



DET KONGELIGE FORNYINGS-,
ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
2010/05024 ME/ME3 HHO:elt

Vår ref.
11/207-

Dato
27.04.2011

Høring – NOU 2010:14 Lett å komme til orde – vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte

Innledning/overordnede vurderinger

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) viser til Kulturdepartementets brev av 17.01.2011 om ovennevnte. Departementet har synspunkter knyttet til den offentlige utredningen om moderne mediestøtte, og vil innledningsvis trekke frem noen overordnede vurderinger knyttet til temaet.

I 2009 utgjorde dagspresse og kringkasting mer enn én prosent av BNP. Omsetningen i virksomhetene økte fra 21,0 milliarder kroner i 2005 til 23,8 milliarder i 2009 – det vil si en reell vekst i omsetningen på 6,3 prosent¹. Omsetningen i dagspressen var i 2009 på 14,0 milliarder kroner, en nedgang fra 15,2 milliarder året før.

Verdien av pressestøtten er også høy: Ifølge mediestøtteutvalget er verdien av de direkte og indirekte støtteordningene 1,9 milliarder kroner for dagspressen, altså ca. 8 prosent av omsetningen i dagspressen. I tillegg kommer kringkastingsavgiften på 4,1 milliarder kroner. Norsk Journalistlag har i dag 9611 medlemmer, noe som utgjør bortimot 100 prosent av alle journalister i Norge. Av disse er 3404 medlemmer registrert i dagspressen. Den samlede pressestøtten for dagspressen utgjør dermed nesten ca. 550 000 kroner per journalist. Det er derfor viktig å innrette støtteordningene på en måte som gir best mulig måloppnåelse, og som sikrer at det ikke sløses med midlene.

FAD mener at mediestøtten bør bidra til å skape stabile og langsiktige rammebetingelser for bransjen, samtidig som den ikke må hindre utvikling, fornyelse og rasjonalisering. Gitt de

¹ Økonomi og eierskap i norske medievirksomheter 2005-2009, Medietilsynet

overordnede mediepolitiske målene om ytringsfrihet, mangfold og kvalitet, vil vi legge vekt på følgende i våre vurderinger:

- Plattformnøytralitet og likebehandling (likebehandling av papir og digitale tjenester)
- Rammevilkår som legger til rette for digital verdiskaping og robuste forretningsmodeller på nett, som mest sannsynlig blir fremtidens distribusjonsplattform
- Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Nærmere om utvalgets vurderinger

Utvalget gir i kapittel 6 en bransjeanalyse som viser at betalingsviljen i all overskuelig fremtid vil være knyttet til papirutgivelser. Etter vår vurdering bør man være forsiktig med å trekke sterke konklusjoner basert på slike analyser. Mediemarkedet er et område i endring, og det er grunn til å anta at digitalt innhold vil bli en stadig viktigere del av befolkningens medie- og innholdskonsumpsjon.

Utvalget fikk i oppdrag å foreta en helhetlig vurdering av bruk av økonomiske virkemidler på medieområdet. Etter FAD skjønn er det naturlig at en slik vurdering:

1. Tar utgangspunkt i de mediepolitiske mål
2. Vurderer markedsmekanismer og markedsimperfeksjoner
3. Drøfter tiltak for å rette opp eventuell markedssvikt (hensyn tatt til faren for reguleringssvikt)

Rapporten gir en god gjennomgang av punkt 1 ovenfor. Videre inneholder rapportens kapittel 7 og drøftelsen av omfordelingsalternativet i kapittel 8 vurderinger av hvilke virkninger som støtteordningene har. Disse analysene er imidlertid fragmentariske og ikke særlig inngående.

Innledningsvis savner vi en grundig og helhetlig gjennomgang av punkt 2, om former for markedssvikt i mediemarkedene. Uten en slik gjennomgang er det vanskelig å ha gode formeninger om hvordan ulike former for medietiltak vil påvirke mediekvalitet og mediemangfold. Heller ikke noen av de fem tidligere utvalgene som har behandlet pressestøtten siden 1966, drøfter dette punktet. Det er ikke tilfredsstillende tatt i betraktning det store omfanget på støtten.

Etter vår vurdering er det særlig tre forhold som bør trekkes fram ved vurderingen av behovet for, og virkninger av, mediestøtten: kopieringseffekten, tosidige markeder og positive eksterneffekter.

Med kopieringseffekten menes at det mediestoffet som produseres i en redaksjon, lett kan kopieres av konkurrerende mediebedrifter. Mye av nettavisenes virksomhet er eksempel på slik kopieringsvirksomhet, og papiravisenes problemer med å overleve i konkurransen er et resultat av denne type markedssvikt. På den ene side fremmer kopieringen statisk effektivitet ved at kundene gis adgang til innhold som er tilnærmet gratis å videreformidle når det først er blitt produsert. På den annen side motvirker kopieringen dynamisk effektivitet fordi få vil se seg tjent med å pådra seg kostnadene med å produsere dette medieinnholdet hvis de ikke får betalt for stoffet. Dessuten vil kundene lett velge gratis tilbudet fremfor et betalt tilbud.

Positive eksternaliteter oppstår i mediemarkedene for eksempel når en redaksjon som vurderer om den skal gå inn i en sak, ikke vurderer gevinstene for andre redaksjoner, som med moderate tilleggsinvesteringer kan føre saken videre med en annen vinkling. En annen positiv eksternalitet er at gode reportasjer øker kunnskapsnivået i befolkningen og fremmer norsk språk og kultur. Vi ser her direkte forbindelsen til de mediepolitiske mål om å sikre nasjonal kultur, identitet og språk. Statlige subsidier av medieproduksjonen kan ses som et middel til å kanalisere den betalingsvilligheten befolkningen har for at disse målene skal nås.

At mediemarkedene er såkalt tosidige markeder er et tredje viktig forhold for å forstå virkningene av ulike mediepolitiske virkemidler.

For aviser er de to kundegruppene konsumenter og annonsører.

Tosidigheten gjør at mediet, når det fastsetter vilkåret for en kundegruppe, må ta hensyn til virkningen for den andre kundegruppen. Jo viktigere annonsemarkedet er, desto mer lønnsomt vil det være å sette en lav pris på avisen for å få mange lesere (som er positivt for annonsørene). Dersom unntaket for mva på aviser fjernes, vil det redusere lønnsomheten av at avisene tar seg direkte betalt av leserne. Ved innføring av mva på aviser, vil denne virkningen begrense prisøkningene på avisene, og i teorien kan faktisk økt mva føre til reduserte priser fordi avisene ønsker å prioritere annonseinntektene.

Et eventuelt mva-fritak må vurderes opp mot andre tiltak som kan fremme mediemangfoldet, og de mulige tiltakene bør vurderes med hensyn til resultateffektivitet og formålseffektivitet. *Vi savner en slik samlet gjennomgang i rapporten.* Et problem med at annonsefinansiering blir viktigere for avisene, er at de fort vil ende opp med å velge for like avisprofiler i strid med målet om mangfold. For eksempel er finansieringen av nettavisene annonsebasert, og ofte blir de av brukerne oppfattet som nesten fullgode alternativer.

Aviser som tar seg betalt fra brukerne, vil ha incentiver til å differensiere seg fra sine konkurrenter, siden det gir muligheter til å ta høyere priser. I teorien kan denne effekten gi et samfunnsøkonomisk for stort mangfold, men den sannsynlige virkning er trolig positiv tatt i betraktning målet om å opprettholde en differensiert dagspresse.

Verdien av mva-fritaket er for avisenes del beregnet til 1,56 milliarder kroner. Denne indirekte støtten er økt fra 55% av samlet støtte i 1982 til 84% i 2009, uten at det fremgår at det har vært et bevisst valg å øke den indirekte støtten så kraftig. Mva-fritaket til de ti avisene som mottar mest støtte samlet sett, er på 900 millioner kroner eller 58 prosent av samlet støtte. Jo større opplag en avis har, desto større blir verdien av fritaket. De tre største avisene mottar til sammen 40 prosent av den samlede indirekte støtten (VG 19 prosent, Aftenposten 12 prosent og Dagbladet 9 prosent).

Etter vår vurdering bør de mediepolitiske virkemidlene være plattformnøytrale og motvirke de identifiserte formene for markedssvikt. I så måte fremstår mva-fritaket som svært lite målrettet: det omfatter kun papiraviser og det begunstiger de avisene som er størst i utgangspunktet og som på grunn av stordriftsfordeler vil ha de beste forutsetninger for å klare seg uten støtte.

I omfordelingsalternativet innføres det mva med 8 prosent på papiraviser (og fagblader). Dette vil gi om lag 700 millioner kroner til omfordeling, og mesteparten av de frigjorte midlene, 576

millioner kroner, tilbakeføres til bransjen gjennom en ny ordning hvor støtten rettes inn mot journalistisk produksjon og redaksjonelt innhold.

Å fjerne mva-fritaket på papiraviser helt og la papiraviser og aviser på elektronisk form stå overfor en felles mva-sats på 25 prosent, vil frigjøre 1,5 milliarder kroner til andre og mer målrettede tiltak. Ved å målrette tiltakene oppnår en større formålseffektivitet, slik at det trolig vil være mulig å nå de mediepolitiske målene med et lavere samlet støttenivå. Dette tilsier at det totale omfanget av mediestøtten kan reduseres. Vi viser ellers til særmerknedene fra Lunde og Vassnes, som også peker på at utfordringen knyttet til *avgrensingen* av et fritak i mva-systemet også innebærer en kostnad.

Oppsummering/konklusjon

Utvalget redegjør for ulike vurderinger av virkninger av dagens nullsats (moms på aviser) – som også gir seg uttrykk i uenigheter om hvordan fremtidens støtteordninger bør være innrettet. FAD er opptatte av teknologi/plattformnøytralitet legges til grunn (dvs. at man ikke favoriserer en type teknologi eller produksjonsmåte framfor en annen, spesielt i lys av medie- og teknologihverdagen som er i stadig endring). Vi er tilsvarende opptatt av at det legges til rette for fremtidsrettede og robuste forretningsmodeller for digitalt innhold, også innen media. Vi mener dette er forenlig også med ytrings- og mediepolitiske mål. Vi mener derfor det må være mulig å finne hensiktsmessige mekanismer eller rutiner som sikrer den redaksjonelle frihet.

Med hilsen

Bjørn Magnus Jakobsen (e.f.)
fung. avdelingsdirektør

Nancy Zheng Ma
førstekonsulent