



Medietilsynets høringsuttalelse til NOU 2010:14

“Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte”

April 2011

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
1.1	Mediepolitiske mål for tildeling av mediestøtte	3
1.2	Forutsetninger for Medietilsynets forslag.....	4
2	Indirekte tilskudd.....	5
2.1	Flermedialitetsalternativet	5
2.1.1	Nullsats for alle nyhets- og aktualitetsmedier	6
2.2	Omfordelingsalternativet	6
3	Direkte tilskudd	7
3.1	Produksjonstilskudd.....	7
3.1.1	Nr. to-aviser (kap. 8.1.2.1)	7
3.1.2	Tilskudd til små lokalaviser (Kap. 8.1.2.2)	10
3.1.3	Omfordelingsalternativets forslag til ny tilskuddsordning (kap. 8.3.1)	11
3.2	Administrative forhold (Kap. 8.1.2.3)	11
3.3	Prosjektstøtte (Kap. 8.1.3)	11
3.3.1	Programproduksjon (kap. 8.1.3.1).....	12
3.3.2	Etableringsstøtte (kap. 8.1.3.3).....	13
3.3.3	Anvendt medieforskning (kap. 8.1.8).....	13
	Vedlegg 1 Elastisitet i etterspørsel	14
	Vedlegg 2 Tilskudd til lokalkringkasting.....	16

1 Innledning

Kulturdepartementet ber i høringsbrevet til NOU 2010:14 om kommentarer og prioritering av de ulike merverdiavgiftsforslagene utvalget fremmer. Medietilsynet gir til kjenne sitt syn i denne høringsuttalelsen. To forhold ligger til grunn for at tilsynets betraktninger og anbefalinger. For det første får mange av de medievirksomhetene som berøres av utvalgets forslag tilskudd fra statlige støtteordninger som forvaltes av Medietilsynet. Tilsynet ønsker derfor å gjøre rede for virkningene forslagene har for tilskuddsmottakerne. For det andre ønsker Medietilsynet å bringe videre relevant kunnskap til debatten om den framtidige mediepolitikken. Tilsynet ønsker med dette å gi et bidrag til vurderingen av om utvalgets forslag fremmer en ønsket utvikling i forhold til regjeringens mediepolitiske målsetninger.

1.1 Mediepolitiske mål for tildeling av mediestøtte

Utvalget identifiserer tre overordnede mål for mediepolitikken: Ytringsfrihet, mangfold og kvalitet. Videre konkluderer utvalget med at det finnes to hovedbegrunnelser for en aktiv statlig mediepolitikk, nemlig statens infrastrukturansvar og argumentet om markedssvikt.

Pressestøtten ble innført i 1969 av frykt for omfattende avisdød. Formålet var å opprettholde en differensiert dagspresse. Ytringsfrihet og mangfold har siden den gang vært tydelige og identifiserbare mål i mediepolitikken. Samtidig har det også vært et ønske om å fremme kvalitet. Utvalget skriver:

Et mangfold av uavhengige medier med ressurser til bredde og dybde i innholdstilbudet er en viktig stimulans til god journalistikk. Flere av dagens mediepolitiske mål uttrykker således et ønske om kvalitet og troverdighet i medietilbudet. Kvalitet og troverdighet blir videre beskrevet som forutsetninger for at mediene skal kunne oppfylle sine samfunnsoppgaver og legge til rette for ytringsfrihet og demokrati.

Utvalget påpeker at kvalitetsbegrepet er problematisk, ettersom dets parametere dels vil være subjektive. Desto viktigere er det, slik tilsynet ser det, at det er tydelig hva som legges i dette begrepet. Kvalitet knyttes i sitatet ovenfor til ord som troverdighet, mangfold, uavhengighet, bredde og dybde.

Utvalget har delt kvalitet inn i avsenderdefinert kvalitet og mottakerdefinert kvalitet, og den mottakerdefinerte kvaliteten blir bestemmende for kriterier som foreslås benyttet. Utvalget beskriver mottakerdefinert kvalitet blant annet slik:

En annen indikator på mottakerdefinert kvalitet er betalingsvilje, ut fra logikken om at mottakere ikke vil betale for innhold som de ikke finner å ha en viss verdi. Således er mottakerdefinert kvalitet nært forbundet med mottakerens opplevde verdi og kvalitet av medieproduktet.

Den mottakerdefinerte kvaliteten vil etter Medietilsynets oppfatning ofte kunne ligne markedets etterspørsel. En av hovedbegrunnelsene for mediestøtten er argumentet om markedssvikt, altså at markedet alene ikke kan sørge for en differensiert og mangfoldig presse.

Medietilsynet mener det er uheldig å la den mottakerdefinerte kvaliteten alene være førende for tildelingen av mediestøtte. Når myndighetenes mål er at bestemte typer innhold publiseres, slik tilfellet er med for eksempel riksdekkende meningsbærende aviser og allmenkringkastere, legitimeres statlige tilskudd og andre privilegier også med avsenderdefinerte kvalitetskriterier.

Av utvalgets mandat fremgår det:

Med utgangspunkt i statens infrastrukturkrav bør hovedmålet med økonomiske virkemidler på medieområdet være å opprettholde et medie- og kultur mangfold som kan sikre befolkningen bred tilgang til nyheter og samfunnsdebatt av høy kvalitet og redaksjonell standard. Utredningen bør derfor ha særlig fokus på nyhets- og aktualitetsmedier og medienes funksjon i nyhets- og debattformidlingen.

Hovedmålet med mediestøtten er å sikre befolkningen bred tilgang til nyheter og samfunnsdebatt.

Som det fremgår av blant annet prosjektet *Ei nyhendeveke i Noreg* gjennomført ved Høgskulen i Volda, formidler papiraviser originaljournalistikk som gir rom for bredde og dybde, mens formidlingen på nett kjennetegnes av hyppige nyhetsoppdateringer. Samtidig byr internett på andre muligheter i nyhetsformidlingen, som blant annet økt publikumsdeltakelse. For å styrke den tyngre nyhets- og aktualitetsjournalistikken antar Medietilsynet at det bør legges til rette for originaljournalistikk også på internett. Likebehandling av elektroniske publikasjoner og papiraviser vil gi mediehusene insentiver til å levere nyheter og samfunnsdebatt av høy kvalitet og redaksjonell standard, uavhengig av distribusjonsplattform.

Ifølge TNS Gallup har over 9 av 10 tilgang til internett og 77 prosent bruker internett daglig. Vi ser en medieutvikling hvor publikums bruksmønster endrer seg. Målet med mediestøtten er å legge til rette for et bredt tilfang av nyhets- og aktualitetsstoff. Hvilken plattform journalistikken formidles på er i den sammenhengen ikke et poeng i seg selv. Medietilsynet legger til grunn at forskjellsbehandling av de ulike plattformene bør unngås.

1.2 Forutsetninger for Medietilsynets forslag

Medietilsynet vil basere sine kommentarer og vurderinger på følgende forhold:

- Avgrensninger mot andre former for brukerbetalt medieinnhold enn nyhets- og aktualitetsstoff: Medietilsynet legger til grunn at elektroniske nyhets- og aktualitetstjenester må fylle strenge formkrav for at mediekonsumentene skal være villige til å betale for tjenesten. Videre forutsetter tilsynet at det er mulig å kategorisere innhold på en elektronisk massemedietjeneste etter samme kriterier som innhold på andre plattformer. Antakelig kan man benytte samme kriterier for å vurdere om en elektronisk massemedietjeneste eller en papirpublikasjon inneholder nyhets- og aktualitetsstoff. Slike vurderinger gjøres jevnlig av både Medietilsynet og skattemyndighetene.
- Medietilsynet legger til grunn at avgiftsøkning normalt gir prisøkning, noe som igjen kan påvirke etterspørselen. Men det hersker usikkerhet om priselastisiteter knyttet til avisforbruk (se vedlegg 1 for en utdyping av priselastisiteter). Innsamlede

regnskapsopplysninger indikerer at et relativt stort antall aviser neppe har økonomisk evne til å tåle den inntektsreduksjonen en betydelig opplagsnedgang vil medføre. Tilsynet vil normalt støtte avgiftsløsninger som minimerer risikoen for nedleggelse av nyhetsmedier.

- Ved vurdering av de ulike forslagene, viser Medietilsynet til at brukerbetalte elektroniske nyhets- og aktualitetsmedier i dag står for en liten andel av mediebransjens omsetning. På kort sikt er provenyeffekten av å velge en merverdiavgiftsats (heretter mva.sats) framfor en annen sats derfor antakelig liten.
- NRK berøres ikke av Medietilsynets vurderinger.

2 Indirekte tilskudd

2.1 Flermedialitetsalternativet

Avgiftsdelen av flermedialitetsalternativets forslag består av nullsats for aviser og lavsats (8 prosent) for elektroniske nyhetsmedier. Denne delen av utvalget viser til usikkerheten knyttet til konsekvenser av å endre nullsatsen for papiraviser. Medietilsynet forstår begrunnelsene for flermedialitetsalternativets avgiftsforslag. Vi vil peke på nr. to avisenes økonomiske situasjon og disses sårbarhet dersom rammebetingelsene svekkes.

Når det gjelder flermedialitetsalternativets forslag til tilskuddordninger vises det til vår omtale i punktet om direkte tilskudd.

Medietilsynet viser til at flermedialitetsalternativet foreslår å behandle nyhets- og aktualitetsstoff distribuert på papir og elektroniske plattformer ulikt. Dette begrunnes dels i farene for nedleggelse knyttet til økning av mva.satsen for papiraviser og dels med en antakelse om rettslige og politiske problemer knyttet til muligheten for å legge nullsats på elektroniske nyhets- og aktualitetsmedier. Tilsynet mener at ulik behandling kan være prinsipielt uheldig. Skal man behandle ulikt, mener tilsynet imidlertid at mulige negative konsekvenser blir minst ved å beholde nullsatsen for papiraviser slik man gjør i flermedialitetsalternativet.

En eventuell ordning med en lav mva.sats må utformes slik at den ikke kommer i strid EØS-reglens forbud mot statsstøtte. Dette spørsmålet behandles i pkt. 2.3.2 i innstillingens vedlegg 2, og konklusjonen er der at lavere mva.sats neppe vil utgjøre statsstøtte med mindre lave satser kombineres med momskompensasjon. De færreste aviser er i nærheten av å ha negativ mva.saldo, noe som er en forutsetning for at momskompensasjon skal finne sted. Så langt tilsynet kan forstå vil dette være tilfelle enten man velger lav sats eller nullsats for elektroniske nyhets- og aktualitetstjenester.

2.1.1 Nullsats for alle nyhets- og aktualitetsmedier

Tilsynet mener nullsats for elektroniske nyhets- og aktualitetsmedier må utredes grundigere før det konkluderes endelig i dette spørsmålet. Mediepolitiske vurderinger tilsier at nullsats på alt nyhets- og aktualitetsinnhold vil være å foretrekke, og Medietilsynet vil støtte en slik avgiftsløsning dersom den lar seg gjennomføre. Da kan man redusere risiko for nedleggelse av nr. to-aviser og oppnå likebehandling av nyhets- og aktualitetsstoff på tvers av distribusjonsplattformer.

2.2 Omfordelingsalternativet

Omfordelingsalternativet foreslår 8 prosent mva på både papiraviser og elektroniske nyhets- og aktualitetstjenester. Forslaget begrunnes med et ønske om mer målrettet støtte og at støtten skal stimulere nye distribusjonsplattformer. Omfordelingsalternativet ønsker støtteordninger som opprettholder og styrker et differensiert og variert mediemangfold uavhengig av publiseringsplattform. Dette alternativet ønsker å unngå sementering av det eksisterende medielandskapet ved at kun papiraviser har mva.fritak.

Medietilsynet forstår omfordelingsalternativets målsetninger, men mener det grunn til å problematisere forslagene til tiltak.

Tilsynet mener papiravisenes nullsats har fungert etter hensikten. Den er svært målrettet i den forstand at den har bidratt til at den norske befolkningen er et avislesende folk. Tilsynet mener dette har stor verdi både i forhold til den generelle demokratiske utviklingen og i forhold til våre individuelle muligheter til samfunnsdeltakelse. Medietilsynet viser til at papiravisene har nytt godt av mva.fritaket, og mener det er en naturlig følge av de mediepolitiske målsettingene som ligger til grunn for fritaket.

Medietilsynet viser til sine innledende vurderinger knyttet til priselastisiteter og aviskonsum. Avgiftsøkning gir erfaringsmessig prisøkning, og det påvirker vanligvis volumet negativt. Det konstateres at det ikke finnes oppdatert faglig grunnlag for å si sikkert hva en prisøkning vil ha å si for aviskonsumet. Omfordelingsalternativet anfører at en ny tilskuddsordning skal gjøre behovet for prisøkning som følge av avgiftsøkning mindre, men konkrete virkemidler for å forhindre prisvekst omtales ikke.

Etter tilsynets oppfatning er de mulige konsekvensene av omfordelingsalternativets forslag til 8 prosent mva. på papiraviser trolig negative.

Tilsynet deler imidlertid prinsipielt omfordelingsalternativets oppfatning av at nyhets- og aktualitetsstoff bør likebehandles uavhengig av distribusjonsplattform og viser til pkt. 1.1.

3 Direkte tilskudd

Medietilsynet kommenterer i det følgende enkelte av utvalgets forslag til fremtidig direkte mediestøtte.

3.1 Produksjonstilskudd

Utvalgets forslag viderefører i all hovedsak tilskuddet til papiraviser som i dag mottar pressestøtte. Hovedkriteriet for å få tilskudd er brukerbetalte aviseksemplarer, men tilskuddsberettigede aviser vil få beregnet tilskudd etter flere kriterier enn papiroplag. Som tidligere fordeles tilskuddet mellom to hovedgrupper aviser, nr. to-aviser og små lokalaviser.

3.1.1 Nr. to-aviser (kap. 8.1.2.1)

Utvalget legger til grunn at dagens tildelingskriterier for produksjonstilskuddet motvirker omstilling til digital publisering. Utvalgets forslag er ment å redusere disse bivirkningene ved dagens fordeling og bidra til å fremme mangfold og kvalitet. Støtten vil gå til vanskeligstilte papiraviser og bidra til at de skal stå friere til å velge å publisere på papir eller internett. Utvalget vil legge tre kriterier til grunn for beregning av tilskudd: brukerbetaling, redaksjonell bemanning og nettodekning.

Medietilsynet vil innledningsvis bemerke at utvalgets forslag kompliserer beregningen av tilskudd til den enkelte avis. Mens dagens ordning baserer seg på to objektive og lett målbare kriterier – opplag og utgivelseshyppighet - baserer utvalgets forslag seg på tre kriterier. Det synes dessuten som om det må anvendes skjønn ved benyttelse av kriteriene redaksjonell bemanning og nettodekning.

Brukerbetaling

Utvalget foreslår å benytte brukerbetaling (total omsetning fra abonnement, løssalg og andre former for brukerbetaling for produkter og tjenester virksomheten har i sin portefølje) som kriterium for fordeling av tilskudd. Utvalget stiller ikke krav om at brukerbetalingen må være knyttet til et papirprodukt, og mener forslaget bidrar til å fremme utvikling av nye betalbare produkter i avisene.

For å få et bilde av hvordan utslagene blir når det anvendes brukerbetaling som fordelingskriterium i stedet for opplag, må det legges regnskapstall for abonnement og løssalg for 2009 til grunn. Utslagene i tabellen på neste side er sammenlignet med utbetalt produksjonstilskudd i 2009.

Produksjonstilskudd og regnskapstall for 2009

Aviser	Produksjons tilskudd 2009	Brukerbetaling 2009	Tilskudd etter brukerbetaling
Dagsavisen	38 667 074	76 709 000	38 533 212
Vårt land	35 633 935	65 171 000	32 737 331
Nationen	24 800 560	35 670 000	17 918 102
Klassekampen	21 047 705	40 253 000	20 220 279
DagenMagazinet	12 997 320	23 565 000	11 837 400
Bergensavisen	33 088 690	78 277 340	39 321 036
Rogalands avis	12 375 313	26 348 000	13 235 384
iTromsø	8 456 962	22 922 000	11 514 402
Fiskeribladet Fiskaren	6 537 695	19 388 000	9 739 169
Demokraten	3 397 282	4 509 000	2 265 005
Porsgrunns dagblad	3 275 974	6 706 000	3 368 623
Bygdanytt	1 932 553	3 501 000	1 758 656
Sandnesposten	1 317 624	3 096 400	1 555 414
Lokalavisa Sør Østerdal	1 174 066	1 391 000	698 741
	204 702 753	407 506 740	204 702 753

I praksis favoriserer utvalgets forslag aviser med en høy andel løssalg fordi inntekten per avis solgt i løssalg er langt større enn inntekten per avis solgt i abonnement. Inntektene gjenspeiler betalte eksemplarer slik at vektingen for løssalget blir høyere i en modell med brukerbetaling. Medietilsynet kan ikke se at det er et ønsket utfall og har heller ikke registrert at utvalget mener aviser kjøpt i løssalg er mer støtteverdige enn aviser kjøpt i abonnement.

Tilsynet vil peke på at den enkelte avis' opplag framkommer som et resultat av det leserne i gjennomsnitt betaler for aviseksemplarer, og at det fra 2012 med stor sannsynlighet blir beregnet opplag for brukerbetalte elektroniske nyhets- og aktualitetspublikasjoner. Beregningen av opplag vil etter det bli plattformnøytral og ikke lenger være knyttet utelukkende til papirpublikasjoner. Etter Medietilsynets oppfatning vil kombinasjonen av elektronisk og papirbaserte opplagstall være bedre egnet som fordelingskriterium enn brukerbetaling slik utvalget definerer dette.

Et viktig spørsmål er fordelingen av produksjonstilskudd mellom nr. to-aviser på den ene siden og små lokalaviser på den andre. De totale bevilgningene til produksjonstilskuddet endres fra år til år. Innenfor tilskuddsordningen slik den er i dag og slik utvalget foreslår, framkommer tilskudd til nr. to-avisene som det som gjenstår av budsjettammen etter at tilskudd til de små lokalavisene er fastsatt. Det er i dagens ordning også gitt hvordan fordelingen mellom de rene nr. to-avisene og de riksspredte, meningsbærende avisene skal være. Utvalget tar ikke stilling til hvordan denne fordelingen skal være i fremtiden. Skal man

endre dagens ordning på dette området, er en løsning at det hvert år fastsettes hvor stor del av bevilgningen som skal fordeles mellom de ulike avisgruppene. Selv om dette rent administrativt vil være enkelt å gjennomføre, fører slike fastsettelsesprosesser erfaringsmessige til omfattende forhandlingsvirksomhet med bransjeorganisasjonene. Medietilsynet vil derfor anta at en slik løsning er mindre hensiktsmessig.

Redaksjonell bemanning

Utvalget foreslår videre å benytte redaksjonell bemanning som fordelingskriterium. I følge utvalget vil dette oppmuntre til redaksjonell kvalitetshevning siden det er en sammenheng mellom bemanning og produksjon av originaljournalistikk. Medietilsynet er enig i at en slik sammenheng er sannsynlig, og utvalgets forslag er utvilsomt til fordel for de avisene som har flest journalister per solgte aviseksemplar. Tilsynet er videre enige med utvalget i at det gjenstår et betydelig arbeid i å utvikle definisjonen av relevant redaksjonell bemanning. Spesielt vil vi peke på de uheldige sidene ved å knytte redaksjonell bemanning for sterkt til medlemskap i Norsk Journalistlag. Et mulig alternativ kan være å definere slik bemanning til å være innehavere av pressekort. Tilsynet vil videre peke på at redaksjonelt innhold som er innkjøpt eksternt kan bli mindre lønnsomt enn tilsvarende egenprodusert redaksjonelt innhold.

Nr. to-aviser og riksdekkende meningsbærende aviser har små ressurser i forhold til sine konkurrenter og er i en situasjon som krever stor evne til rask tilpasning. Videre utgjør produksjonstilskuddet en betydelig andel av disse avisenes driftsøkonomi. Medietilsynet tviler på om det er forsvarlig å binde tildelingen av en stor andel av produksjonstilskuddet til et bestemt innsatsmiddel i avisdriften – redaksjonell bemanning – uten nærmere utredning. Etter tilsynets oppfatning bør tildelingskriterier for tilskudd være så nøytrale i forhold til driftsform som mulig, og det gjelder kanskje spesielt for nr. to-avisene.

Nettodekning

Det tredje og siste elementet i utvalgets forslag til fordelingskriterier for tilskuddet til nr. to-avisene er nettodekning. Nettodekning tilsvarende leser- og seertall og måles i dag for mange medievirksomheter. Poenget med å inkludere nettodekning som tildelingskriterium er, slik Medietilsynet forstår det, at utvalget ønsker å gi nr. to-aviser med gratis nettaviser en viss uttelling for publikumsoppslutningen om nettavisen. Sammen med redaksjonell bemanning vil nettodekning etter utvalgets mening, redusere dagens regulatoriske hindringer for utvikling av nye produkter, tjenester og distribusjonsformer. Medietilsynet mener utvalget selv anfører det som er svakheten med nettodekning som tildelingskriterium, nemlig den i praksis store utfordringen det vil være å frembringe leser- og seertall for små medier til akseptable kostnader.

Medietilsynet legger til grunn at utvalgene dekningsstallene baseres på må økes kraftig i størrelse for at de minste avisenes dekningsstall skal bli av høy nok kvalitet. Det er dyrt og merkostnadene må dekkes av avisene selv. Tilsynet mener dekningsstall for de minste nr. to-

avisene gir spesielt store utfordringer. God tilskuddsforvaltningspraksis tilsier at objektive tildelingskriterier (slik nettodekning er) må være baserte på opplysninger som er anerkjente som korrekte i brede lag av samfunnet. Tilsynet mener det må legges ned et betydelig arbeid dersom man skal finne kostnadseffektive og korrekte nok uttrykk for nettodekning dersom dette skal brukes som tildelingskriterium.

3.1.2 Tilskudd til små lokalaviser (Kap. 8.1.2.2)

Utvalget foreslår å endre tildelingskriteriet for produksjonstilskudd til små lokalaviser slik at andre mediekkanaler enn papir kan inngå i beregningsgrunnlaget. Ordningen blir dermed, slik utvalget ser det, mer rettet mot fremme av kvalitetsinnhold enn mot en bestemt type distribusjon. Utvalget foreslår videre å innføre en nedtrapping av ekstra tilskudd over tre år for aviser som kommer over 4 000 i opplag.

Nærmere om utvalgets forslag

Hovedelementet i utvalgets forslag er å bytte ut godkjent opplag med betalende abonnenter ved beregningen av tilskudd til disse avisene. Utvalget foreslår at tilskuddsmottakende publikasjoner må ha en vesentlig andel egenproduksjon. Tilskuddet skal som tidligere ha form av faste tilskudd for antall utgaver avisen gir ut i uken, men det stilles ikke krav om at utgavene skal komme på papir. Det doble tilskuddet til små lokalaviser i Nord-Norge videreføres.

Betalende abonnenter er et av flere elementer i det godkjente opplaget og er i følge retningslinjene for fastsettelse av avisenes opplagstall alt betalt abonnement i kalenderåret omregnet etter avisens abonnementspris for samme år. Betalt abonnement omfatter ikke løssalget eller tilleggene som budeksemplarer, eksemplarer til styret og eiere, og så videre. Utvalget gir ingen begrunnelse for ikke å ta med løssalget i beregningen av tilskudd til små lokalaviser.

Konsekvenser av forslaget

Utvalgets forslag kan få store utslag. For det første utelukkes et betydelig antall av de minste og svakeste avisene fra tilskuddsordningen, og nord-norske aviser rammes hardest. Om disse avisene kan overleve uten produksjonstilskudd er usikkert. For det andre får relativt store aviser med relativt god økonomi ekstra tilskudd fordi de kommer under 4 000 betalende abonnenter. For det tredje kommer et antall større lokalaviser med brukbar økonomi sannsynligvis inn i tilskuddsordningen fordi de har færre enn 6 000 betalende abonnenter. Konsekvensene vil være om lag de samme dersom løssalg og pdf-opplag inkluderes i beregningsgrunnlaget.

3.1.3 Omfordelingsalternativets forslag til ny tilskuddsordning (kap. 8.3.1)

Medietilsynet viser til omfordelingsalternativets forslag til ny tilskuddsordning for redaksjonell produksjon. Ordningen er finansiert av en mva.sats på 8 prosent på papiraviser. Etter tilsynets mening kan dette sette papiraviser med anstrengt økonomi i fare. Dette kan komme i konflikt med de mediepolitiske målsetningene om mangfold i media. Medietilsynet vil kort kommentere det vi oppfatter som de mest problematiske sidene ved forslag til ny tilskuddsordning.

1. Samlet sett beregnes det at den nye tilskuddsordningen tilfører 576 millioner kroner til landets aviser. Tilskuddet fordeles etter redaksjonelle kostnader i den enkelte avis, men finansieres av merverdiavgift. Det angis ikke hvordan en eventuell fremtidig reduksjon i mva.inntektene som følge av for eksempel opplagsfall skal håndteres i tilskuddsordningen.
2. En rekke av landets mest lønnsomme mediebedrifter vil motta betydelige summer i statsstøtte gjennom denne ordningen. Det er vanskelig å opprettholde legitimitet over tid for statsstøtte til bedrifter som går med store overskudd. Særlig utfordrende er dette ettersom utvalget foreslår å tillate utbetaling av utbytte.
3. Det er uklart hvordan tilskuddsordningen vil stå seg overfor EØS-regelverkets forbud mot statsstøtte. Så langt tilsynet kan forstå innebærer ordningen mer enn 500 millioner kroner i økt tilskudd uten at den grunnleggende målsettingen med ordningen endres. Sett i forhold til EØS-avtalens bestemmelser om proporsjonalitet i støtteordninger, er dette utfordrende.

3.2 Administrative forhold (Kap. 8.1.2.3)

Utvalget foreslår at mediebransjens plattformuavhengige definisjon av bekreftet opplag legges til grunn ved beregning av tilskudd mens ny støtteordning blir utformet. Medietilsynets retningslinjer for fastsettelse av opplag kan tilpasses dette.

3.3 Prosjektstøtte (Kap. 8.1.3)

Utvalget anbefaler at dagens tilskuddsordning for lokalkringkasting blir justert og utvidet for å sikre omstilling og satsinger som markedet ikke finansierer. Den nye modellen for prosjektstøtte vil altså ikke kun være forbeholdt lokal kringkasting.

Målet med dagens tilskuddordning til lokalkringkasting er å stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig lokalkringkastingsmiljø som når et stort publikum. De lokalradioene som mottar tilskudd til lokalkringkasting er i hovedsak små kringkastere som driver på et idealistisk og ikke-kommersielt grunnlag. Disse stasjonene står for en unik og særpreget del av det lokale mediemangfoldet, og for mange av disse stasjonene er støtteordningen en viktig del av driftsøkonomien. Medietilsynet antar at en stor andel av disse stasjonene kan være sårbare ved et eventuelt kutt i tilskudd. Utvalgets forslag vil i så fall resultere i mindre produsert lokalt innhold og flere innstilte virksomheter. De større kommersielle

lokalkringkasterne er i mindre grad brukere av denne tilskuddsordningen. I vedlegg 2 gis en beskrivelse av dagens tilskuddsordning for lokalkringkasting.

Etter Medietilsynets skjønn er den forslåtte tilskuddordningen lavt finansiert. Dette kan føre til at situasjonen for dagens tilskuddsmottakere blir vanskeligere uten at tilsynet kan se at utvalget har ønsket det. En eventuell økning av rammen kan finne sted enten ved at rammen for hele pressestøtten økes, eller ved at midler innen pressestøtten omfordeles slik at det blir mer penger til prosjektstøtte.

Et nytt rådgivende organ tilsvarende dagens fagutvalg bør videreføres i den nye støtteordningen. Dagens eksterne fagutvalg kan brukes som modell, men oppjusteres til å representere alle plattformer. Kompetansen bør fortsatt være bredt sammensatt.

I dag mottar Norsk lokalradioforening og Lokal-TV-grupperingen i MBL årlig driftstilskudd fra tilskuddordningen for lokalkringkasting. De mottar om lag 2 millioner kroner hver. En stor andel av disse midlene kommer lokalkringkasterne til gode i form av for eksempel felles opplæringstiltak og ulike aktiviteter. Det er uvisst om driftsstøtten kan fortsette med de endringene av tilskuddordningen som skisseres i utredningen.

3.3.1 Programproduksjon (kap. 8.1.3.1)

Utvalget anbefaler at denne ordningen utvides til å bli plattformuavhengig støtte til nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bildeproduksjoner som markedet ikke finansierer, og at den kan søkes også av andre enn kringkasterne. I flermedialitetsalternativet avgrenses ordningen til å gjelde lokale og regionale medier.

Tilskuddsordningen dekker i dag et langt bredere spekter enn programproduksjon av nyhets og aktualitetskarakter. En stor andel av dagens støtte til programproduksjoner går f.eks. til programmer med et rent kulturinnhold. Nyhetsproduksjon er for mange lokalkringkasterne kun en liten, om enn viktig del av deres samlede programproduksjon. Dersom tilskudd til programproduksjon avgrenses til kun å gjelde nyhets- og aktualitetsstoff, vil konsekvensene bli negative for mange lokale kringkasterne.

Medietilsynet har i de siste årene måttet avvise et økende antall henvendelser fra ulike medier som kun benytter internett til å formidle radio og tv, fordi tilskuddsordningen retter seg spesifikt mot lokale kringkasting. Disse opplever det som urimelig at de ikke kan søke av den grunn at de benytter seg av en annen teknologi for å nå seere/lyttere. Medietilsynet deler denne oppfatningen og antar at tilskuddordningen bør være plattformnøytral og slik inkludere alle former for distribusjon/overføring av programmer og innhold. Ved en slik plattformnøytral tilnærming vil det være nødvendig å utforme et helt nytt og dynamisk regelverk som nærmere avklarer vilkår for å være kvalifisert til å motta slik prosjektstøtte.

3.3.2 Etableringsstøtte (kap. 8.1.3.3)

Bransjeanalysen i kapittel 6 viser at det er høy terskel for å etablere seg i flere av mediemarkedene. Støtten til små lokalaviser har gjort det lettere å opprette aviser i små lokalsamfunn, og dobbelt tilskudd første støtteår fungerer som etableringsstøtte. I omfordelingsalternativet foreslås det å etablere «såkornsmidler» for etablering av nye medievirksomheter. Midlene kan gis i form av lån, garantier eller tilskudd til alle medietyper.

Medietilsynet har ikke registrert et stort behov for en etableringsstøtte, men unnlater å kommentere dette nærmere.

3.3.3 Anvendt medieforskning (kap. 8.1.8)

Medietilsynet viser til at mediene spiller en stadig viktigere rolle i folks liv. Verdier og holdninger, politikk, kultur og samfunnsliv blir påvirket av et internasjonalt og omfattende medietilbud. Samtidig skjer det viktige forandringer i mediernes arbeidsvilkår og ideologier. Det er sterkere konkurranse mellom mediene, vi ser andre eierkonstellasjoner og en økende kamp om brukernes oppmerksomhet der trivialiteter fortrenger det som er vesentlig. Dette representerer utfordringer for norske medier og norsk journalistikk.

Forskning kan hjelpe oss til å se slike sammenhenger og utviklingstrekk klarere. Den gir mer kunnskap, stiller spørsmål og stimulerer til meningsfull debatt.

Bevilgningene til anvendt medieforskning er imidlertid nominelt blitt redusert de siste årene, tross i flere søkere og høyere kvalitet i søknadene. De siste årene har Medietilsynet mottatt søknader om 15 til 20 millioner kroner, mens rammen har stort sett vært uforandret på kr 2,9 mill. siden 2001.

De mediefaglige forskningsmiljøene ved universitetene og miljøene rundt de yrkesrettede medieutdanningene er små, og det er få finansieringskilder for medieforskning. Midlene til anvendt medieforskning utgjør derfor en svært viktig del av den samlede norske medieforskningen.

Medietilsynet anbefaler derfor at støtten til anvendt medieforskning økes, i tråd med innstillingen fra Mediestøtteutvalget. Vi foreslår også at ordningen med Rådet for anvendt medieforskning (RAM), som et rådgivende organ for tilsynet, videreføres.

Vedlegg 1 Elastisitet i etterspørsel

Med elastisitet i etterspørsel menes i hvilken grad etterspørselen etter et produkt endres i forhold til ulike faktorer som kan endre etterspørselen. Dette kan være produktets pris, kjøperes inntekt, økonomisk utvikling, priser på substitutter, konkurransesituasjon og markedsføringsinnsats.

Et slikt elastisitetsbilde er komplekst. For å kunne tilnærme seg teoretiske målinger av elastisitet, må man gjerne isolere enkeltfaktorer og måle disse.

Det vanlige er å måle priselastisitet, altså i hvilken grad etterspørselen etter et produkt endres i forhold til den pris som settes på produktet. Priselasitet måler forholdet i endret prosent etterspørsel i relasjon til prosent endret pris. Dersom en prisøkning på en prosent fører til mer enn en prosent lavere salg, betegnes produktet som priselastisk ($e > 1$). Er fallet i salg lavere enn en prosent, kalles prisen på produktet uelastisk ($e < 1$).

Dersom man kjenner priselastisiteten, kan man således isolert sett forestille seg et enkelt regnestykke som vil vise om en prisøkning gir økonomisk gevinst (eller tap). Langt mer sammensatt blir det når andre faktorer trekkes inn i bildet. For mediebransjen vil særlig konsekvenser for annonseinntekter være sentrale.

Hvorfor er elastisitet viktig i denne sammenheng?

I en økonomisk verden vil det nesten alltid være et mål å optimalisere prisen på sitt produkt i forhold til alle innsatsfaktorene, for medier inklusive annonseinntekter. Det samme vil gjelde ved konsekvensen av en prisendring som følge av endret mva.sats. For medier i en slik situasjon blir det vanskelige avveininger: Hva blir lesere/lyttere/seere-konsekvensen dersom prisen økes med x, y eller z prosent? Hvor mye *må* prisen opp? Hva kan kompenseres gjennom kostnadsreduksjoner?

For samfunnet vil andre spørsmål være viktige: Vil tapte brukere gå til direkte eller indirekte konkurrenter, betalte eller ikke betalte, eller vil de redusere (denne delen av) sitt mediebruk? Hvor viktig for demokratiet, for befolkningens mediekompetanse vil dette være?

Erfaring fra andre analyser

Internasjonalt er det gjennom årene gjort en rekke teoretiske og empiriske elastisitetsanalyser om medier. Det er også gjort noen spredte forsøk på det samme i Norge.

Fellesnevneren er at alle disse er 1) usikre fordi man ikke vet hvilke faktorer som har hatt hvor stor betydning for utfallet, og 2) situasjonene er enestående og kan ikke overføres til andre mediesituasjoner.

For å illustrere dette vil vi nevne noen faktorer som vil være av betydning nå elastisitet/priselastisitet på norske medier skal vurderes:

- Tilgang på substitutter, eksempelvis andre aviser eller tilsvarende informasjon på internett. Bruk av internett i Norge er på topp i Europa, og gjør dagens mediebilde og konkurransesituasjon helt spesiell.
- Produkt- avhengighet. Er det " viktig " å konsumere mediet (daglig), eller går det greit uten.
- Produktets pris og betalingsbetingelser. En avis til kr 30 vil normalt være mer prisømfintlig enn en til kr 15. Aviser som faktureres kvartalsvis kan være mer ømfintlig enn aviser som betales enkeltvis over disk.
- Korttids vs langtids effekter. Det vanlige er at langtidseffekten er sterkere enn korttidseffekten etter som forbruker får tid til å tilpasse vaner.
- Psykologiske- og/eller prisoptimale effekter. Pris kr 29 kan oppfattes akseptabelt, mens kr 30 kan oppfattes for dyrt.
- I økonomiske medgangstider er priselastisiteten lavere enn i tider hvor folk er mer tilbakeholdne.

I teorien kan det være mulig å beregne en volumeffekt ved prisendring, men det praktiske og endelige resultatet er utfordrende å forklare siden alle faktorene nevnt ovenfor spiller inn.

Lav priselastisitet – liten eller stor konsekvens?

Det vil være vanskelig å trekke særlig konkrete erfaringer fra andre undersøkelser relatert til medier, det være seg utenlandske eller norske. På generell basis kan noen tommelfingerregler sies å gjelde:

- ✓ Som de fleste andre produkter påvirkes også mediers salgsvolum av pris. Volumet vil gå ned ved økt pris. Hvor mye er høyst usikkert og variabelt avhengig av situasjon.
- ✓ Mye tyder på at priselastisiteten på medier er forholdsvis lav. Enkelte mediegrupper har de siste årene hatt betydelig prisøkninger uten at dette har hatt tilsvarende volumkonsekvenser. Andre mediegrupper har hatt lavere prisøkninger, men har hatt betydelig volum tilbakegang.
- ✓ Opplaget har en selvfølgelig konsekvens for annonseinntektene, men andre faktorer spiller inn.

Moms på aviser

Eventuell innføring av moms på aviser vil antakeligvis bety høyere pris ut til konsument, avhengig av størrelse på moms, markedsmessig og økonomisk situasjon og individuelle vurderinger. En slik endring av rammebetingelsene kan også utløse at en avis foretar endringer i noen av de andre konkurranseparametre i tillegg til pris. Å forutse de volummessige konsekvensene av alt dette vil ut fra det vi har kommentert ovenfor bli rene spekulasjoner.

Vedlegg 2 Tilskudd til lokalkringkasting

Tilskuddordningens formål er å bidra til en positiv utvikling for lokale radio- og TV-stasjoner. Støtten skal styrke en bransje med økonomiske utfordringer med mål om å ivareta en mangfoldig lokalkringkasting.

Ordnningen inkluderer støtte til programproduksjon, kompetansehevende tiltak, utviklingsprosjekter og støtte til drift av lokalradioer rettet mot etniske og språklige minoriteter. I tillegg finansieres tildelingen av "Gullfuglen" – utmerkelsen for årets beste programproduksjon innenfor rammen av ordningen. Medietilsynet forvalter tilskuddordningen for lokalkringkasting.

Støtteordningens målgruppe

- lokalkringkastingskonsesjonærer og registrerte lokalkringkastere
- Frittstående programprodusenter kan søke gjennom lokalkringkastingskonsesjonærer eller registrerte lokalkringkastere

Programproduksjon

Etter innstilling fra Medietilsynets rådgivende organ for tilskuddsordningen; *Fagutvalget*, ble det i 2011 tildelt 6,8 millioner kroner i støtte til programproduksjoner fordelt på 64 prosjekter (2008: 6.2 millioner kroner). Det kan søkes om støtte til alle typer programmer. Det er også mulig for uavhengige produsenter å søke støtte. Rapporteringen viser at støtte til programproduksjoner gir muligheten for lokale kringkastingsstasjoner til å realisere programmer og ideer som ellers ikke kunne blitt finansiert og realisert. Fagutvalget for tilskudd til lokalkringkastingsformål gjennomfører en evaluering av enkelte program som har fått tilskudd. Evalueringen viser at særlig blant TV-stasjonene er kvaliteten ganske jevn og til tider høy. Når det gjelder radiostasjonene er vurderingen at programkvaliteten er mer ujevn, det vil si at noen program er veldig gode, mens andre igjen er av dårligere kvalitet. De fleste radio- og TV-programmene har også trolig en tilfredsstillende eller god oppslutning blant publikum.

Kompetansehevende tiltak og utviklingsprosjekter

Med dette menes kurs, seminar, konferanser, studieturer og lignende som kan bidra til å utvikle radio- og TV-arbeidere og lokalradiostasjonen eller lokal-TV stasjonen generelt. Utviklingsprosjekter kan være prosjekter som har som mål å etablere og utvikle en redaksjon, samarbeid mellom ulike stasjoner, organisasjonsutvikling, utvikling av nye programkonsepter og lignende. Tilskudd til kompetansehevende tiltak og utviklingsprosjekt bidrar til å styrke stasjonenes faglige kvalitet og utvikle redaksjonene – noe som gjenspeiles i kringkastingsproduksjonene. I 2011 ble det tildelt i underkant av 1 million kroner til kompetansehevende tiltak og 1,1 millioner kroner til utviklingsprosjekter.

Driftstøtte rettet mot etniske og språklige minoritetetsradioer

For å få slik støtte, forutsettes det at stasjonen i all hovedsak retter seg mot etniske og språklige minoriteter. Driftstøtten bidrar til å opprettholde slike stasjoner. 650 000 kroner ble fordelt på 10 radiostasjoner i 2011.

I 2008 ble det i samråd med Fagutvalget utarbeidet en ny nøkkel kriterier for fordeling av driftsmidlene til de etnisk-språklige minoritetsradioene. Fordelingsnøkkelen som ble tatt i bruk fra og med tildelingen 2009 ser slik ut:

"Drifts- og investeringstilskudd til lokalradioer rettet mot etniske og språklige minoriteter gis i henhold til forskrift for tilskudd til lokalkringkasting § 1-4. Følgende kriterier fra utlysningsteksten er lagt til grunn for fordelingen av tilskuddet:

1. Det kan gis et minimumstilskudd til de konsesjonærer som hører til gruppa lokalradioer som retter seg mot etniske og språklige minoriteter og som søker om driftstilskudd. Dette minimumstilskuddet er kr 25 000.
2. Tilskuddet kan være maksimalt 50 prosent av total omsetning.
3. Hver enkelt konsesjonær kan tildeles et driftstilskudd på maksimalt kr 100 000."

Driftsstøtte til lokalkringkastingsorganisasjonene

Bransjen får direkte støtte gjennom driftstilskuddet til lokalkringkastingsorganisasjonene Norsk Lokalradioforbund og TV-grupperingen i Mediebedriftenes landsforening. I 2011 ble det tildelt 2 millioner til lokal-tv-organisasjonen og 2,2 millioner til lokalradioorganisasjonen.

Gullfuglen

Fagutvalgsprisen *Gullfuglen* for beste lokalkringkastingsprogram deles hvert år til de radio- og TV-program som utmerker seg blant tilskuddsmottakerne. I 2009 tildelte Fagutvalget lokalradioens gullfugl til Kristiansand Lokalradio for programmet "Kringsatt av fiender" i serien "Byen på Sanden" og lokal-TVs Gullfugl ble tildelt TVAftenbladet for programmet "Fjellklatrer" i serien "Livsgnist".

Økonomisk utvikling for tilskuddsordningen 2002 og 2011

2002	2011
• 253 søknader/prosjekter	214 søknader/prosjekter
• 133 søkere	73 søkere
• 95 fra radio	57 fra radio
• 38 fra TV	16 fra TV
• 18 minoritetsradioer	10 minoritetsradioer
• Samlet søknadssum 25,2 mil	Samlet søknadssum 32,1 mil
• Tildelt 8,7 mil	Tildelt 9,4 mil
• Foreningene: 4 mil	Foreningene: 4,2 mil