

Høringsnotat

**Forslag til endringer i forskrift 17. mars 1997 nr. 248
om tilskudd til samiske aviser**

Høringsfrist 28. august 2020

Forslag til endringer i forskrift om tilskudd til samiske aviser

1. Innledning og oppsummering av forslaget

I dette høringsnotatet foreslår departementet enkelte endringer i forskrift 17. mars 1997 nr. 248 om tilskudd til samiske aviser. Bakgrunnen for endringene er at dagens innretning av forskriften gjør det mulig for aviser å motta et uforholdsmessig høyt støttebeløp. Dette skyldes bestemmelsen om lik fordeling av produksjonstilskuddet mellom mottakerne som kvalifiserer etter forskriften § 4, og at det ikke finnes et støttetak for den samiske støtteordningen.

Departementet foreslår derfor en justering av forskriften ved å gjennomføre to endringer:

1. Innta en bestemmelse om at tilskudd ikke kan overstige avisens driftskostnader.
2. Innta en bestemmelse om at aviser som har en gjennomsnittlig driftsmargin inklusiv utbetalt produksjonstilskudd på over ti prosent siste tre år får en tilsvarende avkortning i tilskuddet.

2. Bakgrunn og gjeldende rett

2.1 Forskrift om tilskudd til samiske aviser

2.1.1 Formål

Tilskuddsordningen for samiske aviser er en støtteordning som skal legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet, jf. forskriften § 1. Det har også ligget til grunn en politisk intensjon om å stimulere til utgivelseshyppighet for å bedre oppnå formålet. I St.prp. nr. 1 (2008-2009) er det blant annet skrevet følgende:

«Regjeringen legger til grunn at samiske dagsaviser vil kunne ha en langt bedre funksjon som informasjonskilde og debattfora i det samiske samfunnet enn fådagersaviser. Posten ble økt med 5 mill. kroner i 2008 for å legge til rette for økt utgivelseshyppighet i de samiske avisene. Regjeringen mener det er behov for ytterligere opptrapping av tilskuddet til samiske aviser for å få realisert målet om samiske dagsaviser.»

I Meld. St. 17 (2018-2019) har regjeringen på den andre siden konkludert med at det skal høres et forslag om å gjøre tilskuddsordningen plattformnøytral, blant annet for å kunne stimulere til et større samisk mediemangfold:

"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"¹.

¹ Meld. St. 17 (2018-2019) Mangfald og armlengds avstand, s. 70

2.1.2 Forvaltning og fordeling

Tilskuddsordningen forvaltes av Medietilsynet. Tilskuddet har egen post på statsbudsjettet (kap. 335, post 75) og er regulert i forskrift 17. mars 1997 nr. 238 om tilskudd til samiske aviser. Etter forskriften gis tilskudd gis til aviser som har den samiske befolkningen som hovedmålgruppe og som har et gjennomsnittlig netto opplag på minst 750 eksemplarer. Norskspråklige aviser med denne målgruppen kvalifiserer også for støtte. Tilskuddet baseres på utgivelser på papir.

Produksjonstilskuddet fordeles etter § 8 gjennom et fast grunntilskudd (82,5 prosent), som fordeles likt mellom samtlige aviser som oppfyller vilkårene, og et variabelt tilskudd på 17,5 prosent av produksjonstilskuddet som ytes etter andel samiskspråklig innhold (antall utgivelser multiplisert med antall produserte sider samisk tekst). I tillegg gis det et tilskudd per side til aviser som utgis i eller har en betydelig dekning innenfor de lule- eller sørsamiske kjerneområdene (inntil 4 prosent av totalrammen).

For 2019 ble det bevilget 33,77 millioner kroner. Siden 2008 har det vært to aviser som oppfyller vilkårene for produksjonstilskudd. Grunntilskuddet og det variable tilskuddet har dermed blitt fordelt mellom to aviser - den samiskspråklige avisa Ávvir og den norskspråklige avisa Ságat. I 2019 ble disse avisene bevilget henholdsvis 18,81 mill. og 13,6 mill. kroner. I tillegg mottok Lokalavisa Snåsningen 625 968 kroner for innstikk på sørsamisk, og Lokalavisen Nordsalten mottok 725 427 kroner for innstikk på lulesamisk. Tilskuddsordningen har en totalramme i 2020 på 34,6 mill. kroner.

2.2 Vurderinger og forslag

2.2.1 Behovet for endringer

Både Ávvir og Ságat har utkommet som dagsaviser fra 2008. Begge avisene får dekket en vesentlig andel av driftskostnadene gjennom ordningen og er avhengig av offentlig tilskudd for å opprettholde driften. Dette skyldes dels at markedet for samiske aviser er begrenset og dels merkostnader ved å produsere samiskspråklige aviser (i hovedsak kostnader knyttet til oversettelse av eksternt stoff og annonser).

En tredje aktør, SÁMi magasiidna – SETT NORDFRA (heretter «Sami-mag»), ble etablert i 2017 og eies av ISAMI.Press AS². Avisen kommer per mai 2020 ut 48 ganger i året (såkalt «fådagerversavis») og er en samiskspråklig avis (95 % samisk innhold i 2018). Sami-mag har søkt om produksjonstilskudd i 2018 og 2019, men fikk avslag fra Medietilsynet fordi avisen ikke oppfylte vilkåret om et netto opplag på minst 750 eksemplarer. Avslaget for 2019 ble påklaget og er fortsatt til behandling hos Medieklagenemnda.

Søknadene fra Sami-mag har synliggjort at selv om det er klart at fådagerversaviser kan være støtteberettiget etter forskriftens ordlyd, vil en fådagerversavis som kvalifiserer til tilskudd utløse et uforholdsmessig høyt støttebeløp. Dette skyldes i hovedsak

² I februar 2020 ble SÁMi magasiidna fusjonert med SETT NORDFRA og endret navn til "SÁMi magasiidna – SETT NORDFRA".

bestemmelsen om fordeling av produksjonstilskuddet mellom mottakerne som ikke skiller mellom fådagersaviser og dagsaviser, og at det ikke finnes noe støttetak for den samiske tilskuddsordningen.

2.2.2 Forslag fra Ságat

Ságat har i brev av 26. mars 2020 sendt et forslag til departementet der det vises til at «Stortingets budsjettvedtak representerer solide uttrykk for politisk ønske om å styrke de samiske dagsavisene, som utgjør limet i det samiske samfunnet og er vitale for å ivareta demokratiet i Sápmi». Ságat mener at problemet med dagens forskrift er at den ikke i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til å sikre utgivelse av to samiske dagsaviser i tråd med Stortingets ønske. Ságat foreslår derfor å endre ordet «aviser» til «dagsaviser» i forskriftens § 2 annet ledd.

2.2.3 Departementets vurdering og forslag

Forslaget til Ságat vil gjøre at en samisk fådagersavis ikke vil kvalifisere for produksjonstilskudd etter forskriften. Departementet viser til at regjeringen i Meld St. 17 (2018-2019) konkluderte med at ordningen bør gjøres plattformøytral, blant annet for å kunne stimulere til et større samisk mediemangfold. Departementet viser i meldingen til at en plattformnøytral ordning vil kunne senke terskelen for å publisere på samisk eller med den samiske befolkningen som hovedgruppe, og at dette i beste fall kan resultere i mer mangfold ved at nye publikasjoner kommer inn i ordningen.

Etter departementets syn er det i utgangspunktet positivt at flere aviser kommer inn i ordningen, blant annet av hensyn til tilbudet til den samiske befolkningen. Departementet mener i tråd med dette at samiske fådagersaviser bør kunne motta produksjonstilskudd, og vil derfor ikke foreslå løsningen Ságat foreslår. Samtidig har Stortinget lagt til grunn at det er et særlig behov for å legge til rette for samiske dagsaviser, jf. f.eks. St.prp. nr. 1 (2008-2009) og det kan argumenteres for at det er urimelig at forskriften åpner for at en avis kan få full støttesats, uavhengig av om den kommer ut én dag per uke eller hver dag.

Videre mener departementet at det er en svakhet ved forskriften at det ikke er satt noe tak for hvor mye en aktør kan motta i støtte. Dette innebærer at en avis i prinsippet kan motta tilskudd som langt overstiger avisens driftsutgifter. Dette fremstår etter departementets syn urimelig.

Tilskuddsordningen er rammestyrkt, som betyr at dersom en ny avis kommer inn i ordningen blir det tilsvarende mindre til de eksisterende mottakene. De to avisene Ávvir og Ságat er avhengige av tilskuddet de mottar, og det kan ha negative konsekvenser for avisene og for det samlede tilbudet til den samiske befolkningen dersom tilskuddet deres reduseres kraftig fra et år til et annet. En reduksjon i tilskuddet til de to samiske dagsavisene kan svekke muligheten for å oppnå mediedekning av de samiske områdene og samisk språkutvikling. Dette vil harmonere dårlig med den bredere satsningen på styrking av samiske språk, som blant annet kommer til uttrykk i NOU 2016: 18 *Hjertespråket — Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk*.

Mediemangfoldsutvalget (MMU) skriver i NOU 2017:7 at utvalget antar at den høye støtteintensiteten til de 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».³

På denne bakgrunn vurderer departementet at det bør gjøres endringer i forskriften som forhindrer at nye aviser som kvalifiserer for tilskudd i 2020 mottar en uforholdsmessig stor andel av det totale tilskuddet. Dette vil bidra til å sikre et samisk mediemangfold som evner å legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet jf. forskriftens formål. Departementet foreslår derfor følgende endringer i forskrift om tilskudd til samiske aviser:

1. Innta en bestemmelse om at tilskudd ikke kan overstige avisens driftskostnader.
Det fremstår urimelig at en avis kan motta mer i offentlig tilskudd⁴ enn avisens totale driftskostnader. Et tak for maksimalt tilskudd bør derfor innføres, for å ivareta ordningens legitimitet og formål, og for å unngå at en avis kan motta et uforholdsmessig høyt støttebeløp. Maksimalt tilskudd baseres på driftskostnadene året før tilskuddsåret.
2. Innta en bestemmelse om at aviser som har en gjennomsnittlig driftsmargin inklusiv utbetalt produksjonstilskudd på over ti prosent siste tre år, får en tilsvarende avkortning i tilskuddet
En slik begrensning ligger inne i det ordinære produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier i dag, og departementet mener en tilsvarende begrensning bør fremgå av forskriften om tilskudd til samiske medier. Dersom en avis skulle nå denne grensen avkortes tilskuddet. Dette vil gjøres enten ved reduksjon i neste års tilskudd eller, der avisen har gått ut av ordningen, ved tilbakebetaling av tilskudd. Det innebærer at tilskudd som blir tilgjengelig for andre aviser på grunn av avkortning, vil bli utbetalt til disse året etter tilskuddsåret.

Avkortningen skal bringe gjennomsnittlig driftsmargin ned til ti prosent. Gjennomsnittet beregnes ut fra driftsmarginen i tilskuddsåret og de to foregående årene. Dersom en avis ikke har eksistert i tre år, er det den gjennomsnittlige driftsmarginen for de årene virksomheten har drevet som skal legges til grunn.

Departementet viser samtidig til at det i mediestøttemeldingen ble konkludert med at regjeringen skal sette i gang et arbeid for å gjøre tilskuddsordningen plattformnøytral. På bakgrunn av dette tar departementet sikte på å gjennomføre en fullstendig revisjon av tilskuddsordningen for samiske medier i løpet av 2021.

³ NOU 2017: 7 Det norske mediemangfoldet — En styrket mediepolitikk for borgerne, s. 171.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/1e0e03eacd4c2f865b3bc208e6c006/no/pdfs/nou201720170007000dddpdfs.pdf>

⁴ Offentlig tilskudd inkluderer tilskudd til samiske aviser og distribusjonstilskudd for aviser i Finnmark.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser

Dersom det ikke gjennomføres endringer i forskriften ville en fådagersavis som kvalifiserer til produksjonstilskudd i 2020 kunne motta et støttebeløp som er flere ganger større en avisens samlede driftskostnader, og avisen kan sitte igjen med en stor andel av tilskuddet som overskudd. Samtidig vil dette medføre et tilsvarende kutt i tilskuddet for de øvrige avisene i ordningen. Det betyr at de to samiske dagsavisene vil kunne miste flere millioner i tilskudd fra 2019 til 2020, og i verste fall måtte si opp ansatte og nedskalere driften.

Departementets forslag vil sikre at avisene i ordningen ikke kan motta en uforholdsmessig stor andel av de totale tilskuddet, i den betydning at avisene ikke kan motta mer enn de totale driftsutgiftene foregående år og at avisen ikke kan sitte igjen med tilskudd utover det som utgjør maksimalt ti prosent i driftsmargin i gjennomsnitt de siste tre årene. Ifølge Medietilsynets beregninger vil forslaget til nye forskriftsbestemmelser ikke føre til avkorting i tilskuddet til de to dagsavisene, men forslaget vil avkorte tilskuddet til Sami-mag dersom avisen kvalifiserer for tilskudd i 2020 og dermed gjøre den tilsvarende reduksjonen i tilskuddet til Sárgat og Avvir fra 2019 til 2020 mindre.

Etter forskriftens §9 gis det tilskudd til avissider på lule- eller sørsamisk til aviser som utgis i eller har en betydelig dekning innenfor de lule- eller sørsamiske kjerneområdene. Dersom Sami-mag eller andre aktører skulle søke og få innvilget tilskudd til sørsamiske og/eller lulesamiske sider vil dette påvirke tilskuddet til øvrige aviser som får tilskudd etter §9. I 2019 fikk Lokalavisa Snásningen og Lokalavisa Nordsalten henholdsvis 625 968 kroner og 725 427 kroner i tilskudd etter denne bestemmelsen. Departementet vil komme tilbake til behovet for andre endringer i forskriften, blant annet endringer som kan styrke de samiske språkene, i forbindelse med revisjonen av tilskuddet til samiske aviser som departementet tar sikte på å gjennomføre i løpet av 2021.

Forslaget medfører at Medietilsynet i noe større grad må foreta beregninger og kontroll av avisenes driftskostnader og driftsmargin ved behandlingen av søknader, men forslaget vil ikke medføre vesentlige administrative konsekvenser.

4. Forslag til ny forskriftsbestemmelse

I forskrift 17. mars 1997 nr. 248 om tilskudd til samiske aviser gjøres følgende endringer:

Ny § 8 a skal lyde:

§ 8 a Avkorting av tilskuddsbeløp

En avis kan ikke motta mer i tilskudd enn avisens samlede driftskostnader året før tilskudd ytes. Dersom tilskuddsbeløpet etter § 8 overstiger driftskostnadene, avkortes grunntilskuddet tilsvarende.

En avis som har en gjennomsnittlig driftsmargin på over ti prosent siste tre år, inklusiv utbetalt tilskudd, får en avkorting i grunntilskuddet. Avkorting gjennomføres

enten ved reduksjon i neste års tilskudd eller, der avisen har gått ut av ordningen, ved tilbakebetaling av tilskudd. Avkortningen skal bringe driftsmarginen ned til ti prosent.

Midler som blir tilgjengelige på grunn av avkortning etter første eller andre ledd fordeles likt mellom andre aviser som oppfyller vilkårene for grunntilskudd og innenfor rammene av denne bestemmelsen.