

**OFFENTLIGE ALLMENNKRINGKASTERES PÅVIRKNING  
PÅ KOMMERSIELLE MEDIESELSKAPER  
- hva sier forskningen?**

**Lotte C. Andersen**

## **Sammendrag**

*Både i Norge og andre europeiske land pågår en debatt om offentlige allmennkringkasteres rolle på mediemarkedet. Et av de sentrale temaene i debatten har vært hvorvidt det er slik at offentlige allmennkringkastere bidrar til å fortrenge kommersielle medieselskaper på markedene de operer i, eller om de tvert i mot har en stimulerende effekt på markedenes økonomi og på publikums valgmuligheter. I rapporten gjengis empirisk forskning som på ulike måter har undersøkt hvordan offentlige allmennkringkastere påvirker kommersielle medieselskaper. Den empiriske forskningen på feltet er imidlertid begrenset. Etter ekstensive litteratursøk og kontakt med sentrale aktører på feltet har forfatteren av denne rapporten funnet frem til tre (fire) studier som med utgangspunkt i empiriske data undersøker hvordan offentlige allmennkringkastere påvirker kommersielle medieselskaper.*

*To av disse studiene tar utgangspunkt i BBCs og lisensordningens rolle på det britiske tv-markedet. Den første av disse- "Public and private broadcasters around the world – the race to the top"- er finansiert av BBC, og ser på korrelasjoner mellom karakteristika ved offentlige allmennkringkastere og kommersielle kringkastere i Storbritannia og 13 andre land, deriblant Norge, Sverige og Danmark. Analysene, som er gjennomført av Dr. Jonathan Simons fra Inflection Point, viser blant annet en sterk positiv sammenheng mellom offentlige og kommersielle inntekter per innbygger. I land med sterkt finansierte offentlige allmennkringkastere er også de kommersielle inntektene høye. Rapporten beskriver også en tydelig positiv korrelasjon i investeringsnivå i innhold mellom offentlige allmennkringkastere og kommersielle kringkastere. Dataene tyder på at den største offentlig finansierte kanalen bidrar til å sette en standard for kommersielle aktører når det kommer til investeringer i originalt innhold. Det beskrives også en positiv sammenheng mellom omfanget av programtyper eller sjangre mellom den største offentlige og den største kommersielle kanalen, og en sammenheng mellom publikums opplevelse av kvaliteten på den største offentlige og den største kommersielle kanalen. I sum mener forfatteren at funnene tyder på at allmennkringkasteres tilstedeværelse på tv-markedet bidrar til en fruktbar sirkel, der jo bedre finansiert, jo mer mangfoldig og jo høyere kvaliteten på den offentlige allmennkringkasterens innhold er, jo høyere blir publikums forventninger, noe som leder til bedre finansierte, mer mangfoldige kommersielle kringkastere med høyere kvalitet, som igjen leder til en konkurranse i kvalitet. Dette argumenterer rapporten for at gagnar både publikum og markedet i stort.*

*Den andre britiske studien – "What if there were no BBC television: the net impact on UK viewers" -, er en uavhengig studie gjennomført av Barwise og Picard ved Reuters Institute for the study of journalism ved Universitetet i Oxford. Studien undersøker hvordan det britiske tv-markedet ville vært uten BBC, gjennom å sammenlikne tall fra det faktiske britiske tv-markedet i 2012 med projeksjoner av hvordan det samme markedet ville sett ut uten BBC tv og lisensordningen. De finner at på tross av økte kommersielle inntekter ville et marked uten BBC ledet både til dårligere markedsøkonomi totalt sett, og til at innholdsinvesteringer totalt og investeringer i originalt britisk innhold ville sunket med henholdsvis 5-25 % og 25-50 %. Forfatterens konklusjon er at majoriteten av tv-seerne ville fått redusert både valgmuligheter og valuta for pengene dersom BBC ikke hadde eksistert på tv-markedet. Etersom analysene tar utgangspunkt i fortrengningshypotesen mener forfatterne at resultatene er konservative anslag.*

*En tredje studie - "Public radio in the United States: does it correct market failure or cannibalize commercial stations?" – undersøker om det finnes bevis for at offentlig*

*finansierte radiokanaler fortrenger kommersielle radiostasjoner på amerikanske radiomarkeder. Studien er uavhengig, og gjennomført av Berry & Waldfogel ved Department of Economics ved Yale University. I analysene undersøkes utbyttbarheten til offentlig finansierte radiokanaler gjennom å sammenlikne kanalenes sendeskjemaer med kommersielle radiokanaler. Forfatterne finner i analysen bevis for utbyttbarhet mellom offentlige og kommersielle stasjoner som sender jazz og klassisk musikk. De finner også at tilkomsten av offentlig finansierte radiokanaler som sender klassisk musikk og jazz fører til en nedgang i kommersielle kanaler med samme programprofil på store amerikanske radiomarkeder. De konkluderer med at offentlig finansierte radiokanaler fortrenger kommersielle radiokanaler på store markeder, og at funnene tyder på at offentlig finansiering bør øremerkes markeder der de offentlig finansierte kanalene ikke er utbyttbare.*

*En fjerde studie - "Supplying and viewing diversity: the role of competition and viewer choice in Dutch broadcasting"- undersøker ikke offentlige allmennkringkasteres påvirkning på kommersielle medieselskaper direkte, men ser på hvilke konsekvenser den økte konkurransen på det nederlandske markedet fra 1988-1999 hadde på mangfoldet i programtyper markedet tilbød. Studien er gjennomført ved Universitetet i Amsterdam av Richard van der Wurff. Forfatteren argumenterer for at tilkomsten av nye kommersielle kanaler bidro til redusert heterogenitet i programmangfoldet på markedet, blant annet som følge av at stadig flere av samme type programmer/programsjangre ble sendt. Han mener tilstedeværelsen av offentlige allmennkringkastere med sine programforpliktelser sammen med markedskonsentrasjon bidro til å lindre den ødeleggende konkurransen som den økte konkurransen førte til.*

*Om man ser studiene i sammenheng har tre av fire til felles at de på ulike måter argumenterer for at tilstedeværelsen av offentlige allmennkringkastere kommer forbrukerne til gode gjennom å bidra til et mer mangfoldig innholdstilbud (av høyere kvalitet). I og med at forskningen på feltet er svært begrenset, er det likevel vanskelig å trekke overordnede konklusjoner, annet enn at en empirisk undersøkelse fra det norske mediemarkedet ville vært svært gunstig.*

# OFFENTLIGE ALLMENNKRINGKASTERES PÅVIRKNING PÅ KOMMERSIELLE MEDIESLSKAPER - hva sier forskningen?

Lotte C. Andersen

## 1: INNLEDNING

Bakgrunnen for denne rapporten er den pågående debatten om NRKs rolle på det norske mediemarkedet, og det forestående arbeidet med Stortingsmeldingen om NRK som skal stå ferdig i 2015. Formålet med rapporten er å gi en oversikt over empirisk forskning som sier noe om forholdet mellom offentlige allmennkringkastere og kommersielle medieselskaper. Et av de mest sentrale temaene i den pågående debatten har vært hvorvidt NRK har en fortrennende effekt på kommersielle medieaktører, eller om en sterk og velfinansiert allmennkringkaster tvert i mot bidrar til å stimulere markedet. Fokus vil derfor være på empiriske studier som sier noe om hvordan offentlige allmennkringkastere påvirker kommersielle aktører på markedene de operer i.

Empiriske studier som undersøker denne type problemstillinger finnes det imidlertid få av. Etter ekstensive litteratursøk og kontakt med sentrale aktører på feltet, har forfatteren av denne rapporten kun funnet fire studier med relevans for rapportens tema. Tre av disse undersøker offentlige allmennkringkasteres påvirkning på mediemarkedet direkte, mens en fjerde sier noe om offentlige allmennkringkasteres funksjon i et mediemarked preget av økt konkurranse. To av studiene tar utgangspunkt i det britiske tv-markedet, én i det amerikanske radiomarkedet, og én i det nederlandske tv-markedet. Undertegnede har altså ikke klart å oppdrive studier fra norsk eller skandinavisk kontekst. I løpet av det neste året vil det imidlertid komme to:

I Sverige har regjeringen gitt *Myndigheterna för tv och radio* i oppdrag å gjøre en studie av hvordan offentlige allmennkringkastere påvirker konkurransesituasjonen på det svenske mediemarkedet. I mandatet heter det blant annet at "Myndigheten för radio och tv [skal] analysere hur verksamheterna i Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR) påverkar mediemarknaden, när det gäller t.ex. konkurrenssituationen och marknadens utveckling i stort. Inom ramen för uppdraget ska myndigheten också följa och analysere utvecklingen av de kompletterande verksamheterna i programföretagen." Arbeidet med rapporten er påbegynt, og rapporten skal stå ferdig senest 1. september 2015. I Norge planlegger NRK å gjennomføre en liknende studie fra det norske mediemarkedet, og en undersøkelse er i skrivende stund ute på anbud.

Den empiriske litteraturen på feltet er altså begrenset. Det finnes imidlertid forholdsvis mange artikler som med utgangspunkt i teorier og hypoteser (et flertall av dem medieøkonomiske) ser på forholdet mellom offentlige allmennkringkastere og kommersielle medieselskaper. I grove trekk kan disse deles inn i tre leire:

En gruppe argumenterer for at offentlige allmennkringkasteres tilstedeværelse på markedet er viktig, fordi de retter opp i potensielle markedsimperfeksjoner. Dette gjennom å sende

programmer det er lite sannsynlig at kommersielle kringkastere kan eller vil finansiere i samme utstrekning (se for eksempel Roppen 2010, Lerbrekk 2009, Foster og Meek 2008, Mazzucato 2013).

En annen gruppe argumenterer for at markedet selv, uten innblanding fra staten, er i stand til å sørge for mangfold og nisjeinteresser (se for eksempel Bakke 2003). I denne leiren finner man også de som mener at markedsimperfeksjonsprinsippet, som altså er blitt brukt for å legitimere allmennkringkasteres eksistens, etter digitaliseringen og mangfoldet av kanaler den brakte med seg, ikke lenger har samme gyldighet (se bl.a. Armstrong og Weeds 2007, Weeds 2013).

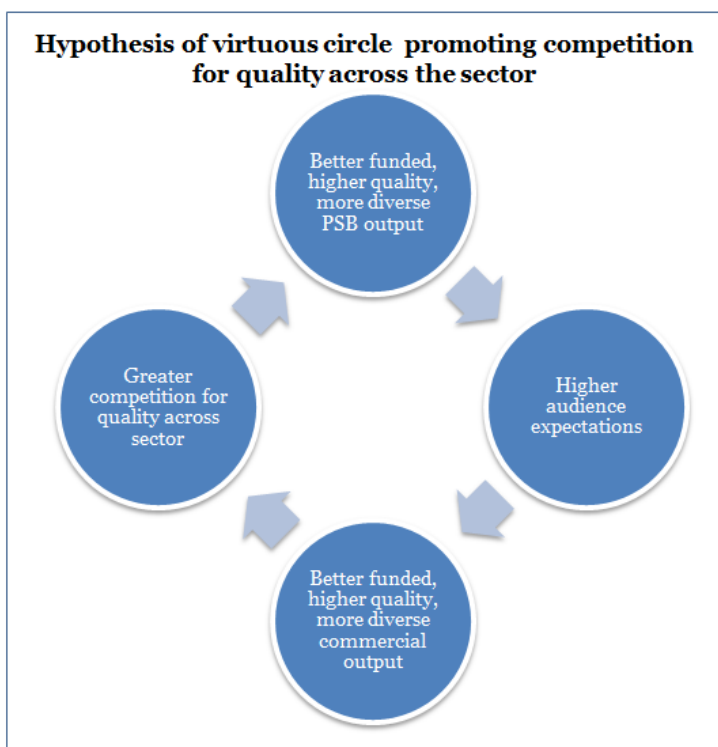
En tredje gruppe, som også mange av samfunnsdebattantene befinner seg i, kritiserer offentlige allmennkringkastere for å bidra til fortrenkning av markedet, og dermed gjøre det vanskeligere for kommersielle aktører å ekspandere og å dekke publikums behov (se for eksempel Cave m.fl. 2004).

I avsnittene som følger vil hovedinnholdet i de fire empiriske artiklene; *Public and private broadcasters across the world – the race to the top*, *What if there were no BBC television: The net impact on UK viewers*, *Public radio in the United States: does it correct market failure or cannibalize commercial stations?* og *Supplying and viewing diversity: the role of competition and viewer choice in Dutch broadcasting*, gjengis.

## 2: EMPRISKE STUDIER

### 2.1: ”Public and private broadcasters across the world – the race to the top”

”Public and private broadcasters around the world – the race to the top” er en BBC-finansiert rapport som utkom i desember 2013. Analysene rapporten bygger på er gjennomført av Dr. Jonathan Simon fra Inflection Point. Rapporten ser på forholdet mellom offentlige og private kringkastere i 14 globale markeder, deriblant det norske. Øvrige land som innlemmes i studien er: Sverige, Danmark, Tyskland, Spania, Frankrike, Storbritannia, Italia, Nederland, Portugal, Australia, Brasil, Japan og USA.



Til grunn for analysen ligger en hypotese om at offentlige allmennkringkastere bidrar til å forme markedene de operer i gjennom en *fruktbar sirkel*<sup>1</sup>;

Hypotesen går ut på at en sterkt finansiert offentlig allmennkringkaster gir mer

mangfoldig innhold av høyere kvalitet, noe som fører til høyere krav fra publikum, som igjen fører til bedre finansierte kommersielle kringkastere med mer mangfoldig innhold av høyere kvalitet<sup>2</sup>. Resultatet er en kvalitetskonkurranse, eller et res mot toppen, som i følge rapporten gagnar både publikum og marked.

I rapporten undersøkes validiteten til denne hypotesen gjennom en empirisk tilnærming, der data fra de 14 landene brukes til å se på korrelasjoner mellom ulike karakteristika ved offentlige allmennkringkastere og kommersielle kringkastere. Analysen viser positive sammenhenger mellom offentlige og kommersielle inntekter, investeringer i originalt innhold, sjangerbredde, og publikums opplevelse av kvalitet. Rapportens konklusjon er derfor at offentlige allmennkringkastere har en positiv effekt for tv-seerne på markedene de operer i.

### **Sammenheng mellom offentlige og kommersielle inntekter**

I følge rapporten viser data fra 13 av landene med 95 % sannsynlighet en sterk positiv sammenheng mellom offentlige og kommersielle inntekter per innbygger, noe som altså betyr at land med sterkere finansierte allmennkringkastere også har høyere kommersielle inntekter. Noen av landene ligger lenger fra den estimerte linjen enn andre; Australia og Japan har spesielt høye nivåer av kommersielle inntekter per innbygger, mens Tyskland og Spania har lavere nivåer av kommersielle inntekter, sett i relasjon til nivåene på offentlig finansiering. Sett under ett indikerer dataene likevel at markeder med velfinansierte allmennkringkastere kan assosieres med høyere nivåer av kommersielle inntekter per innbygger. Rapporten konkluderer derfor med at det ikke finnes beviser for at høye nivåer av offentlig finansiering fortrenger kommersielle inntekter i kringkastingsmarkeder.

### **Originalt innhold**

Dataene viser også en tydelig og positiv korrelasjon mellom kroner brukt per innbygger på originalt innhold mellom den største allmennkringkasterkanalen og den største kommersielle finansierte kanalen i de respektive markedene. I land der den offentlig finansierte allmennkringkasteren bruker mye på å investere i originalt innhold, gjør typisk den største kommersielle kanalen det samme. Dataene tyder dermed på at den største offentlig finansierte kanalen tenderer mot å sette en standard for sine kommersielle rivaler når det gjelder nivået på investeringer i originalt innhold. Dette gjelder for 7 av de 10 analyserte markedene. I korrelasjonsanalysen er Norge utelatt noe som i følge forfatteren skyldes at Norge har spesielt høye nivåer av kommersielle inntekter per innbygger. Dette henger sammen med at Norge er et lite og rikt land. De norske forholdene er likevel ikke inkonsistente med funnene, da både største offentlige allmennkringkaster (NRK1) og kommersielle kanal (TV2) har høye investeringsnivåer i originalt innhold.

### **Mangfold og sjangerbredde**

Rapporten undersøker også om det er slik at bredden i sjangertilbudet hos den største offentlige allmennkringkasteren henger sammen med bredden i innhold hos de kommersielle kringkasterne. Det defineres et kvantitativt mål på mangfold, der følgende kategorier tas med: kunst, samfunns- og naturvitenskaplige programmer, programmer for barn, utdanning, religion, musikk, nyheter og informasjon. Underholdning, fiksjon og sport er utelatt fra analysen.

---

<sup>2</sup> Hypotesen er et alternativ til hypotesen om at offentlige allmennkringkastere bidrar til å fortrenge markedene de operer i.

Sjangerbredden varierte fra land til land, både for allmennkringkasterne og for de kommersielle kringkasterne, men i alle land var omfanget av de ovennevnte sjangrene størst blant de offentlige allmennkringkasterne. Data fra 8 av landene viser en sterk positiv sammenheng mellom omfanget av de utvalgte sjangrene på den største allmennkringkasterkanalen og største kommersielle kanal i hvert land.

### **Publikums opplevelse av kvalitet**

Analysen viser også en tydelig positiv sammenheng mellom publikums opplevelse av den største allmennkringkasterens kvalitet og de kommersielle kanalenes kvalitet. I land der publikum er fornøyd med den offentlige allmennkringkasteren er de altså mer tilbøyelige til å være tilfredse med de kommersielle kanalene. I nesten alle land scoret allmennkringkasterne høyere enn den største kommersielle kanalen.

På bakgrunn av disse funnene mener rapporten å finne støtte for at sterke og velfinansierte allmennkringkasterer bidrar til en konkurranse om kvalitet, eller en fruktbar sirkel, som for publikum betyr tilgang på større innholdsbredde og flere originale innholdsproduksjoner.

## **2.2: ”What if there were no BBC television: The net impact on UK viewers”**

”What if there were no BBC television: The net impact on UK viewers” er en studie, gjennomført av Barwise og Picard (2014), begge tilknyttet Reuters Institute for the study of Journalism ved Universitetet i Oxford. Forfatterne omtaler rapporten som et uavhengig innlegg i debatten om BBCs rolle på det britiske kringkastingsmarkedet.

I studien undersøker forfatterne hvordan det britiske tv-markedet ville vært uten BBC og lisensordningen. Hensikten med å ta utgangspunkt i et slikt radikalt scenario beskrives som å være at funnene som gjøres også vil kunne si noe om utfallet av mindre radikale scenarioer, som en nedskalering av BBC. De ser på hvilke konsekvenser fraværet av BBC ville hatt for kommersielle inntekter og kringkastingsmarkedets inntekter totalt, hvordan fraværet ville påvirket innholdsinvesteringer, og hvilken effekt det ville hatt for tv-seerne når det gjelder valgmuligheter og valuta for pengene. Dette gjør de gjennom å sammenlikne det faktiske britiske tv-markedet anno 2012 med statistiske projiseringer av hvordan det samme markedet ville sett ut dersom BBC ikke eksisterte. De konstruerer positive og negative scenarioer, sett fra markedets side, samt posisjoner i mellom, for hvert av punktene de undersøker.

De konkluderer med at uten BBC ville:

- (i) Kommersielle kringkasteres inntekter øke, men tv-markedets totaløkonomi mest sannsynlig reduseres som følge av tapet av lisensinntekter
- (ii) Totalinvesteringer i innhold ville gått ned med mellom 5-25 %
- (iii) Investeringer i originalt britisk innhold ville gått ned med mellom 25-50 %
- (iv) Flertallet av tv-seerne ville opplevd en reduksjon både i valgmuligheter og valuta for pengene

I rapporten argumenteres det for at disse konklusjonene er konservative anslag. Det skyldes at forfatterne bruker kritikerne av BBCs hypotese om at allmennkringkasteren bidrar til en fortrenning av markedet som utgangspunkt for analysene. Barwise og Pickard beskriver fortrenningshypotesen som et ”foreløpig utestet økonomisk argument som hevder å

representere forbrukernes interesser”, og som de ønsker å teste ut (2014: 11). De mener altså at dersom de i stedet hadde benyttet den alternative hypotesen om at BBC bidrar til økt konkurranse om kvalitet, slik artikkelen gjengitt over argumenterer for, ville resultatene i favør en sterk og velfinansiert allmennkringkaster blitt ytterligere forsterket.

Rapporten fokuserer utelukkende på tv-markedet, på tross av at lisensordningen også finansierer BBC radio, BBC Online, S4C og levering av bredbånd. Forfatterne argumenterer likevel for at dersom BBC ikke hadde eksistert på tv-markedet og det ikke fantes noen lisensordning, ville disse aktivitetene enten måtte kuttes ut, eller de måtte blitt finansiert på en annen måte. Rapporten tar også utgangspunkt i publikum som rene konsumenter, og ikke som samfunnsborgere. BBCs bidrag til nasjonal kultur, barns utvikling, teknologisk utvikling og lignende tas altså ikke hensyn til i analyseresultatene som gjengis under.

### **Inntektsøkning for de kommersielle kringkasterne, men ikke for markedet totalt sett**

De totale inntektene til det britiske tv-markedet var i 2012 på 12,3 milliarder pund. Av disse utgjorde abonnementsinntekter 5,3 milliarder pund (43 %), reklameinntekter 3,7 milliarder pund (30 %) og BBCs lisensinntekter øremerket tv 2,7 milliarder pund (22 %). Øvrige kommersielle inntekter utgjorde 0,5 milliarder pund (4 %).

I og med at forfatterne tar utgangspunkt i at BBC tilstedeværelse på tv-markedet medfører en fortrenningseffekt, ville abonnementsinntektene i et marked uten BBC vært høyere. Det er likevel langt fra klart hvor mye høyere de ville vært. Det optimistiske scenarioet antar at alle BBCs lisensinntekter ville blitt til ekstra abonnementsinntekter. Dette ville skjedd gjennom en kombinasjon av flere forhold: noen av de 47 % husholdene med kun gratis tv ble betal-tv abonnenter, noen av de eksisterende betal-tv abonnentene ville oppgradert til dyrere pakker, betal-tv selskapene ville økt prisene. I dette scenarioet ville abonnementsinntektene økt med 51 %. Det pessimistiske scenarioet antar at abonnementsinntektene ikke ville økt uten BBC. Forfatterne mener det er lite sannsynlig, men ikke utenkelig at økningen ville vært like høy som i det optimistiske scenarioet. De tror det er like usannsynlig at inntektene ikke ville økt overhodet, og at resultatet dermed ville vært et sted i mellom de to.

Fraværet av BBC ville også medført en stor økning i seing av tv-reklame. Men selv om en individuell kanals inntekter øker mer eller mindre i takt med økt seing, er det samme, i følge forfatterne, ikke nødvendigvis sant for tv-reklamemarkedet som helhet. Noen økonomer mener at 1 % økning i reklameeksponering medfører en nedgang i pris betalt per eksponering med mer enn 1 %, mens andre mener det stikk motsatte. Tv-reklames priselastisitet er altså et omdiskutert felt. Med bakgrunn i dette mener forfatterne at et optimistisk scenario vil være at reklameinntektene uten BBC på tv-markedet ville økt med 27 %, mens et negativt scenario vil være en nedgang på 15 %.

Økningen i abonnementsinntekter er altså estimert til å være høyere enn økningen i reklameinntekter i et tv-marked uten BBC. For de kommersielle allmennkringkasterne, som får mesteparten av inntektene sine fra reklame, ville det bety lavere inntektsøkning enn for betal-tv kanalene, som får mesteparten av inntektene sine fra abonnenter. Forfatterne konstruerer en mellomposisjon der økningen i inntekter for kommersielle allmennkringkastere estimeres til å være 7 %, mens økningen for betal-tv kanaler estimeres til 22 %.

Andre kommersielle inntekter, som tv-shop, programsalg, enkeltprogrambetaling osv, er ikke i like stor grad en del av den offentlige debatten, så for enkelhetsskyld estimerer forfatterne at



et pessimistisk scenario vil være at inntektene ikke øker i det hele tatt, mens et optimistisk scenario vil være en økning på 30 %.

For å si noe om konsekvensene for markedet som helhet slår forfatterne også sammen de optimistiske scenarioene og de pessimistiske scenarioene for hver av de tre kommersielle inntektskildene, og konstruerer en posisjon i mellom de sammenslåtte scenarioene. Denne mellomposisjonen påpeker de at det er knyttet stor usikkerhet til, ettersom hvor nivåene for abonnementsinntekter ville ligge avhenger av hva forbrukerne hadde vært villige til å betale for abonnements-tv dersom BBC ikke fantes, og hva de som kjøper reklameplass ville vært villige til å betale for ytterligere eksponering - faktorer som i stor grad er avhengige av hverandre. Likevel mener de posisjonen illustrerer et poeng, nemlig at på tross av at alle de kommersielle inntektskildene ville økt i et marked uten BBC, så ville likevel økningen ikke vært nok til å kompensere for tapet av lisensinntekter. Markedets totaløkonomi ville dermed gått ned.

### **Nedgang i innholdsinvesteringer**

BBC stod for 27 % av innholdsinvesteringene på det britiske tv-markedet i 2012. Kommersielle allmennkringkastere stod for 31 % og kommersielle kringkastere (betal-kanaler) stod for 42 %. Ser man på innholdsinvesteringer i originalt britisk innhold stod BBC for 46 % av disse, mens kommersielle allmennkringkastere stod for 40 % og kommersielle kringkastere anslagsvis stod for 14 %.

I analysen som ser på hvordan nivåene for innholdsinvesteringer ville vært uten BBC tas det utgangspunkt i mellomposisjonene fra foregående avsnitt. Det antas altså at de kommersielle allmennkringkasternes inntekter ville vært 7 % høyere og at betal-tv kanalenes inntekter ville vært 22 % høyere, og at de ville investert samme prosentandel som i 2012 av de høyere inntektene på innhold. Analysen viser at økningen i innholdsinvestering blant kommersielle kringkastere ikke ville vært i nærheten av å kompensere for tapet av BBCs innholdsinvesteringer. Med utgangspunkt i mellomposisjonsscenarioet ville totale innholdsinvesteringer på markedet sunket med 16 %. Når det gjelder originalt britisk innhold viser analysen at investeringene i dette ville sunket med 40 % uten BBC. Forfatterne påpeker at et slikt utfall ikke ville vært bra for seerne, og at det ville vært katastrofalt for britisk tv-produksjon.

I og med at disse projiseringene er basert på det usikre mellomposisjonsscenarioet, undersøker forfatterne også flere utfallsmuligheter gjennom å konstruere doble optimistiske og pessimistiske scenarioer. Basert på disse mener de at en realistisk projeksjon vil være at den totale innholdsinvesteringen ville sunket med mellom 5 og 25 %, mens investeringer i originalt britisk innhold ville sunket med et sted mellom 25-50 %.

### **Reduksjon i valgmuligheter og valuta for pengene**

Uansett om de legger til grunn optimistiske, pessimistiske eller posisjoner i mellom, kommer forfatterne til samme konklusjon; Majoriteten av britiske husholdninger ville fått dårligere vilkår som forbrukere dersom BBC på tv ikke eksisterte. Det belegger de blant annet med at gjennomsnittshusholdningen ville betalt noe mindre for langt dårligere valgmuligheter, ettersom innholdsinvesteringene i originalt britisk innhold sannsynligvis ville gått kraftig ned, og de ville mistet tilgang på BBC-kanalene som i 2012 stod for ca 30 % av seertiden deres.

### **2.3: “Public radio in the United States: does it correct market failure or cannibalize commercial stations?”**

Denne undersøkelsen er en uavhengig studie gjennomført av Berry & Waldfogel (1999), begge tilknyttet Department of Economics ved Yale University. I studien undersøker forfatterne om det finnes områder der markedet underleverer, og om det finnes beviser for at offentlig finansierte radiostasjoner fortrenger kommersielle aktører på amerikanske radiomarkeder.

De finner at selv om kommersielle selskaper tilbyr de fleste programtyper i de fleste markeder, er variasjonen i programtilbudet betydelig større i de store amerikanske markedene enn i de små. For eksempel tilbys klassisk musikk av kommersielle aktører på de 25 største amerikanske markedene, men kun i 9 av de øvrige 165 mindre markedene. Et lignende mønster finner forfatterne for jazz og for programmer med afroamerikanske og latinamerikanske målgrupper.

Offentlig finansiering, som i 1993 kun utgjorde 160 millioner av det amerikanske radiomarkedets samlede inntekter på 8,9 milliarder dollar, gis i USA først og fremst til kanaler som sender nyheter, klassisk musikk og jazz. I analysene undersøker forfatterne om offentlige og kommersielle kanaler som sender disse formatene er utbyttbare når det gjelder programsetting. Et av utgangspunktene deres er at dersom dette er tilfellet, vil det bety at offentlige kanaler som sender nyheter, klassisk musikk og jazz ikke bidrar til å rette opp markedsimperfeksjonismer, men tvert i mot kan bidra til fortrengning av kommersielle aktører på markedene de opererer i. De påpeker at i et konstruert tilfelle der to stasjoner sender nøyaktig det samme, vil de identiske stasjonene stjele lyttere fra hverandre. Fra et velferdsperspektiv vil dermed ikke to identiske stasjoner gi samfunnet noen nytteverdi, kun kostnader. De undersøker også om tilkomst av offentlige kanaler som sender ovennevnte formater synes å ha en effekt på tilkomst av kommersielle kanaler på et marked.

Forfatterne finner i analysen bevis for utbyttbarhet mellom offentlige og kommersielle stasjoner som sender jazz og klassisk musikk. Det samme er ikke tilfellet for nyheter. For klassisk musikk viser analysen sendeskjemalikheter helt ned på komponistnivå. Forfatterne finner også en statistisk signifikant sammenheng mellom tilkomst av offentlige kanaler som sender jazz og klassisk musikk og tilkomst av kommersielle kanaler som sender samme formater på de store amerikanske radiomarkedene. På de største radiomarkedene fører tilkomsten av hver nye offentlig kanal som sender klassisk musikk til en nedgang på 0,5 kommersielle radiostasjoner som sender klassisk musikk. Når det gjelder jazz går antall kommersielle jazzkanaler ned med 0,29 ved tilkomst av en ny offentlig finansiert jazzkanal.

Forfatterne argumenterer for at dataene dermed viser at offentlige allmennkringkastere bidrar til fortrengning av kommersielle aktører på store markeder. De viser til at over en tredjedel av den offentlige finansieringen går til stasjoner som sender jazz og klassisk musikk i markeder som ville hatt lignende kommersielt innholdstilbud uten de offentlige radiostasjonene. Forfatterne skriver at det likevel er viktig å merke seg at resultatene i studien ikke nødvendigvis impliserer at offentlig støtte eller finansiering av radio bør reduseres. Derimot mener de det kan være tilfellet at offentlige midler bør trekkes fra enkelte større markeder, og heller øremerkes markeder der de offentlige kanalene ikke er utbyttbare.

## 2.4: "Supplying and viewing diversity: the role of competition and viewer choice in Dutch broadcasting"

Sett i sammenheng med denne rapportens tema er Richard van der Wurffs studie av det nederlandske tv-markedet mindre relevant enn de foregående studiene. Studien undersøker ikke direkte hvordan offentlige allmennkringkastere påvirker kommersielle medieaktører, men ser på hvordan økt konkurranse påvirker innholdsmangfold på det nederlandske tv-markedet. En gjengivelse av studien er likevel tatt med da forfatteren argumenterer for at funnene tyder på at tilstedeværelsen av offentlige allmennkringkastere, og til en viss grad også markedskonsentrasjon, har sentral betydning for programmangfold i kringkastingsmarkeder.

Bakgrunnen for konklusjonen er en analyse av endringene i innholdsmangfoldet på det nederlandske kringkastingsmarkedet fra 1988 til 1999. I denne perioden økte antall generalistkanaler i Nederland fra to til ni. Dette medførte en økning i det totale tv-tilbudet fra 23,4 timer til 143,8 timer per dag, mens gjennomsnittlig seertid kun økte fra 1,5 time til 2 timer per dag. Kringkastingsmarkedet var i denne perioden altså preget av økt tilførsel av programmer, økt konkurranse og avtagende konsentrasjon i markedet. Forfatteren tar i analysen utgangspunkt i 11 programsjangre, og ser på hvordan tilbudet av disse endret seg gjennom perioden med utgangspunkt i ulike mål for diversitet. I studien måles publikums preferanser gjennom gjennomsnittlig seertid på ulike programtyper/sjangre.

Analysen viser en nedgang i heterogeniteten i programtyper fra 1988-1999. Forfatteren mener økningen i sendt tv-innhold kombinert med en observert nedgang i heterogeniteten i programmangfoldet tyder på at mer av samme type programmer ble sendt. Frem til 1995 var imidlertid nedgangen i det totale sjangermangfoldet i tråd med publikums preferanser. At kommersielle kanaler kom på banen medførte en økning i lett informasjon og serier, noe som samsvarte med publikums etterspørsel. Forfatteren beskriver denne første fasen som preget av moderat konkurranse.

På midten av 1990-tallet kom imidlertid tre nye kommersielle kanaler inn på markedet. Forfatteren mener markedet med dette skiftet i retning det han betegner som ødeleggende konkurranse; Heterogeniteten i programtyper gikk betraktelig ned og markedet begynte å tilby mindre sjangermangfold enn publikum ville foretrukket. Likevel, i og med at det totale programtilbudet samtidig økte veldig, hadde publikum fremdeles mulighet til å finne programtypene de ønsket. Konsekvensen var at heterogeniteten i publikums seervaner kunne opprettholdes på et relativt høyt nivå, og på et høyere nivå enn heterogeniteten i programtyper gjort tilgjengelig av kringkasterne på markedet.

Sett under ett mener forfatteren at funnene tyder på at tilkomst av nye kanaler svekker programmangfoldet på kringkastingsmarkedet. To grunner til at markedet ikke ble preget ytterligere av ødeleggende konkurranse med den økte konkurransen fra og med 1995, mener han er tilstedeværelsen av offentlige allmennkringkastere og til en viss grad også markedskonsentrasjon. Mer spesifikt mener forfatteren at konsentrasjon og offentlige allmennkringkastere bidrar til relativt høye nivåer av heterogenitet på enkeltkanaler uten å true heterogeniteten i programsetting på tvers av kanaler, ei eller markedsnivåene for forholdet mellom tilbud og etterspørsel. Studien argumenterer også for at tilkomsten av flere kanaler på markedet mest sannsynlig vil redusere sjangermangfoldet. På den annen side vil en sterk nedgang i antall kommersielle kanaler redusere samsvaret mellom programtilbud og publikums etterspørsel. Forfatterens konklusjon er at regjeringen bør tillate et visst nivå av

markedskonsentrasjon og fortsette å støtte offentlige kringkastere som har mål om å tilby mangfoldige og attraktive kombinasjoner av programmer.

#### **4: STUDIENE SETT UNDER ETT**

Om man ser de gjengitte studiene i sammenheng, er et gjennomgangstema at tilstedeværelsen av sterke og velfinansierte offentlige allmennkringkastere kommer forbrukerne til gode gjennom å bidra til et mer mangfoldig innholdstilbud (av høyere kvalitet). Tre av de fire studiene argumenterer på ulike måter for dette. I *Public and private broadcasters across the world – the race to the top* vises det til en positiv sammenheng mellom investeringer i innhold og i sjangerbredde mellom den største offentlige allmennkringkasteren og de største kommersielle kanalene i ulike land. I *What if there were no BBC television: The net impact on UK viewers* vises det til at investeringer i innhold, og særlig investeringer i original innhold, ville gått betydelig ned uten BBC på tv-markedet, og det argumenteres indirekte for at det samme vil kunne skje ved en nedskalering av BBC tv. *Supplying and viewing diversity: the role of competition and viewer choice in Dutch broadcasting* beskriver offentlige allmennkringkastere, med sine forpliktelser, som en viktig motvekt til tendensen til mindre programmangfold, som det vises til at økt konkurranse fører til.

Når det gjelder fortrenningsaspektet argumenterer *Public and private broadcasters across the world – the race to the top* for at det ikke finnes bevis på at fortrenning skjer i markeder med sterke og velfinansierte allmennkringkastere. Tvert i mot beskrives en positiv sammenheng mellom offentlige og kommersielle inntekter i markedene de har undersøkt. Forfatterne av *Public radio in the United States: does it correct market failure or cannibalize commercial stations?* mener deres analyse tyder på at fortrenning skjer på store amerikanske radiomarkeder, og at funnene peker i retning av at offentlige midler bør øremerkes markeder der offentlige kanaler ikke er utbyttbare.

Et av de mest sentrale funnene gjort i forbindelse med arbeidet med denne rapporten, er imidlertid at empirisk forskning som undersøker offentlige allmennkringkasteres påvirkning på kommersielle medieselskaper er svært begrenset. Undertegnede har for eksempel ikke klart å oppdrive empiriske studier fra skandinaviske markeder, som er de mest naturlige å sammenlikne det norske med. Det er heller ikke funnet empiriske undersøkelser fra andre markeder som ser på offentlige allmennkringkasteres påvirkning på kommersielle nettmedier. Studien som er funnet er også for få, og har for ulik tilnærming, til at man kan trekke generelle konklusjoner. At det er behov for empiriske studier fra det norske mediemarkedet vil derfor kunne være en overordnet konklusjon.

## Litteratur:

Armstrong, M. og H. Weeds (2007): "Public service broadcasting in the digital world\*", i: Seabright, P. og J. von Hagen (red.), *The Economic Regulation of Broadcasting Markets*, Cambridge University Press.

Bakke (2003): "Regulering av kringkasting i Norge – hvorfor, hvordan, hva har resultatene vært?". Institutt for offentlige styringsformer, senter for medieøkonomi. Forskningsrapport 5/2003.

Barwise, P. og R. G Picard (2014): "What if there were no BBC television? The Net Impact on UK Viewers". Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford University. Tilgjengelig på: <http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/publication/what-if-there-were-no-bbc-television>

Berry, S. T. og J. Walfogel (1999): "Public radio in the United States: does it correct market failure or cannibalize commercial stations?". *Journal of Public Economics* 71.

Cave, M., R. Collins og P. Crowther (2004): "Regulating the BBC". *Telecommunication Policy* 28(2004).

Foster, R. og Meek, K. (2008): "Public Service Broadcasting in the United Kingdom: A Longer Term View". The Social Market Foundation, London.

Mazzucato, M (2013): "BBC: From crowding out to dynamizing in", i: Picard, R. G. og P. Siciliani, "Is there still a place for public service television? Effect og the changing economics of broadcasting". Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford University.

Tilgjengelig på:

<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Is%20There%20Still%20a%20Place%20for%20Public%20Service%20Television.pdf>

Lerbrekk, J. R (2009): "Markedssvikt i TV-markedet og behovet for offentlige kanaler - sett i lys av digitaliseringen av bakkenettet". Samfunns- og næringslivsforskning AS. Prosjekt 1304, arbeidsnotat 01/09.

(2013): "Public and private broadcasters across the world – the race to the top". BBC-rapport. Tilgjengelig på:

Roppen, J. (2010): "Markedsfinansiering og privatisering av allmennkringkasting". Samfunns- og næringslivsforskning AS. Prosjekt 1304, arbeidsnotat 11/10.

Van der Wurff, R. (2004): "Supplying and Viewing Diversity: The Role of Competition and Viewer Choice in Dutch Broadcasting". *European Journal of Communication* 19.

Weeds, H.(2013): "Digitisation, Programme Quality and Public Service Broadcasting" i: Picard, R. G. og P. Siciliani, "Is there still a place for public service television? Effect og the changing economics of broadcasting". Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford University. Tilgjengelig på:

<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Is%20There%20Still%20a%20Place%20for%20Public%20Service%20Television.pdf>