NRK si verksemd og det digitale mandatet til allmennkringkastaren må presiserast og tydeleggjerast i ein oppdatert NRK-plakat.

Finnmark Dagblad, *Dagbladet Finnmarken* og *Finnmarksposten* skriv i eit samla høyringssvar at NRK bør vere et tilleggsprodukt, i staden for å prøve å bli mest mogleg lik dei kommersielle media på nett. Dei tre peiker på at NRK bør satse på djuptløyande journalistikk, og at NRK i demokratiske blindsoner, der kommersielle medium ikkje har ressursar, bør utfylle medietilbodet framfor å undergrave andre aktørar.

8.3.5 Vurdering

NRK er eit av dei viktigaste verkemidla staten har for å nå dei medie- og kulturpolitiske måla sine. Samtidig er det uunngåeleg at NRKs nærvær i marknaden påverkar handlingsrommet til dei kommersielle aktørane. Nærværet til NRK kan føre til at kommersielle medieaktørar får færre lesarar, lyttarar eller sjåarar, og dermed gjere det vanskelegare for desse aktørane å finansiere sine tilbod i marknaden. Nærværet til NRK blir likevel først problematisk dersom NRK avgrensar aktiviteten til kommersielle aktørar på ein slik måte at det svekkjer det samla tilbodet til publikum.

I høyringssvara til Medietilsynets rapport problematiserer fleire av høringsinstansane korleis NRKs innhald, særleg digitalt, påverkar tilbodet til aktørar som lever av eigne inntekter. Dei trekkjer fram at det er nødvendig å fornye og presisere det digitale mandatet NRK er gitt i NRK-plakaten og NRK-vedtektene. Dei visar òg til at NRK sin strategi, særleg digitalt, utfordrar dei private media og vil kunne svekkje deira posisjon og dermed mediemangfaldet dersom strategien vidareføres.

Medietilsynet konkluderer i rapporten sin med at dei kommersielle avisaktørane framleis er i ein krevjande transformasjonsfase. Ifølgje tilsynet heng ikkje dette saman med konkurransen frå NRK. Tilsynet sine konklusjonar byggjer på at dei empiriske undersøkingane ikkje har vist at det er konkurransen frå NRK som er årsaka til utfordringane dei kommersielle aktørane har. Ut frå Medietilsynet si undersøking ser ikkje departementet grunnlag for å anta at NRK sitt nærvære på nett legg vesentlege avgrensingar på dei kommersielle media sine moglegheiter til å ta betalt for digitale nyheiter, slik situasjonen er i dag. Dei empiriske analysane i Medietilsynet sin rapport viser også at NRK ikkje er ein nær konkurrent til lokale nettmedium, og at dei kommersielle aktørane i den nasjonale marknaden stort sett har størst konkurranse frå andre kommersielle aktørar. Departementet meiner derfor at det ikkje er gitt at ei innstramming i oppdraget til NRK vil gjere marknadssituasjonen lettare for dei kommersielle medieaktørane. Mediemarknaden er likevel i stadig utvikling. Departementet vil halde fram med å følgje med på konkurransen frå NRK, til dømes om NRK legg vesentlege avgrensingar på dei kommersielle media sine moglegheiter til å ta betalt for digitale nyheiter.

Nettet er i ferd med å bli den viktigaste medieplattforma, særleg for unge. For at NRK skal nå ut til publikum og oppfylle oppdraget sitt, må selskapet ha eit breitt tilbod og nytte alle relevante platt-

former. Ei avgrensing i nærværet på nett kunne gjort det vanskelegare for NRK å nå heile befolkninga og hatt ein negativ effekt på det totale medie- og bruksmangfaldet. Særleg kunne det ha svekkja NRKs evne til å nå dei gruppene som i liten grad oppsøker nyheiter på dei tradisjonelle medieplattformene. Å gjere det vanskelegare for NRK å nå ut med innhaldet sitt ville dessutan vere dårleg utnytting av offentlege midlar, fordi færre ville fått nytte av innhaldet NRK produserer.

Departementet vil òg vise til at utviklinga i medielandskapet kan gjere det krevjande for NRK å behalde den same posisjonen i befolkninga på lengre sikt. I ein slik situasjon vil det vere uheldig å svekkje NRK sine føresetnader for å oppfylle sitt oppdrag og møte konkurransen ved å avgrense NRK sitt handlingsrom på internett. Departementet konkluderer på grunnlag av dette med at det ikkje er aktuelt å leggje restriksjonar på NRKs moglegheit til å tilby sitt innhald på internett.

NRK si rolle som allmennkringkastar forpliktar. I eit demokratisk perspektiv er det viktig at det ikkje utviklar seg journalistiske blindsoner. NRK bør derfor ha eit særleg ansvar for å dekkje tematiske og geografiske blindsoner, det vil seie tema eller område som i liten grad blir dekte av andre medium, og ha eit særleg ansvar for dekninga av marginale tema og geografiske område med svak journalistisk dekning.

NRK-plakaten seier som nemnt at NRK skal ha eit sjølvstendig ansvar for å bidra til det norske mediemangfaldet. Eit særleg ansvar for å dekkje journalistiske blindsoner vil mellom anna styrkje NRKs ansvar for det lokale mediemangfaldet. Departementet vil derfor utvide NRK-plakaten med eit punkt om at NRK skal ha eit særleg ansvar for å dekkje tematiske og geografiske blindsoner. NRK må vere bevisst på rolla si, og ansvaret NRK har for å dekkje tematiske og geografiske blindsoner, må balanserast mot det sjølvstendige ansvaret for å bidra til det norske mediemangfaldet regionalt og nasjonalt. Det er til dømes viktig at distriktskontora ikkje definerer seg som ein konkurrent til lokalavisene, men at NRK lokalt bidreg til å styrkje det lokale mediemangfaldet og det samla tilbodet til publikum.

NRK bør vidare vere tilbakehaldne med å sitere for mykje frå saker som kommersielle medieaktørar har publisert bak betalingsmur, for å sikre at incentivet og meirverdier ved å oppsøkje den originale kjelda oppretthaldest. NRK bør òg ha ein konsekvent og raus krediteringpraksis. Selskapet bør vidare aktivt søkje å samarbeide med andre medieaktørar der det er naturleg, til dømes i samband med valdekning. Medietilsynet viser i

rapporten sin mellom anna til at NRK deltek i eit pool-samarbeid som inneber at produksjonar og bilete blir delte med andre medieaktørar. Hausten 2017 delte for eksempel NRK utdelinga av Nobels fredspris. Dette var ein stor og dyr produksjon, der NRK også hadde rettane, og sendinga blei delt vederlagsfritt med andre. I 2015 samarbeidde NRK med andre mediebedrifter om å arrangere over 120 lokale debattar, skulearrangement og folkemøte i samband med kommune- og fylkestingsvalet, og i 2017 bygde ein vidare på dette samarbeidet.

Boks 8.2 Endringar i NRK-plakaten

Regjeringa vil utvide NRK-plakaten med eit punkt om at NRK skal ha eit særleg ansvar for å dekkje tematiske og geografiske blindsoner.

8.3.6 Vurdering av eit profesjonelt kringkastingskor i NRK

I samband med Stortinget si behandling av innstilling frå finanskomiteen om statsbudsjettet for 2019 og forslaget til nasjonalbudsjett for 2019, blei det gjort eit oppmodingsvedtak (vedtak nr. 77), der Stortinget ber «regjeringa vurdere opprettelsen av et profesjonelt kringkastingskor i tilknytning til NRK som etter modell av Kringkastingsorkesteret skal ha institusjonelle forutsetningar til å drive stabil kunstnerisk virksomhet på høyt nivå». Departementet gir i det følgjande ei vurdering av oppmodingsvedtaket.

NRK sitt oppdrag inneheld ei rekkje krav til tilbodet av norsk musikk. Overordna sett skal NRK ifølgje NRK-plakaten formidle norsk kultur og ein brei variasjon av norske kunstuttrykk frå mange ulike kunstnarar, ubundne miljø og kulturinstitusjonar. Dette inkluderer mellom anna formidling av norsk musikk. Vidare skal NRK bidra til å

fremje nye talent og lokale artistar. Minst 40 prosent av musikken som blir spela på NRK P1, P2 og P3 skal vere norsk, med vekt på norskspråkleg eller norskkomponert musikk. Krava til NRK inneber at NRK skal ha breidde og mangfald i innhaldstilbodet. NRK har dei siste åra nytta ulike kor i musikktilbodet. I 2018 samarbeidde KORK med seks forskjellige kor. I alt har dette resultert i 10 konsertar som er gjort tilgjengelege for publikum. Hausten 2014 inviterte NRK alle kora i Noreg til å delta i *Salmeboka minutt for minutt* medan arrangementet *Hele Norge i Operaen* i 2018 inneheldt fleire innslag med kor, mellom anna der fleire tusen norske korsongarar framførte Giuseppe Verdis «Slavekoret».

Eit profesjonelt kringkastingskor kan ha enkelte positive effektar for kunstforma. Ifølgje Norges Korforbund vil dette mellom anna kunne styrkje fagmiljøet og gi tilgang på fleire instruktørar.¹⁶

Eit pålegg om å drifte eit profesjonelt kor vil likevel ha konsekvensar for NRKs økonomiske handlingsrom. NRK har i perioden 2013–2018 redusert den faste bemanninga med om lag 300 årsverk. Det har vore eit mål for selskapet å auke den delen av ressursane som dei bruker på eksterne opphavsmenn, utøvarar og kreative miljø. Å drifte eit eige kor vil vere i strid med denne målsetjinga.

Eit krav om at NRK skal påleggjast å ha eit profesjonelt kringkastingskor, vil truleg innebære at NRK i mindre grad vil bruke andre kor. Det er derfor ein risiko for at eit profesjonelt kringkastingskor i regi av NRK vil kunne svekkje breidda og mangfaldet av kor som i dag blir formidla til publikum av NRK. På dette grunnlaget konkluderer departementet med at det ikkje bør opprettast eit profesjonelt kringkastingskor i tilknytning til NRK.

¹⁶ «NRK skeptisk til å ha eget kor», dagsavisen.no, 30. januar 2019.

9 Styringssignal for mediestøtta

9.1 Innleiing

Omsynet til den uavhengige stillinga til media tilseier at mediepolitiske verkemiddel bør vurderast i samanheng og i eit meir langsiktig perspektiv enn i dag. Politiske avgjerder om mediestøtta bør vere baserte på ei samla og overordna vurdering som ligg fast over fleire år. Eit sterkare heilskapsperspektiv vil kunne fremje balansen mellom nasjonale og lokale medium, mellom kommersielle og offentleg finansierte medium og mellom etablerte og nye medium. Derfor vil regjeringa føreslå at Stortinget fastset fireårige styringssignalar for dei økonomiske rammene til hovudformåla for mediestøtte, det vil seie både til NRK og til direkte mediestøtte.

Den økonomiske ramma til NRK for åra 2020 til 2022 blir i kapittel 8 foreslege justert kvart år i takt med pris- og lønnsveksten, minus 0,5 prosent.

Dette kapitlet handsamar kva styringssignalet for den direkte mediestøtta for same periode bør vere. Den direkte mediestøtta omfattar produksjonstilskotet, tilskotet til samiske aviser, distribusjonstilskot til aviser i Finnmark, tilskot til innovasjon og utvikling og tilskot til lokale lyd- og biletmedium. Som det går fram av kapittel 5 vil Mediestøtterådet på sikt avgjere fordelinga av midlar mellom tilskotsordningane i tråd med mål og føringar, fastsatt av Stortinget og regjeringa.

9.2 Bakgrunn

9.2.1 Mediemangfaldsutvalet sitt forslag

Mediemangfaldsutvalet foreslår at regjeringa kvart fjerde år legg fram ei stortingsmelding som vurderer mediepolitiske mål og verkemiddel i lys av medieutviklinga. Utvalet meiner at innretninga av dagens verkemiddel ikkje er særleg føreseieleg for mottakarane, og at ein meir føreseieleg stønad vil bidra til at tilskotsmottakarane kan leggje meir langsiktige planar. For å gjere dei økonomiske verkemidla på medieområdet meir føreseieleg foreslår utvalet eit styringssignal «for de overordnede økonomiske rammene», tilsvarande sty-

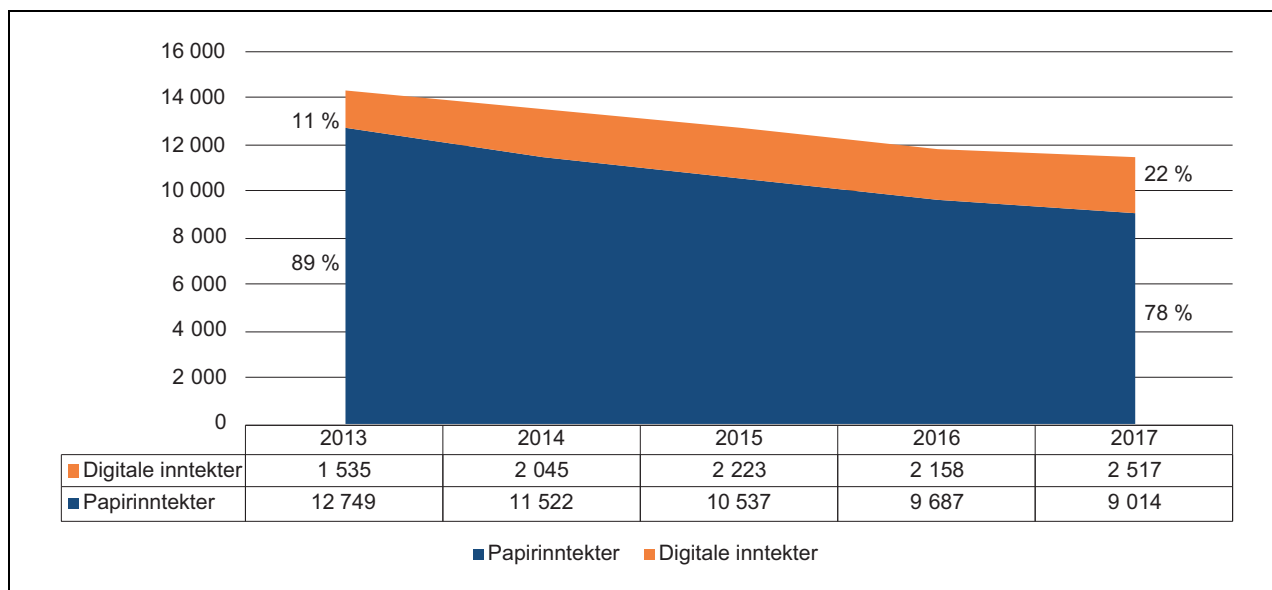
ringssignalet for dei økonomiske rammene til NRK (jf. kapittel 8).

Dersom produksjonstilskotet skal bli meir føreseieleg for mottakarane, meiner utvalet at ordninga bør følgje pris- og lønnsveksten. I tillegg foreslår utvalet å auke mediestøtta i ein overgangsfase. Utvalet viser til utviklingstendensane i mediebransjen og behovet for å verne om mediemangfaldet: «Utvalget mener det er en risiko for at dagens forretningsmodeller ikke kan bære ressurskrevende redaksjonelt innhold og medier som representerer felles arenaer og at mediemangfoldet står i fare for å svekkes. [...] Dersom infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd skal oppfylles, tilsier utviklingstendensene at staten i en overgangsperiode øker innsatsen på medieområdet.»

9.2.2 Medietilsynet

På oppdrag frå Kulturdepartementet har Medietilsynet vurdert kva for ein effekt NRK har på den kommersielle mediemarknaden og det totale mediemangfaldet. Rapporten, *NRKs bidrag til mediemangfoldet*, har vore ledd i vurderinga av eit styringssignal for NRK (jf. kapittel 8), men inneheld òg skildringar av den økonomiske situasjonen til dei kommersielle media og ei tilråding med tiltak retta mot den kommersielle bransjen. Sjølv om rapporten primært omhandlar NRK, framhevar tilsynet at den kommersielle mediebransjen «står i en svært krevende situasjon. Annonseinntektene er de siste årene betydelig redusert, papiroplagene faller – og de digitale brukerinntektene kompenserer ikke for de tapte inntektene». Ifølgje tilsynet kan konkurransen frå internasjonale nettselskap som Google og Facebook i stor grad forklare utviklinga. Samtidig påpeikar dei at annonseinntektene til norske medieverksemder truleg vil halde fram med å falle.

Medietilsynet skriv i rapporten at dei deler bekymringa til Mediemangfaldsutvalet over at finansieringa av den samfunnsviktige journalistikken og dei redaksjonelle media er under press, og at dei meiner det er «avgjørende at det snarest mulig utformes og iverksettes mediepolitiske til-



Figur 9.1 Avisene sine driftsinntekter frå 2013 til 2017 fordelt på inntektskjelder (tal i millionar kroner)

Kjelde: Medietilsynet

tak som kan bidra til at avisene kommer seg gjennom den utfordrende transformasjonsfasen de befinner seg i, og kan sikre fremtidig lønnsomhet og eksistens». Tilsynet fremjar ikkje eigne forslag utover det å peike på at det er behov for å utforme og setje i verk tiltak retta mot den kommersielle bransjen, men viser til tiltaka som Mediemangfaldsutvalet har foreslått.

9.3 Økonomisk utvikling og framskrivingar

9.3.1 Den samla økonomiske utviklinga til avisene

Dei samla driftsinntektene (før produksjonstilskot) var på 11,5 milliardar kroner i 2017, ein nedgang på 314 millionar kroner (2,7 prosent) frå 2016. Dei siste fem åra har avishusa mista 2,75 milliardar kroner i driftsinntekter, ein nedgang på om lag 19 prosent.

Figur 9.1 viser inntektsutviklinga i avisene frå 2013 til 2017. Figuren skil mellom reine digitale inntektskjelder, som annonsesal i nettaviser og abonnement på nettaviser, og inntekter frå papirrelaterte produkt (papiraviser og kombinasjonar av papiraviser og digitale produkt).

I 2017 kompenserte veksten i dei digitale inntektene til avisene for halvparten av fallet i dei papirrelaterte inntektene. Dei siste fem åra har dei digitale inntektene auka med nær 1 milliard kroner, mens inntektene frå dei papirrelaterte produkta har gått ned med nær 3,7 milliardar kro-

ner. Inntektene frå papirrelaterte produkt er venta å falle vidare dei neste fem åra, mens dei digitale inntektene er venta å ha ei stabil utvikling.

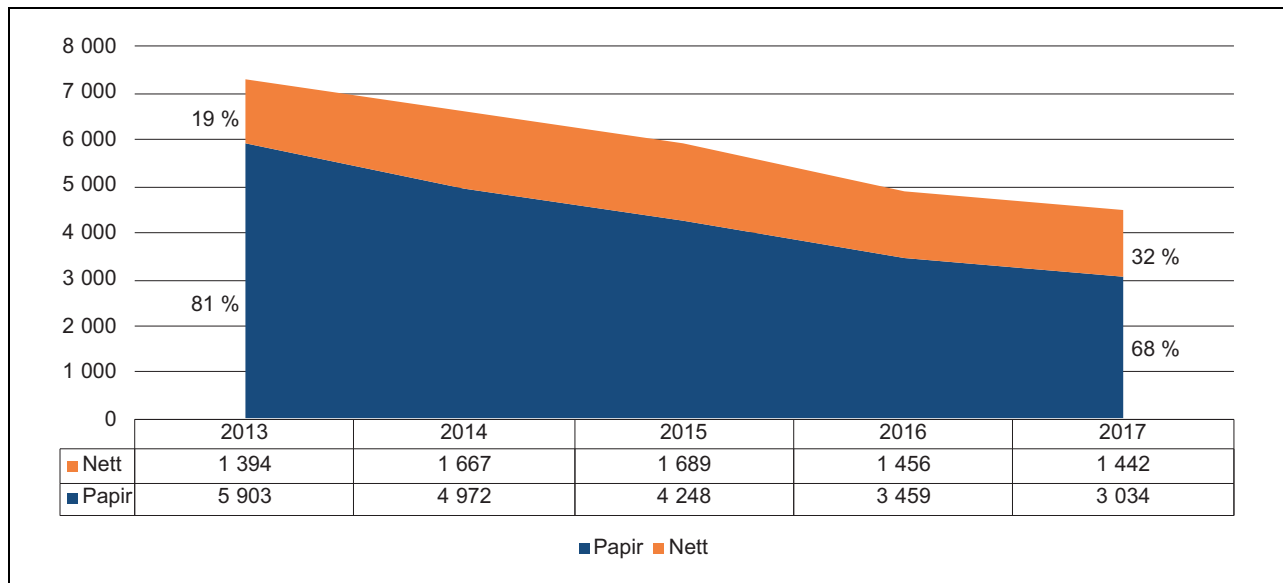
For dei små lokalavisene og dei nasjonale nummer 2-avisene er det inntekter frå papiravisene som i all hovudsak finansierer drifta. Sjølv om dei digitale inntektene er blitt viktigare for økonomien til alle typar aviser frå 2013 til 2017, er inntekter frå papirutgåvene framleis klart størst.

9.3.1.1 Utviklinga i annonseinntekter

Den norske annonsemarknaden har vore på rundt 20 milliardar kroner dei siste fem åra. På desse åra er 15 prosent av annonseinvesteringane flytta frå tradisjonelle annonseringskanalar som papiraviser til internett. Mens globale aktørar, med Facebook og Google i spissen, har meir enn tredobla inntektene sine frå den norske annonsemarknaden, har den totale marknadsdelen til avisene gått kraftig ned dei siste fem åra.

Annonseinntektene til avisene blei reduserte med 438 millionar kroner frå 2016 til 2017. Årsaka til nedgangen på 8,9 prosent er i hovudsak reduserte inntekter frå sal av annonseplass i papirutgåvene, mens annonseinntektene frå dei digitale utgåvene var på om lag same nivå i 2016 som 2017.

Figur 9.2 viser utviklinga i annonseinntektene til avisene dei siste fem åra, fordelt på papir- og nettutgåver. Som det går fram av figuren, er fallet i annonseinntekter frå papiravisene mindre i 2017 enn åra før. Medietilsynet meiner det likevel er lite



Figur 9.2 Annonseinntektene til avisene på papir og nett (tal i millionar kroner)

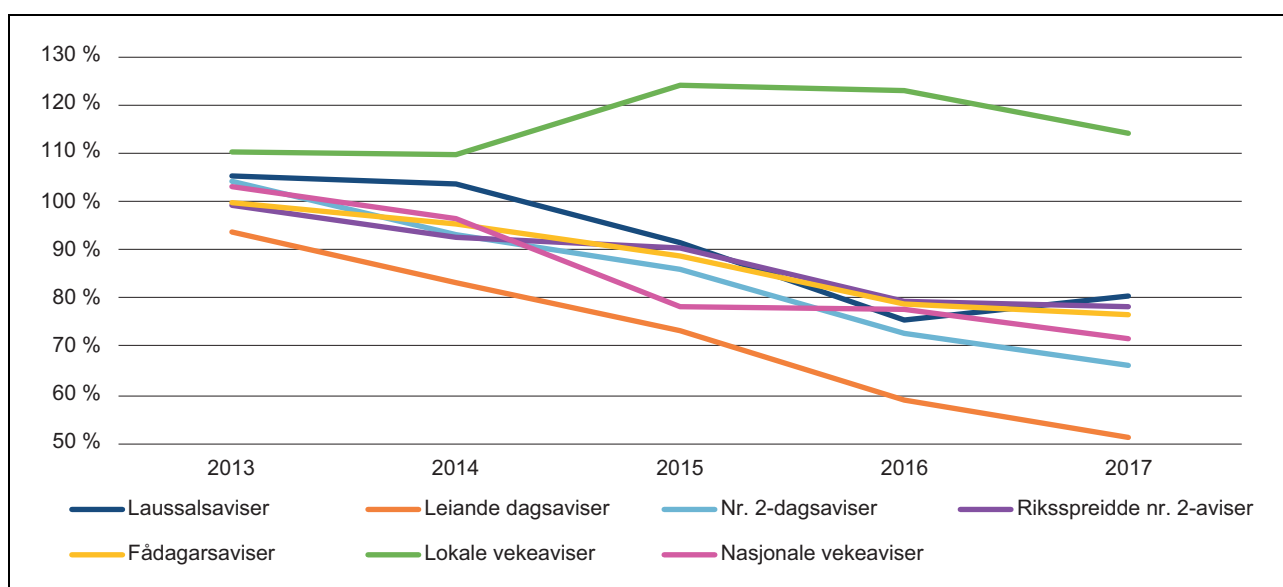
Kjelde: Medietilsynet

sannsynleg at annonseinntektene frå papiravisene er i ferd med å stabilisere seg (sjå prognosar i kapittel 9.3.4).

167 av dei 216 avisene som leverte opplysningar om økonomien sin til Medietilsynet både i 2016 og 2017, opplevde fall i annonseinntektene i 2017. Til saman mista desse avisene 497 millionar kroner i annonseinntekter i 2017. Nedgangen rammar nær sagt alle aviser. 49 aviser auka annonseinntektene i 2017 med til saman 67 millionar kroner. Det var flest små lokale aviser som hadde auke.

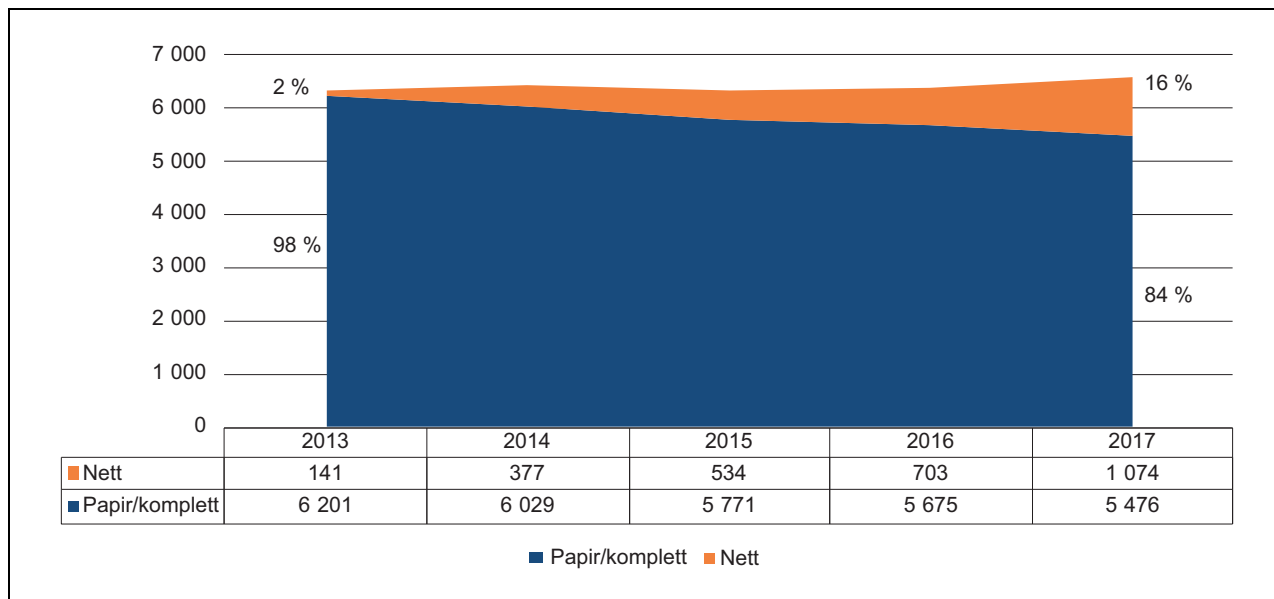
Annonseinntektene utgjer ein stadig mindre del av driftsøkonomien, men er framleis viktige for avisene. Berre dei lokale vekeavisene hadde ein auke i annonseinntektene frå 2013 til 2017 (på 14 prosent), men også for desse avisene fall inntektene i 2017. Dei leiande dagsavisene¹ har mista nær halvparten av annonseinntektene dei siste fem åra. I 2017 var det nedgang i annonseinntektene for alle typar aviser bortsett frå laussalsavisene.

¹ Lokal- og regionaviser som betener større stader og regionar



Figur 9.3 Utviklinga i annonseinntekter etter avistype frå 2013 til 2017

Kjelde: Medietilsynet



Figur 9.4 Brukarinntekter fordelte på papir/komplett og nett frå 2013 til 2017 (tal i millionar)

Kjelde: Medietilsynet

9.3.1.2 Utviklinga i brukarinntekter

Dei fleste avishusa har endra den digitale strategien sin frå i hovudsak å hente inntekter frå sal av annonseplass på nett til òg å ta betalt for digitalt redaksjonelt innhald. Dei totale brukarinntektene til avisene auka med 2,7 prosent til vel 6,5 milliardar kroner i 2017. Det utgjorde 56,8 prosent av dei totale driftsinntektene. Mens dei digitale brukarinntektene berre utgjorde 2 prosent av dei totale brukarinntektene i 2013, var dei auka til 16 prosent i 2017.

I 2013 hadde 27 aviser fått på plass betalingsløyseringar for å ta betalt for digitale nyheiter. I 2018 var talet auka til 184 aviser.² Innføringa av digital brukarbetaling har ført til at avishusa har redusert tilgangen til gratis nyheiter kraftig. Då fritaket for meirverdiavgift for digitale nyheiter kom på plass i 2016, blei brukarinntektene frå papir- og nettavisene likebehandla. Endringa i avisene sin strategi og fritaket for meirverdiavgift har resultert i ein kraftig auke i brukarinntektene frå digitale nyheiter. Frå 2016 til 2017 auka brukarinntektene frå sal av digitale utgåver med om lag 53 prosent, mens inntektene frå andre abonnementsstypar gjekk noko ned.

Med unntak for laussalsavisene auka brukarinntektene for alle typar aviser frå 2016 til 2017.

² Sigurd Høst (2019) «Avisåret 2018». Rapport nr. 90, Høgskulen i Volda.

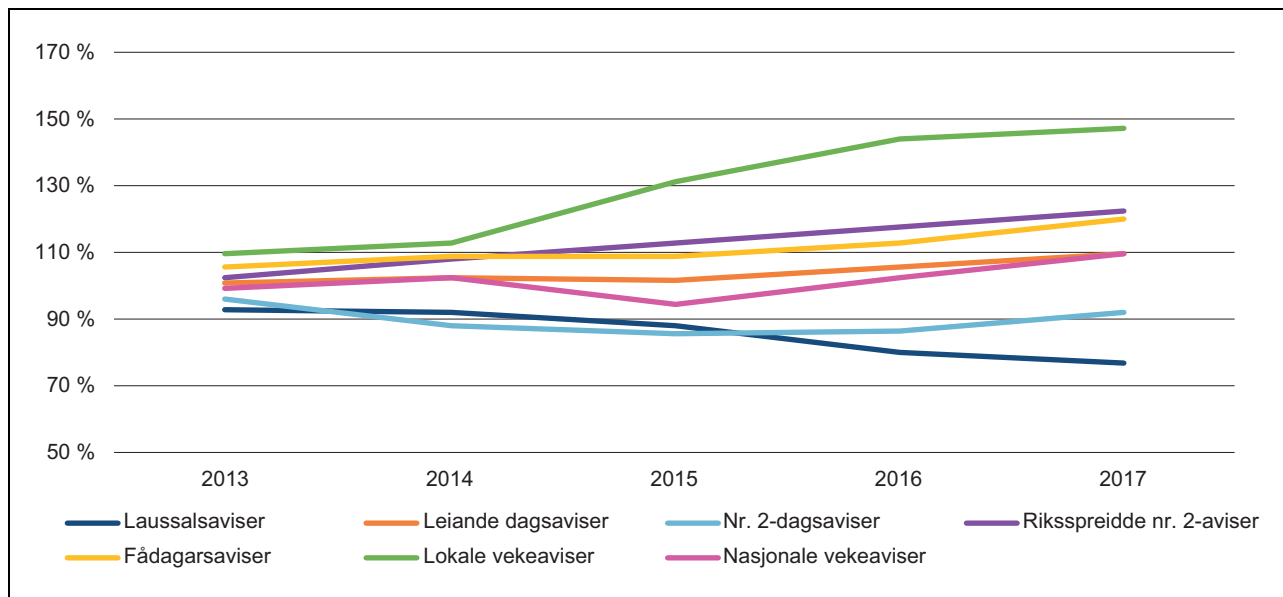
Auken var på 223 millionar kroner eller 4,4 prosent. Hovudårsakene er gode betalingsløyseringar for nettutgåvene og fritak for meirverdiavgift for digitale nyheiter. Figur 9.5 viser utviklinga i dei gjennomsnittlege brukarinntektene for dei ulike avistypene dei siste fem åra, med unntak av dei nasjonale vekemedier. Dei lokale vekeavisene har hatt den største auken i brukarinntektene dei siste åra. Årsaka er at avisene har auka abonnementsprisane samtidig som opplaget er stabilt. Brukarinntektene frå desse lokalavisene auka med 47 prosent frå 2013 til 2017.

9.3.1.3 Lønnsemnda i ulike media

Driftsresultatet til avisene som inngår i økonomirapporten til Medietilsynet, var totalt på 897 millionar kroner før tilskot i 2017 – det beste resultatet sidan 2011. Årsaka til den styrkte lønnsemnda er at driftskostnadene blei reduserte med meir enn 700 millionar kroner. Driftsinntektene til avisene gjekk noko ned frå 2016 til 2017, men langt mindre enn reduksjonen i driftskostnader.

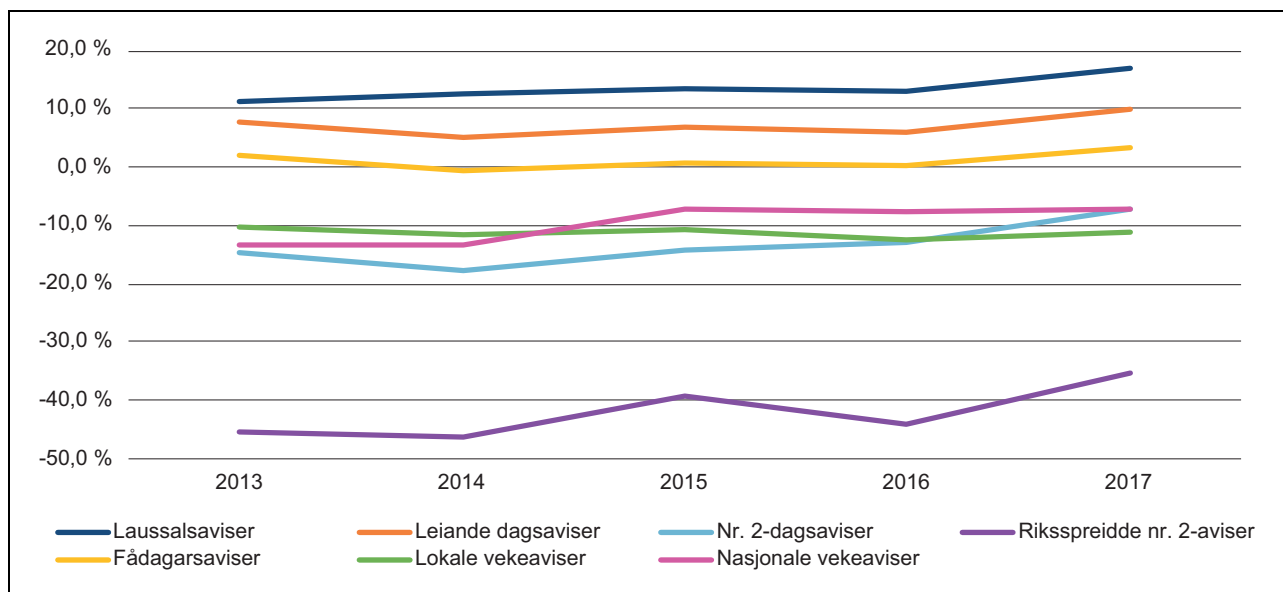
I toppåret 2007 gjekk 181 av 212 aviser med overskot. Etter ein nedgang dei siste åra auka talet på aviser som gjekk med overskot før skatt kraftig i 2017. Likevel gjer fallet i annonseinntektene at lønnsemnda til avishusa er under press.

Alle avistypar betra driftsmarginen og lønnsemnda i 2017. Figur 9.6 viser driftsmarginen for ulike aviskategoriar dei siste fem åra. For aviser



Figur 9.5 Brukarinntekter etter avistyper frå 2013 til 2017

Kjelde: Medietilsynet



Figur 9.6 Driftsmargin etter avistype frå 2013 til 2017 før produksjonstilskot

Kjelde: Medietilsynet

som får produksjonstilskot, blir driftsmarginen vist utan tilskot. Betringa i lønnsmda kjem i hovudsak som følgje av reduksjon i driftskostnadene. Nummer 2-dagsavisene³ og dei riksspreidde nummer 2-avisene har den største auken i driftsmargin.

Dei leiande dagsavisene står for mesteparten av driftsinntektene til avisbransjen, men når det

gjeld dei totale driftsinntektene, har prosentdelen deira falle kraftig frå 2013 til 2017. Mens driftsinntektene til dei leiande dagsavisene i 2017 utgjorde 77 prosent av driftsinntektene i 2013, har dei lokale vekeavisene auka driftsinntektene med 16 prosent frå 2013 til 2017.

Dei største avisene har mista nær ein fjerdedel av inntektsgrunnlaget sitt dei siste åra. Årsaka til nedgangen i driftsinntektene er reduserte annonseinntekter. Inntektssvikten har gjort kostnadskutt nødvendig, men har òg vore ein spore til å drive

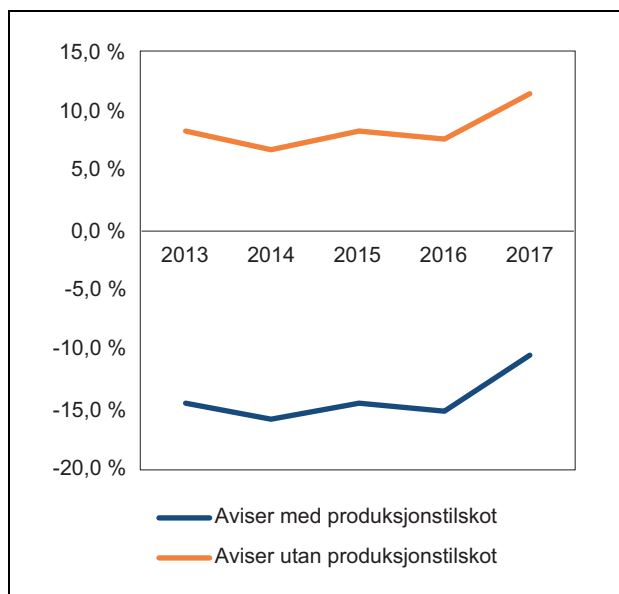
³ Bergensavisen, iTromsø, Porsgrunns Dagblad, Rogalands Avis, Telemarksavisa.

meir effektivt. Dei minste lokalavisene og dei riksspreidde nummer 2-avisene har hatt ei vesentleg betre inntektsutvikling frå 2013 til 2017 enn dei andre aviskategoriene. For dei riksspreidde nummer 2-avisene handlar det om at éi avis, Klassekampen, nesten har dobla driftsinntektene sine dei siste fem åra. Driftsinntektene til dei andre riksspreidde nummer 2-avisene blei reduserte med 6 prosentpoeng frå 2013 til 2017. Heile reduksjonen kom i 2017.

9.3.2 Aviser som får produksjonstilskot

Av dei avisene som får produksjonstilskot, er dei fleste i ein utfordrande økonomisk situasjon. Avisene betener små lokale marknader, er lite attraktive for annonsørane eller har lite konkurransekraft i møte med større aviser. Figur 9.7 viser utviklinga i driftsmarginar før tilskot dei siste åra for aviser som får produksjonstilskot og for aviser som ikkje får stønad.

Dei samla annonseinntektene til tilskotsmottakarane utgjorde 740 millionar kroner i 2017.⁴ Det er ein nedgang på 113,7 millionar kroner sidan 2013. Samtidig har brukarinntektene auka med 301,9 millionar kroner, frå 819,5 millionar kroner i 2013 til 1 121,4 millionar kroner i 2017. Når det gjeld dei digitale inntektene, har det vore



Figur 9.7 Driftsmarginar i aviser med og utan produksjonstilskot

Kjelde: Medietilsynet

⁴ Av dei 157 avisene som fekk produksjonstilskot i 2017 sende 147 inn opplysningar om driftsøkonomien til Medietilsynet.

ein auke både i annonseinntekter og brukarinntekter. Frå 2013 til 2017 har dei digitale annonseinntektene auka med 41,2 millionar kroner til 106 millionar kroner i 2017, mens dei digitale brukarinntektene har auka frå 10,1 millionar kroner til 114,6 millionar kroner i 2017. Dei digitale brukarinntektene er dermed større enn dei digitale annonseinntektene. Samla utgjorde dei digitale inntektene 11,4 prosent av dei totale driftsinntektene i 2017, mot 4,3 prosent i 2013. Samtidig var det 32 mediehus som ikkje hadde inntekter frå digital verksemd i 2017. Dette er selskap som i hovudsak gir ut små lokale vekeaviser.

Til saman hadde avisene som får produksjonstilskot, eit driftsunderskot før stønad på 202 millionar kroner. Det er ei betring i resultatet på nær 83 millionar kroner frå 2016. Etter tilskot hadde avisene eit overskot (før skatt) på 118 millionar kroner i 2017, 78 millionar kroner meir enn året før. Av dei 147 avisene som har sendt inn tal til Medietilsynet, gjekk 109 aviser med overskot etter tilskot i 2017. Samla hadde avisene ein eigenkapitaldel på 65 prosent i 2017 mot 60 prosent i 2016. Av dei avisene som får tilskot, har ingen av dei betre lønnsemd etter produksjonstilskot enn lønnsemda til aviser som ikkje får tilskot.⁵

9.3.2.1 Nummer 1- og åleineaviser med mellom 1 000 og 4 000 i opplag

89 aviser fekk tilskot i 2017 som nummer 1- eller åleineavis med mellom 1 000 og 4 000 i opplag. Desse avisene er i hovudsak vekeaviser. Avisene får om lag 16 prosent av det totale produksjonstilskotet, og tilskotet utgjør 8 prosent av driftsgrunnlaget til avisene.

I 2017 var dei samla annonseinntektene for desse avisene 275 millionar kroner. Det er ein nedgang på 60,4 millionar kroner sidan 2013, og ein nedgang på nesten 11 millionar kroner berre sidan 2016. Samtidig har brukarinntektene i perioden 2013–2017 auka med nesten 34 millionar kroner. Det er særleg dei digitale inntektene som har auka. Mens dei samla digitale inntektene utgjorde i underkant av 16 millionar kroner i 2013, var dei på nesten 41 millionar kroner i 2017 – nesten 25 millionar kroner meir.

Nummer 1- og åleineavisene med 1 000 til 4 000 i opplag har hatt store variasjonar i det samla driftsunderskotet. I 2017 var det samla driftsunderskotet før tilskot på i underkant av 30 millionar kroner, ei betring på 16 millionar kroner

⁵ Medietilsynet (2018). «Økonomien i norske medieversender 2013–2017».

Tabell 9.1 Nøkkeltal for den økonomiske utviklinga for avisene som fekk produksjonstilskot frå 2013 til 2017 (tal i millionar kroner)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Annonseinntekter | 853,7 | 860,4 | 776,8 | 759,2 | 740,0 |
| Brukarinntekter | 819,5 | 876,3 | 863,0 | 1 034,6 | 1 121,4 |
| Driftsinntekter | 1 746,0 | 1 807,5 | 1 714,4 | 1 888,3 | 1 936,9 |
| - av dette digitale inntekter | 74,9 | 106,9 | 133,6 | 163,8 | 220,6 |
| Driftsresultat | -252,5 | -286,5 | -248,2 | -285,4 | -202,1 |
| Tilskot | 308,7 | 308,8 | 303,7 | 314,7 | 307,1 |
| Resultat etter tilskot | 81,8 | 35,7 | 78,0 | 39,6 | 117,8 |

Kjelde: Medietilsynet

frå 2016. 63 av avisene gjekk med overskot etter tilskot i 2017, mens eigenkapitaldelen var på 64 prosent for 2017, mot 61 prosent i 2016.

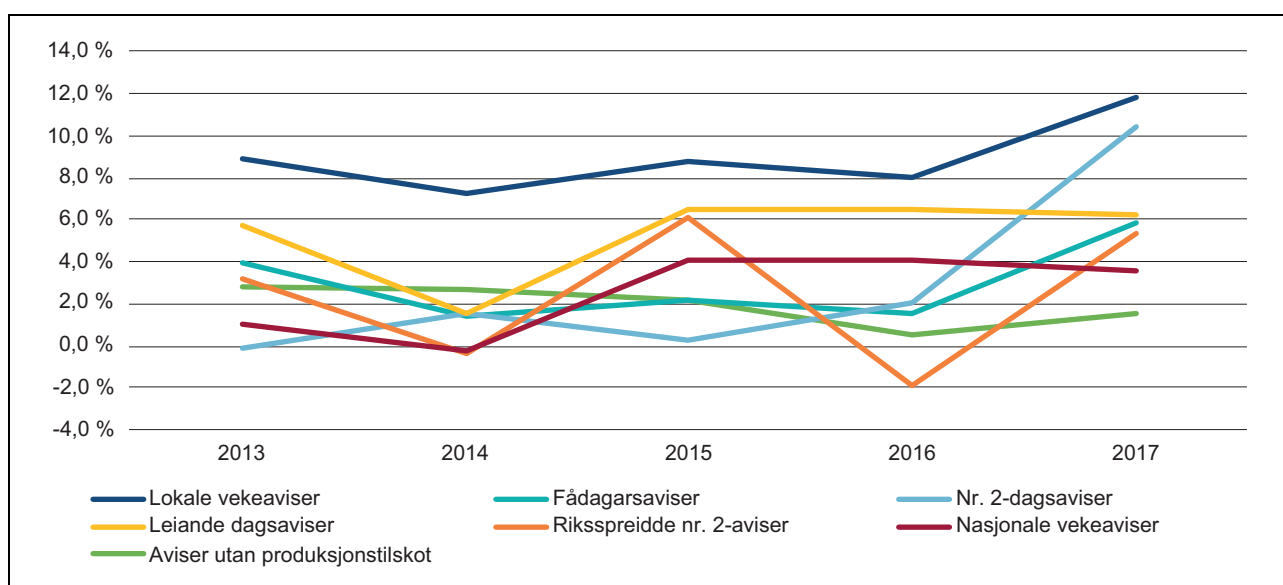
9.3.2.2 Nummer 1- og åleineaviser med mellom 4 000 og 6 000 i opplag

I 2017 fekk 24 aviser tilskot som nummer 1- eller åleineavis med mellom 4 000 og 6 000 i opplag. Avisene får om lag 5 prosent av det totale produksjonstilskotet, og tilskotet utgjer 3 prosent av driftsgrunnlaget til avisene.

Dei samla annonseinntektene for desse lokal-avisene var på 249 millionar kroner i 2017. Det er ein nedgang på litt meir enn 98 millionar kroner sidan 2013, og ein nedgang på i underkant av 20

millionar kroner sidan 2016. Mens brukarinntektene for desse avisene var relativt stabile i perioden 2013–2015, har det vore ein tydeleg auke i 2016 og 2017. Brukarinntektene utgjorde i underkant av 265 millionar kroner i 2017, ein auke på 18 millionar kroner sidan 2013. Det er særleg dei digitale inntektene som har auka. Dei digitale inntektene har gått frå nesten 24 millionar kroner i 2013 til over 62 millionar kroner i 2017 – ein auke på nesten 39 millionar kroner.

Det har vore store variasjonar i det samla driftsresultatet til avisene i perioden 2013–2017. Avisene hadde likevel eit driftsresultat før tilskot på litt over 21 millionar kroner i 2017, ein auke på nesten 14 millionar kroner frå 2016. Trass i store variasjonar i driftsresultatet er det berre i 2014 at



Figur 9.8 Driftsmarginar i ulike typar aviser etter produksjonstilskot

Kjelde: Medietilsynet

avisene samla gjekk i underskot før tilskot. Av dei 24 avisene som fekk tilskot i 2017, gjekk 21 aviser med overskot etter tilskot. Eigenkapitaldelen var på 70 prosent i 2017, det same som i 2016.

9.3.2.3 Lokale nummer 2-aviser

21 aviser fekk tilskot i 2017 som lokal nummer 2-avis, mot 23 aviser i 2013. Avisene får om lag 25 prosent av det totale produksjonstilskotet, og tilskot utgjer ein femtedel av driftsgrunnlaget til avisene.

Dei samla annonseinntektene var på nesten 131 millionar kroner i 2017, om lag 63 millionar kroner mindre enn i 2013. Dei lokale nummer 2-avisene hadde i perioden 2013–2015 ein nedgang i brukarinntektene på omtrent 20 millionar kroner, men i 2016 og 2017 var det ein auke. I 2017 var brukarinntektene såleis på litt over 170 millionar kroner, mot 169 millionar kroner i 2013. Når det gjeld digitale inntekter, har avisene hatt ein auke. Digitale inntekter utgjorde nesten 62 millionar kroner i 2017, ein auke på 25 millionar kroner sidan 2013 og litt meir enn 10 millionar kroner sidan 2016.

I 2017 hadde avisene eit samla driftsunderskot på litt over 55 millionar kroner. Det er ei betring på nesten 27 millionar kroner sidan 2013 og på 10 millionar kroner sidan 2016. Det samla overskotet etter tilskot var i 2017 på nesten 20 millionar kroner før skatt, 10 millionar kroner meir enn i 2016. Av dei 21 avisene som fekk tilskot i 2017, gjekk 13 aviser med overskot etter tilskot. Eigenkapitaldelen var på 56 prosent i 2017 mot 52 prosent i 2016.

9.3.2.4 Riksspreidde nummer 2-dagsaviser

Fem aviser fekk tilskot som riksspreidd nummer 2-dagsavis i åra 2013 til 2017. Avisene får om lag halvparten av det totale produksjonstilskotet, og tilskot utgjer ein tredjedel av driftsgrunnlaget til avisene.

Dei samla annonseinntektene var på 60 millionar kroner i 2017. Det er omtrent det same som i 2016, men likevel 16 millionar kroner mindre enn i 2013. Sidan 2013 har det vore ein jamn auke i brukarinntektene, med ein auke på nesten 50 millionar kroner, og med brukarinntekter på 306 millionar kroner i 2017. Det har òg vore ein tydeleg auke i dei digitale inntektene. Digitale inntekter utgjorde 40 millionar kroner i 2017, ein auke på 33 millionar kroner sidan 2013 og 13 millionar kroner sidan 2016.

Mens alle dei fem avisene gjekk med overskot etter stønad i 2017, hadde dei eit samla driftsun-

derskot på om lag 133 millionar før tilskot – ei betring på 32 millionar frå 2016. Den samla eigenkapitaldelen var på 55 prosent i 2017 mot 53 prosent i 2016, mens den gjennomsnittlege eigenkapitalen har auka frå 28 millionar i 2013 til 37 millionar i 2017.

9.3.2.5 Nasjonale vekemedium

Fire aviser fekk tilskot som nasjonale vekemedium i 2017. Avisene får 4 prosent av det totale produksjonstilskotet, og tilskot utgjer om lag 11 prosent av driftsgrunnlaget til avisene.

Annonseinntektene har i åra 2013–2017 vore relativt stabile. Lågast var inntektene i 2013 (13,7 millionar kroner). I 2017 utgjorde annonseinntektene 14,1 millionar kroner. Mens annonseinntektene har vore stabile, har det vore ein auke i driftsinntekter. Desse inntektene var i 2017 på 113,8 millionar kroner mot 89,9 millionar kroner i 2013. Samtidig utgjer dei digitale inntektene ein mindre del av driftsinntektene enn hos andre medium. Før 2016 utgjorde dei digitale inntektene mindre enn 1 million kroner. I 2016 auka derimot dei digitale inntektene til 2 millionar kroner, og i 2017 utgjorde dei 2,8 millionar kroner.

Det samla driftsunderskotet har vore relativt stabilt i perioden 2013–2017. Det samla driftsunderskotet før tilskot var i 2017 på litt over 8 millionar kroner, ei betring på 3 millionar kroner sidan 2013. Tre av avisene gjekk med overskot etter tilskot i 2017. Den samla eigenkapitaldelen var på 46 prosent, mot 44 prosent i 2016, mens den gjennomsnittlege eigenkapitalen har auka frå om lag 3 millionar kroner i 2013 til 11 millionar kroner i 2017.

9.3.2.6 Samiske aviser

Fire aviser fekk tilskot til å gi ut samiske publikasjonar i 2017. Mesteparten av tilskotet går til dei samiske dagsavisene Ságat og Ávvir, mens to norske lokalaviser får tilskot til å produsere sider på lulesamisk og sørsamisk.

Avisene har stabile driftsinntekter, men nær alle inntektene kjem frå papirutgåvene. I 2016 og 2017 var dei digitale inntektene på om lag 1 million kroner, mot 300 000 kroner i 2013. Det samla driftsunderskotet har vore stabilt i perioden 2013–2017, men lønnsmda i avisene er svak. Driftsunderskotet var i 2017 på 28,8 millionar kroner mot eit underskot på 26,2 millionar kroner i 2013.

Det har vore ei svak endring i eigenkapitalen. Eigenkapitalen var lågast i 2015 (1,7 millionar kroner), og var i 2017 på 1,9 millionar kroner. Fådagarsavisene og dei leiande dagsavisene hadde òg

ein svakare eigenkapital i 2015 enn i 2013. Desse to gruppene har likevel auka eigenkapitalen frå 2015 til 2017 med høvesvis 1,6 og 3 millionar kroner.

9.3.3 Distribusjon

Kor avhengige avisene er av inntekter frå papirutgåvene, seier noko om risikoen for å bli utsett for «driftsøkonomisk sjokk» dersom det til dømes skjer noko med trykkinga eller distribusjonen av papiravisene. Utgiving av papiraviser fordrar tilgang på økonomisk berekraftig trykkjeri- og distribusjonstenester. Dersom eitt eller fleire større avis- hus sluttar å gi ut papiraviser, kan det få store økonomiske konsekvensar for dei avishusa som framleis gir ut papiravis. Endringar i talet på postomberings dagar kan òg få konsekvensar for aviser som ikkje har alternativ distribusjon for delar av opplaget sitt. Risikoen for at slike endringar får stor innverknad på driftsgrunnlaget til avisene er størst for dei små lokalavisene og dei nasjonale nummer 2-avisene. Desse avisene hentar den største delen av inntektene sine frå papirutgåvene.

9.3.4 Økonomiske prognosar

MBL har utarbeidd prognosar for annonse- og brukarinntekter i avisene frå 2017 til 2022 (jan.

2019). MBL forventar at inntektene til avisene blir reduserte frå 11 milliardar kroner i 2017 til 9,4 milliardar kroner i 2022 (–14 prosent). Samtidig forventar dei at kostnadene til avisene vil auke med 13 prosent i den same perioden. Det inneber at avisene må kutte kostnadene med nesten 3 milliardar kroner dei neste fire åra dersom dei skal få det same resultatet i 2022 som i 2017.

Tek ein utgangspunkt i resultatata frå 2017⁶, forventar MBL at annonseinntektene frå papirutgåvene vil falle med 1,45 milliardar kroner fram til 2022, mens annonseinntektene frå digitale utgaver vil auke med 180 millionar kroner. Når det gjeld brukarinntektene, forventar MBL at desse vil vere stabile (–4 prosent).

Brukarinntektene blir bestemte av kor mange brukarar som kjøper avisa, og prisen dei betaler for produktet. I 2017 auka det totale opplaget med 0,7 prosent. Ein prognose som er utarbeidd for Medietilsynet⁷ legg til grunn at dreininga frå abonnement med høgare pris (papir og komplett) til abonnement med lågare pris (digitale abonnement) vil halde fram. Prisen for eit reint digitalt

⁶ MBL har teke utgangspunkt i Medietilsynet sin økonomi-rapport for 2017.

⁷ Til Medietilsynets (2018) rapport «NRKs bidrag til Mediemangfoldet».

Tabell 9.2 Framskrivning av annonse- og brukarinntektene til avisene frå 2017 til 2022

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Endring 17/22 |
|----------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|------|------|------------------|
| Annonseinntekter, papir (ekskl. rubrikk, inkl. innstikk) | 3034 | 2685 | 2354 | 1996 | 1764 | 1576 | –48 % |
| Annonseinntekter, digitalt | 1442 | 1551 | 1602 | 1639 | 1635 | 1622 | 12 % |
| Sum annonseinntekter | 4476 | 4236 | 3956 | 3635 | 3399 | 3198 | –29 % |
| Brukarinntekter | 6551 | 6563 | 6506 | 6414 | 6349 | 6264 | –4 % |
| Sum annonse- og brukarinntekter | 11027 | 10800 | 10462 | 10049 | 9747 | 9463 | –14 % |

Tal i millionar kroner.
Kjelde: MBL

Tabell 9.3 Framskrivning av annonse- og brukarinntektene til avisene frå 2017 til 2022 i prosent

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Annonseinntekter, papir (ekskl. rubrikk, inkl. innstikk) | 28 % | 25 % | 23 % | 20 % | 18 % | 17 % |
| Annonseinntekter, digitalt | 13 % | 14 % | 15 % | 16 % | 17 % | 17 % |
| Totale annonseinntekter | 41 % | 39 % | 38 % | 36 % | 35 % | 34 % |
| Brukarinntekter | 59 % | 61 % | 62 % | 64 % | 65 % | 66 % |

Kjelde: MBL

Tabell 9.4 Framskrivning av digitale abonnement frå 2017 til 2022

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| 1–2 utgåver i veka | 5 % | 10 % | 18 % | 26 % | 33 % | 40 % |
| 3–6 utgåver i veka | 20 % | 32 % | 40 % | 48 % | 54 % | 60 % |

Kjelde: MBL

abonnement var om lag 70 prosent av eit abonnement på papiravisa/komplettpakkar i 2017.⁸

I 2017 utgjorde dei digitale abonnementa 19 prosent av alle abonnement. Etter andre halvår i 2018 auka talet til 35 prosent. Samtidig er det store skilnader mellom ulike grupper aviser. I avisgruppa med 1–2 utgåver i veka utgjorde digitale abonnement 5 prosent i 2017, mens digitale abonnement i avisgruppa med 3–6 utgåver i veka (bortsett frå VG og Dagbladet) utgjorde 20 prosent i følge MBL.

I prognosen for brukarinntekter legg MBL til grunn ein årleg prisauke på 2,5 prosent. Samtidig kan fleire faktorar endre prognosen. Mellom anna vil ein opplagsauke gi høgare brukarinntekter. Ein opplagsauke på 1 prosent frå 2017 til 2022 vil gi 322 millionar kroner meir i brukarinntekter i 2022 enn i 2017, jamfør prognosen som er utarbeidd for Medietilsynet (mars 2018). Ein auke i reine digitale abonnement, utan ein opplagsauke elles, vil derimot redusere dei totale brukarinntektene. I tillegg vil endringar i prisforholdet mellom papir-/komplettabonnement og digitale abonnement påverke dei totale brukarinntektene. Til dømes vil 5 prosent høgare pris på digitale abonnement og uendra pris for papir-/komplettabonnement gi 100 millionar kroner meir i inntekter i 2022 enn i 2017.⁹

9.3.5 Betalingsvilje for digitale nyheiter

9.3.5.1 Reuters Institutes' Digital News Report 2018

Ei undersøking som Universitetet i Bergen har gjort i samarbeid med Reuters Institute for the Study of Journalism,¹⁰ viser at 30 prosent betalte for digitale nyheiter i 2017, mot 26 prosent i 2016.

⁸ Det er stor variasjon mellom avisene. For aviser med 1-2 utgåver i veka utgjer digitalpris 82 prosent av prisen på komplett. For aviser med 3-6 utgåver i veka utgjer digitalpris 66 prosent av prisen på komplett.

⁹ Basert på prognosar frå mars 2018.

¹⁰ Moe, Hallvard og Sakariassen, Hilde (2018). «Bruksmønstre for digitale nyheter. Reuters Digital News Report, Norge 2018». Universitetet i Bergen.

35 prosent svarer at dei har kjøpt ei papiravis den siste veka, mot 40 prosent i 2016.

Undersøkinga viser at betalingsviljen for nyheiter mellom anna heng saman med inntekt. Det gjeld både kjøp av papiraviser og kjøp av digitale nyheiter. Mens 27 prosent av dei med låg inntekt har kjøpt papiraviser, har 45 prosent av dei med høg inntekt kjøpt papiraviser. Tilsvarende har 24 prosent av dei med låg inntekt betalt for digitale nyheiter, mens 42 prosent av dei med høg inntekt har gjort det same. Betalingsvilje har òg samband med alder. Mens berre 22 prosent av dei under 35 år kjøpte papiraviser i 2017, har 41 prosent over 35 år gjort det same.¹¹

Av dei som ikkje har betalt for nyheiter på nett, meiner 71 prosent at det er ganske eller svært usannsynleg at dei vil betale for digitale nyheiter i framtida. Det er ei lita betring frå 2016, då det tilsvarende talet var 76 prosent. Likevel er det framleis ei stor gruppe brukarar som kan vere vanskeleg å konvertere til betalende kundar. Av dei som betaler for digitale nyheiter, har 58 prosent eit digitalt abonnement, mens 36 prosent har eit såkalla komplett abonnement som gir tilgang til både papiravis og digitale utgåver.

Undersøkinga har sett på forståinga for finansieringskjeldene hos lesarane. 30 prosent har lasta ned programvare som blokkerer for annonsar, mens 24 prosent bruker slik programvare. Det har ikkje vore nokon auke i bruken av slik programvare dei siste åra. Blant dei som blokkerer for annonsar, bruker 88 prosent slik programvare på stasjonær- og berbar PC, mens 24 prosent blokkerer annonsar på smarttelefonen.

9.3.5.2 BI-rapporten «Digitalisering av lokal mediebruk»

Forskarar bak prosjektet Digitization and Diversity ved Handelshøyskolen BI har publisert ein

¹¹ Det same datamaterialet blei brukt i ein analyse til rapporten om NRK sitt bidrag til mediemangfaldet. Ifølgje denne analysen er gratis nyheiter ei viktig årsak til at mange ikkje betaler for digitale nyheiter. Samtidig har generelle nyheitsvanar og abonnement på lokal- og regionaviser samband med betalingsvilje for nyheiter på nett.

rapport om bruk av lokale medium.¹² Rapporten baserer seg på to undersøkingar, éi frå 2016 og éi frå 2017. Undersøkinga frå 2017 viser at 61 prosent har ei høg interesse for lokale nyheiter, noko lågare enn i 2016 (66 prosent).

BI-rapporten viser at 49 prosent har eit eige abonnement eller bur i eit hushald som abonnerer på ei lokalavis. Samtidig er det berre 20 prosent i aldersgruppa 30–39 år som abonnerer på ei lokalavis. Denne gruppa høyrer til alderssegmentet der mange tradisjonelt har starta eit lokalavisabonnement. I denne aldersgruppa er det mange som etablerer seg med familie og ein meir permanent bustad. Samanhengen mellom å etablere seg og starte eit abonnement verkar derfor å vere mindre enn før.

Rapporten presenterer ei rekkje haldningar til brukarbetaling for innhald i lokale nettaviser, og viser at 58 prosent «ergre seg over å måtte betale for det som står i sin lokale nettavis». Dei flest av dei som hevdar dette, er under 40 år. Dei som alt har eit abonnement, er meir villige til betale for lokale nyheiter enn dei som ikkje abonnerer.

Om lag 30 prosent meiner det er rimeleg at lesarane betaler for lokale nyheiter på digitale plattformer, mens 58 prosent meiner lokale nyheiter på nett bør vere gratis. Fleire av dei som alt betaler for eit abonnement, meiner dermed at innhaldet burde vere fritt tilgjengeleg. I tillegg hevdar 57 prosent at dei les færre lokale nyheiter etter at lokalavisa innførte brukarbetaling på nettavisa. Det er særleg dei under 40 år (om lag 70 prosent) som seier at dei les færre lokale nyheiter etter at lokalavisa fekk betalingsmur.

9.3.5.3 MBL-undersøkinga om betaling for nyheiter 2018

Mediebedriftenes Landsforening har laga ein rapport om betalingsvilje for nyheiter i 2018.¹³ Rapporten viser at 58 prosent les ei lokalavis kvar dag, anten på papir eller digitalt, mens 78 prosent les ei lokalavis kvar veke. Stadig fleire meiner at lokalavisa er den viktigaste kjelda til nyheiter, frå 11 prosent i 2017 til 16 prosent i 2018. 79 prosent abonnerer på ei lokal- eller regionavis, mens 25 prosent les nasjonale nummer 2-aviser minst ein gong i veka.

Meir enn halvparten (53 prosent) svarer at hushaldet har eit digitalt abonnement. Slike abonnement er anten eit digitalt abonnement, eit komplettabonnement eller eit såkalla plussabonnement som gir tilgang til innhald bak betalingsmur i aviser som VG og Dagbladet. Samtidig er det berre 21 prosent som bur i eit hushald med eit papirabonnement, mot 26 prosent i 2017.

Halvparten av dei som ikkje har abonnement, svarer at tilgangen til gratis innhald er årsaka til at dei ikkje abonnerer på noka avis, mens om lag 30 prosent meiner at nyheiter frå TV og radio dekkjer behovet deira. 28 prosent meiner innhaldet i avisa ikkje svarer til verdien på abonnementet, mot 34 prosent i 2017. Samtidig meiner meir enn halvparten (58 prosent) at det kostar for mykje å abonnere på norske aviser/nettavisar.

Av dei som ikkje har noko abonnement i dag, meiner fleirtalet (88 prosent) at det er usannsynleg at dei vil abonnere på ei avis dei neste 12 månadene. Stadig fleire meiner at dette er heilt usannsynleg, frå 50 prosent i 2017 til 59 prosent i 2018.

9.3.6 Økonomien til lokalkringkastarane

Lokalradioane hadde eit samla driftsoverskot på 5 millionar kroner i 2017.¹⁴ Resultatet er noko høgare enn året før. Dei samla driftsinntektene var på 186 millionar kroner i 2017, mens dei samla driftskostnadene var på 181 millionar kroner. Sidan 2013 har lokalradioane mista 15,2 prosent av inntektene sine. Samtidig har lokalradioane redusert driftskostnadene med 18 prosent. Lokalradioane har dermed styrkt lønnsmda noko dei siste fem åra.

Inntekter frå radiobingo er viktig for mange radioar utanfor storbyområda. Samla sett hadde lokalradioane 52 millionar kroner i bingoinntekter i 2017, ein auke på 5 millionar kroner frå året før. Bingoinntektene utgjorde 29 prosent av dei samla driftsinntektene til lokalradioane i 2017. I 45 lokalradioar kom meir enn halvparten av driftsinntektene frå bingospel.

Dei samla reklameinntektene til lokalradioane¹⁵ auka frå 82 millionar kroner i 2016 til 85 millionar kroner i 2017 (5,8 prosent). Det inkluderer reklameinntekter frå allmenradioar i dei såkalla

¹² Olsen, Ragnhild m.fl. (2018). «Digitalisering av lokal mediebruk». Digitalization and Diversity – rapport nr. 1, BI Centre for Creative Industries.

¹³ https://www.mediebedriftene.no/siteassets/dokumenter/betalingsrapport/mbi_rapport_betalingfornyheter_2018.pdf

¹⁴ For å kunne gi ei meningsfull skildring av den økonomiske utviklinga det siste året har vi berre teke med opplysningar frå radioar som har vidareført FM-sendingane i 2017 og nye FM-radioar i 2017. Medietilsynet har ikkje opplysningar om driftsøkonomien i lokale DAB-radioar.

¹⁵ Lokalradioar som har levert årsmelding til Medietilsynet i både 2016 og 2017.

sløkkjeområda, område der det berre var lokalradioar med små kommersielle inntekter som fekk lov til å vidareføre sendingane i FM-nettet. Fleire lokalradioar i dei større byane utanfor sløkkjeområda hadde ein kraftig auke i reklameinntektene i 2017. Auken kan ha samanheng med at lyttarane i dei aktuelle områda valde å halde fram med å lytte til FM-sendingane til lokalradioane då dei nasjonale radiokanalane gjekk over til berre å sende på DAB. I andre større byar rapporterer derimot lokalradioane om nedgang i reklameinntektene.

Ved utgangen av 2013 hadde 18 selskap konseksjon for lokal-TV-sendingar. For 2017 blei det rapportert om økonomisk aktivitet frå ti lokal-TV-stasjonar. I 2017 var dei samla driftsinntektene til lokal-TV-stasjonane 23 millionar kroner, 8 millionar kroner mindre enn i 2016. Lokal-TV-bransjen har krympa kraftig dei siste ti åra. Driftsinntektene fall frå 174 millionar kroner i 2008 til 23 millionar kroner i 2017.

Mykje av lokal-TV-verksemda har etter kvart blitt flytta frå lineære TV-stasjonar inn i avishusa, og produksjon og distribusjon av levande bilete har i aukande grad blitt ein integrert del av driftsøkonomien til avishusa. Det har òg vore ein auke av levande bilete på lokale gratis nettaviser. Medietilsynet har ingen økonomisk statistikk over forretningsområdet levande bilete i verken gratis nettaviser eller betalte nettaviser.

9.4 Vurdering

Gjennomgangen av den økonomiske utviklinga til tilskotsmottakarane og lokalkringkastarane viser eit tvitydig bilete av den økonomiske situasjonen i mediemarknaden. På den eine sida har tilskotsmottakarane hatt ei positiv utvikling på fleire område dei siste åra. Til saman har brukarinntektene auka med nesten 302 millionar kroner frå 2013 til 2017, og alle grupper har hatt ein auke i digitale inntekter. I tillegg er det totale driftsunderskotet redusert med 83 millionar kroner frå 2016 til 2017, og alle mottaksgrupper med unntak av nummer 1- og åleineaviser med 4 000–6 000 i opplag har betra eigenkapitaldelen frå 2016 til 2017.

På den andre sida er det ikkje sikkert at utviklinga opp mot 2017 vil halde fram, og sjølv om dei samla tala viser ei positiv retning, er det store variasjonar frå gruppe til gruppe. I tillegg har det vore ein kraftig nedgang i annonseinntektene til fleire av mottakargruppene. For lokalavisene (nummer 1- og åleineaviser, lokale nummer 2-aviser) har nedgangen i annonseinntekter vore

mykje større enn betringa i brukarinntektene. Betringa i dei digitale inntektene kompenserer heller ikkje for fallet i papirrelaterede inntekter, eit mønster som ifølgje MBL-prognosane truleg vil halde fram dei neste åra. Det er òg store variasjonar i driftsresultatet før tilskot i dei ulike gruppene, og sjølv om dei fleste tilskotsmottakarane går med overskot etter at dei har fått tilskotet, viser gjennomgangen at fleire aviser går med underskot også etter stønad. Særleg i gruppa med lokale nummer 2-aviser og nummer 1- og åleineaviser med under 4 000 i opplag er det fleire aviser som gjekk med underskot etter stønad i 2017. At dei same avisene i tillegg har mista annonseinntekter, tilseier at fleire av dei framleis vil ha behov for tilskot dei neste åra.

Sjølv om brukarbetaling har blitt viktigare dei siste åra, og er forventa å utgjere så mykje som 65 prosent av avisene sine inntekter i 2022, konstaterer departementet at det kan bli krevjande for bransjen å skape berekraftige digitale forretningsmodellar. Dersom brukarinntektene ikkje aukar, men held seg stabile, vil ikkje inntektene frå sal vege opp for fallet i annonseinntekter. Sjølv om det er fleire som betaler for digitale nyheiter, viser både Digital News Report og BI-rapporten om digitalisering av lokal mediebruk at det framleis er låg betalingsvilje for nyheitsinnhald på digitale plattformer, også for lokalaviser. Det at ein stor del av befolkninga er lite villig til å betale for digitale nyheiter, er ei sentral utfordring for dei redigerte media.

Det har vore ein stor grad av effektivisering og nedbemanning i mediebransjen dei siste åra, med kutt både i kostnader og i talet på journalistar. Samtidig er fleire lokalmedium avhengige av tilskot for å gjere nødvendige omstillingar. Denne utviklinga kan på sikt ramme delar av journalistikken. Mens journalistikk som medverkar til å differensiere media, og som stimulerer til auka betalingsvilje, truleg vil bli prioritert, kan dei mindre lønnsame stoffområda bli nedprioriterte. På lokalt nivå, der mange kommunar i hovudsak blir følgde av eitt nyheitsmedium, kan det i eit lengre perspektiv potensielt føre til tematiske kvite flekkar.

Mediestøtta er viktig for å bevare eit mangfald av medium og journalistisk produksjon over heile landet. Nyheitsmedia som mediestøtta er til for, har samfunnsverdi – for demokratisk meningsdanning, for kontroll av maktutøving og for språk, kultur og identitet. Den direkte mediestøtta er i 2019 på 362 millionar kroner. Departementet meiner det er viktig å halde fram med å ha ei såpass vid ramme, og at ramma i perioden 2020–2022 bør justerast kvart år for å følgje pris- og lønns-

veksten. Dei media som er omfatta av ordningane for mediestøtte, har dei siste åra gjennomført ein kraftig effektivisering av drifta, som følgje av endringar i marknaden. Det bør derfor ikkje stilast noko ytterlegare effektiviseringskrav for den direkte mediestøtta. Den direkte mediestøtta vil dermed få same styringssignal som NRK, men utan kravet til effektivisering.

Usikkerheten rundt medieøkonomien dei næraste åra og behovet for å endra innretninga av mediestøtta tilsier at den økonomiske ramma i ein periode bør aukast. I kapittel 4 konkluderer regjeringa med at kringkastingsavgifta skal avviklast, og at NRK frå og med 2020 skal finansierast gjennom løyvingar over statsbudsjettet. Det inneber mellom anna at verksemda ved lisensavdelinga i Mo i Rana blir lagd ned. Den samla kostnaden til NRK knytt til innkrevjingssystemet var 138 millionar kroner i 2018. Ved overgangen til ny finansieringsmodell vil dei økonomiske rammene til NRK bli reduserte tilsvarande kostnadsreduksjonen. Departementet legg opp til at delar av

denne innsparinga i ein overgangsperiode blir tilført mediestøtta for å lette omstillingane i mediestøtteordningane. I tråd med måla for mediestøtta (jf. kapittel 6) vil auken i mediestøtta bli brukt til å gi meir av tilskotet til lokalavisene.

Departementet kjem tilbake til desse endringane i budsjettproposisjonen for 2020.

Boks 9.1 Styringssignal for mediestøtta

Regjeringa vil:

- Justere den direkte mediestøtta for åra 2020 til 2022 årleg i takt med pris- og lønnsveksten.
- Bruke delar av innsparinga ein oppnår ved den nye finansieringsordninga for NRK til å lette omstillingane i mediestøtteordningane i ein overgangsperiode.

10 Økonomiske og administrative konsekvensar

Ny finansieringsmodell for NRK

I kapittel 4 i meldinga konkluderer regjeringa med at kringkastingsavgifta skal avviklast frå 1. januar 2020, og at NRK frå det same tidspunktet skal finansierast gjennom løyvingar over statsbudsjettet. Inndekkinga på skattesida vil skje ved at ein reduserer personfrådraget, og at den berekna inntekta ved innføringstidspunktet blir øyremerkd NRK. Det vidare nivået på løyvinga følgjer Stortingets årlege budsjettvedtak i samsvar med styringssignala for dei økonomiske rammene til NRK. Dei få meirkostnadene skatteetaten har i samband med omlegginga, blir dekte innanfor budsjettet til skatteetaten.

For den enkelte skattebetalaren vil modellen ha dei same fordelings eigenskapane som i skattesystemet elles. For skattyttarar som i dag betaler kringkastingsavgift, inneber avviklinga av kringkastingsavgifta ei forenkling ved at dei ikkje lenger treng å betale fakturaer frå NRK to gonger i året. Hushald med éin skattyttar som i dag betaler kringkastingsavgift, vil få redusert dei samla utgiftene sine med inntil om lag 1 400 kroner, avhengig av om dei i dag får utnytta personfrådraget fullt ut eller ikkje. Fleirpersonhushald som i dag betaler kringkastingsavgift, vil få noko høgare utgifter ved alminneleg budsjettfinansiering. For eit hushald med to vaksne er auken på inntil om lag 350 kroner. For dei fleste som i dag ikkje betaler kringkastingsavgift, inneber forslaget auka utgifter på om lag 1 700 kroner i året.

Samtidig som kringkastingsavgifta blir avvikla, må det etablerast ei ordning som kompenserer for inngåande meirverdiavgift for NRK. Ei slik ordning skal liggje under Kulturdepartementet. Kostnadene ved ei meirverdiavgiftskompensasjonsordning for NRK blir berekna til om lag 450 millionar kroner i 2020. Når meirverdiavgifta fell bort, vil det i tillegg oppstå eit netto provenytap for staten. Denne meirkostnaden utgjer omkring 240 millionar kroner i 2020. Begge desse elementa er finansierte gjennom det reduserte personfrådraget. Det vil derfor ikkje innebere nokon netto utgiftsauke for staten samanlikna med situasjonen i dag.

Konsekvensane av omlegginga for kommunane sine skatteinntekter blir teke omsyn til gjennom fastsettinga av dei kommunale skattøyrane i budsjetta for 2020 og seinare år.

Nedlegging av lisenskontoret til NRK

Ein konsekvens av at det ikkje lenger skal krevjast inn kringkastingsavgift, er at NRK sin lisensavdeling i Mo i Rana blir lagt ned. Lisensavdelinga hadde per 31. desember 2018 om lag 106 tilsette – sju av desse var midlertidige årsverk. I 2018 var NRK sine kostnader knytte til Lisensavdelinga på 92 millionar kroner, fordelt på høvesvis personal-kostnader (69 millionar kroner) og andre kostnader (23 millionar kroner). I tillegg betalte NRK 46 millionar kroner til Statens innkrevjingssentral for innkrevjingsoppgåver knytt til kringkastingsavgifta. NRK sine samla kostnader knytte til innkrevjingssystemet var 138 millionar kroner i 2018. Ved overgangen til ein ny finansieringsmodell vil dei økonomiske rammene til NRK bli redusert tilsvarende, i takt med kostnadsreduksjonen for NRK som følgje av omlegginga til løyvingfinansiering.

Regjeringa vil at delar av denne innsparinga skal nyttast til å utvide Nasjonalbiblioteket si verksemd i Mo i Rana, noko som vil gi nye arbeidsplassar. Regjeringa vil komme tilbake med eit overslag for kor mange stillingar som kan skapast ved Nasjonalbiblioteket i Mo i Rana. Konkrete planar for satsinga vil departementet komme tilbake til i budsjettet for 2020. Regjeringa legg elles opp til ein dialog med NRK om korleis ein kan ta best mogleg vare på dei tilsette ved Lisensavdelinga. Mellom anna bør NRK ved behov leggje til rette for rettleiing og bistand til å søkje på andre stillinger.

Samling av mediestøtta, uavhengig råd og mål for den direkte mediestøtta

I kapittel 5 konkluderer regjeringa med at det skal etablerast faste, langsiktige økonomiske rammer for mediestøtta gjennom eit system med styringssignal. Det vil skje ved at Kulturdepartementet

året etter stortingsval legg fram ein budsjettproposisjon om dei økonomiske rammene for høvesvis NRK og den direkte mediestøtta med forslag til fireårige styringssignal. På grunnlag av budsjettproposisjonen vil regjeringa foreslå at Stortinget fattar romartalsvedtak for dei årlege økonomiske rammene til høvesvis NRK og den direkte mediestøtta for desse fire åra. Dersom Stortinget fattar eit slikt vedtak, vil det ha som konsekvens at Stortinget forpliktar seg ut over det enkelte budsjettår. Dette vil styrkje uavhengigheita og føreseielegheita for mottakarane. Innføringa av eit fireårig styringssignal for den samla mediestøtta vil ikkje i seg sjølv ha nemneverdige økonomiske eller administrative konsekvensar.

I kapittel 5 blir det òg konkludert med at det skal etablerast eit uavhengig råd med Medietilsynet som sekretariat (Mediestøtterådet). Mediestøtterådet får regelverkskompetanse for støtteordningane og for fordeling av midlane mellom tilskotsordningar som utgjer direkte mediestøtte. Opprettinga av Mediestøtterådet og sekretariatsfunksjonen til Medietilsynet skal dekkjast innanfor budsjetttrammene til Kulturdepartementet. I kapittel 6 konkluderer regjeringa med at dagens mål for tilskotsordningane under den direkte mediestøtta skal vidareførast og supplerast med enkelte nye mål. Målet om at mediestøtta skal leggjast til rette for lokale medium i heile landet og unngå kvite flekkar geografisk vil innebære ei auke i tilskotet til små, lokale aviser. Desse måla skal liggje til grunn for arbeidet til Mediestøtterådet. I kapittel 5 blir det mellom anna peikt på at Mediestøtterådet må vurdere behovet for endringar i eksisterande tilskotsordningar og behovet for nye tilskotsordningar.

Kartlegging av rammevilkåra for lokalradiodrift

I kapittel 7 går det fram at departementet har bedt Medietilsynet om å kartleggje rammevilkåra for lokalradiodrift og vurdere i kva grad det er grunnlag for å forlengje FM-konsepsjonar etter 2021.

Dette tiltaket skal dekkjast innanfor budsjetttrammene til Medietilsynet.

Styringssignal for NRK

I kapittel 8 konkluderer regjeringa med at NRKs økonomiske ramme for åra 2020 til 2022 skal justerast kvart år i takt med pris- og lønnsveksten, minus eit effektiviseringskrav på 0,5 prosent. Den økonomiske ramma blir fastsett med utgangspunkt i eit anslag for NRKs inntekter frå kringkastingsavgift i 2019. Det blir vidare konkludert med at NRK-plakaten skal endrast ved at ein skal ta inn eit punkt om at NRK skal ha eit særleg ansvar for å dekkje tematiske og geografiske blindsoner. Det vil ikkje ha økonomiske eller administrative konsekvensar for det offentlege.

Styringssignal for mediestøtta

I kapittel 9 konkluderer regjeringa med at den direkte mediestøtta for åra 2020 til 2022 skal justerast kvart år i takt med pris- og lønnsveksten med utgangspunkt i ramma i budsjettet for 2019. I ein overgangsperiode vil delar av innsparinga NRK har ved den nye finansieringsordninga brukast til å lette omstillingane i mediestøtteordningane. Regjeringa kjem tilbake til bruk av dette i budsjettproposisjonen for 2020. Kva slags økonomiske konsekvensar dette vil ha for dei som får tilskot under den direkte mediestøtta, vil vere avhengig av korleis støtteordningane blir innretta, og korleis Mediestøtterådet fordeler midlane mellom tilskotsordningane.

Kulturdepartementet

tilrår:

Tilråding frå Kulturdepartementet 29. mars 2019 om Mangfald og armlengds avstand blir send Stortinget.



Bestilling av publikasjonar

Trygging- og serviceorganisasjonen til departementa

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 03/2019

