

Vår dato
23.1.2017

Vår referanse
17/00221-1

Deres dato

Deres referanse
14/7126

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler:
Peter Bøgh

Oversendelse av notat om konsekvensene ved å avvikle annonsereglementet

Vi viser til oppdrag i supplerende tildelingsbrev nr. 1 for 2016 av 25.05.2016 og senere kontakt om oppdraget.

Vedlagt følger Difis notat. Vi beklager noe sen oversendelse.

Vennlig hilsen
for Difi

Steffen Sutorius
direktør

Peter Bøgh
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.

Dokumentasjon av konsekvensene ved å avvike annonsereglementet

Notat til KMD

08.02.2017

KMD ref. 14/7126

Innhold

0. Sammen drag	3
1. Innledning.....	5
1.1 Status	5
1.2 Annonser regelverkets historikk	6
1.3 Leseveiledning	7
2. Hva kan vi få ut at statsregnskapet?	8
2.1 Regnskapstall for annonsering mv. kan ikke brukes direkte	8
2.2 De fleste annonsetyper er unntatt fra reglementet.....	10
2.3 Reglementet gjelder kun en brøkdel av statens annonseutgifter	12
2.4 Spørreskjemaundersøkelse har liten hensikt pga. lav kjennskap.....	13
3. Hva påvirker statens utgifter, avisenes inntekter og informasjon til innbyggerne?	14
3.1 Teknologi- og markedsutvikling påvirker statens annonseringspraksis	14
3.2 Digitalisering påvirker kanalvalg og leservaner	15
3.3 Oppsummering av utviklingstrekk.....	17

0. Sammendrag

Det opprinnelige formålet med å ha bestemmelser om statens annonsering i dagspressen var å sikre innbyggerne nødvendig informasjon fra staten.

Midlertidige retningslinjer for statens annonsering i dagspressen (annonserementet) gjelder når et statlig forvaltningsorgan velger å annonsere eller kunngjøre i trykte aviser. Dette skal skje i alle listeførte aviser i det aktuelle geografiske området.

Stillingsannonser var ikke omfattet da de midlertidige retningslinjene kom i 2002. Statlig annonsering som er regulert i kunngjøringsbestemmelser i lov eller forskrift (f.eks. til plan- og bygningsloven) er også unntatt.

Statens samlede utgifter til annonsering mv. er 318 mill. kr (2015) og andelen som er omfattet av retningslinjene er av Difi anslått til 15 pst. av dette. Fordi statsregnskapet og den enkelte virksomhets regnskap ikke gjør det mulig å skille mellom annonsering som er omfattet av retningslinjene og som ikke er omfattet, er anslaget omtrentlig og basert på Difis vurdering av endringene i retningslinjene og utviklingen i måten annonsering og kunngjøring faktisk skjer.

Statistikk for utviklingen i annonsemarkedet og i innbyggernes lesevaner viser en sterk overgang fra papiraviser til digitale medier, der annonserementet ikke gjelder.

Annonserementet er innholdsmessig utdatert og har i liten grad vært kommunisert og fulgt opp etter at det trådte i kraft i 2002. Det er sannsynligvis lite kjent, både i og utenfor statsforvaltningen. Difi mener at reglementet i dag ikke har særlig innvirkning, hverken på statens annonseringspraksis og -utgifter, papiravisenes inntekter eller kvaliteten på statens informasjonstiltak.

Det følger av dette at det neppe har noen vesentlige konsekvenser om annonserementet blir avvirket. Prinsippet i kommunikasjonspolitikken om «å nå alle» vil uansett gjelde. Difi foreslår at reglementet blir opphevet.

Difi har fått i oppdrag å utrede konsekvensene for staten, dagspressen og innbyggerne av en eventuell avvikling av annonserementet.

Reglementet gjelder bare hvis virksomheten *velger* å annonsere i dagsavis på papir. All elektronisk annonsering og kunngjøring er dermed unntatt.

Annonserementet har over tid fått et mye snevrere virkefelt enn opprinnelig. Endringer tidlig på 2000-tallet gjorde reglementet mindre viktig.

Difi forvalter annonserementet. Ut fra det lave antall henvendelser, og søk på internett, er det vår vurdering at reglementet antagelig er svært lite kjent i statsforvaltningen, og at det ikke er et viktig tema for dagspressen.

Difi ajourfører hvert år listen over aviser som staten skal annonsere i ut fra reglementet. De senere årene har det ikke kommet inn noen klager fra pressen til Difi over at statsannonser

ikke er rykket inn slik reglementet bestemmer. I statsforvaltningen er det ingen som har rapportert inn reglementet som en såkalt tidstyv.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMDs) oppdragsbeskrivelse sier at Difi skal beregne budsjettvirkningen for staten ved avvikling av annonsereglementet. I statsregnskapet er det ikke en egen artskonto for de annonseringene som er omfattet av reglementet, og gjennom statsregnskapet vet vi derfor ikke hva som er den nåværende årlige ressursbruken. Heller ikke den enkelte virksomheten spesifiserer regnskapet sitt på en slik måte at de relevante annonseringene, kunngjøringene mv. fremkommer som egne tall.

Videre vet vi ikke om statsforvaltningen etterlever reglementet, og om utgiftene er på et riktig nivå per i dag. En undersøkelse av dette krever en gjennomgang av enkeltfakturaer og -annonser.

Difi anslår løselig at annonser som er omfattet av reglementet har samlede utgifter for statsforvaltningen på rundt 47 mill. kr årlig, som tilsvarer ca. 15 pst. av de totale annonse-/kunngjøringsutgiftene. Vi vil presisere at disse utgiftene ikke vil falle bort ved en opphevelse fordi nåværende annonseringspraksis etter Difis syn ikke skyldes reglementet, som er lite kjent.

Den fremtidige konteksten for statens annonseringspraksis og for prinsippet «å nå alle» vil bl.a. være at papiravisene mister betydning og at annonseringen flytter til internett, jf. Digital agenda for Norge, kap. 16. Statlig annonsering og kunngjøring skjer i økende grad i digitale medier, og til dels er digital annonsering pålagt gjennom regelverk. Informasjonstiltak overfor innbyggere og næringsliv blir sterkt påvirket av, og må utnytte, den teknologiske utviklingen, med nye kanaler og endring i lesevaner. Fremtidige utgifter for staten og inntekter for mediehusene blir påvirket av dette.

På bakgrunn av at annonseregelverket har et svært begrenset virkeområde og økonomisk omfang, samt tiltagende overgang til digital annonsering, mener vi at det ikke er nødvendig med ytterligere konsekvensvurderinger enn anslagene og vurderingene i foreliggende notat.

Sett hen til den bagatellmessige betydningen av reglementet, ser Difi ingen grunn til at det formelt fortsatt skal gjelde.

1. Innledning

Vi viser til oppdrag i supplerende tildelingsbrev nr. 1 for 2016 av 25.05.2016, tatt inn i dette notatets vedlegg 1. Difi får der i oppdrag å utrede konsekvenser av å avvikle annonse-reglementet. Konsekvensene for staten, dagspressen og innbyggerne skal beskrives. Konsekvensene for staten skal beregnes mht. budsjettvirkning.

1.1 Status

Reglementet er gjengitt på regjeringen.no og på Difis hjemmeside: Annonserregelverket | Difi.no. Sammenfatningen ser slik ut:

Annonserregelverket går i korte trekk ut på at statsetatar som vel å annonsere i trykte aviser skal annonsere i aviser som er listeførte i Difi. Ynskjer ein statsetat å nå innbyggjarane i heile landet gjennom trykte medium, må det annonserast i alle landets listeførte aviser. Ynskjer ein statsetat å nå ei mindre gruppe innbyggjarar, t.d. i eit fylke eller i ein by, må det annonserast i listeførte aviser i dette fylket eller i denne byen.

Det er en rekke unntak fra reglementet. Det er lenge siden det hadde noen vesentlig betydning, se omtale nedenfor av historikken.

Reglementet har status som en intern instruks, vedtatt ved kgl.res. Det gir ikke rettsvirkning for tredjepart. Avisene har ikke juridisk rett på annonser.

Siden 2002 har Statskonsult/Difi, i forståelse med departementet, gjort lite for å informere om reglementet. Difi ajourfører årlig listen over aviser som faller inn under reglementet, ut fra endringer i opplagstall og utgivelseshyppighet.

Annonserreglementet var opprinnelig ment som et informasjonspolitisk virkemiddel, men er ikke det i dag (internt notat Statskonsult, 2006). Prinsippet i statens kommunikasjonspolitikk om «å nå alle» gjelder uavhengig av annonserreglementet.

Statens annonsepolitikk er formelt sett ikke en del av mediestøtteordningene (NOU 2010: 14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte).

Kravet om at statlige virksomheter som velger å annonsere i trykte medier, i så fall skal gjøre dette i listeførte dagsaviser på papir, er nå lite aktuelt. Gjennom bruk av digital annonsering, hjemmesider, portaler, sosiale medier, digital postkasse, e-post og SMS kan statlige virksomheter nå alle uten å bruke papiraviser. Mulighetene hos Brønnøysundregistrene og de elektroniske publikasjonene Norsk lysingsblad og Norsk Lovtidend dekker mange behov som tidligere krevde kunngjøring i papiraviser.

Innbyggerundersøkelsen 2015 spurte brukerne om offentlige virksomheter «.. gir deg nødvendig informasjon» og om de «... gjør det de kan for å sikre det du har rett til». Svarene viste at flere store etater lå i intervallet 65–70 på en skala fra 0–100, dvs. i øvre del av det som er definert som delvis fornøyd (51–70). NAV hadde en score på 55.

Mediemangfoldsutvalget ble nedsatt høsten 2015, og har frist til mars 2017. Utvalget skal vurdere økonomiske virkemidler for å sikre mediemangfold, men skal også vurdere regulatoriske virkemidler hvis det er relevant. Forslag fra utvalget kan få konsekvenser for staten, avisene og innbyggerne. Annonsereglementet er ikke eksplisitt nevnt i utvalgets mandat, men det kan ifølge sekretariatet ikke utelukkes at utvalget kommer med forslag som berører reglementet på en eller annen måte.

1.2 Annonseregelverkets historikk

I 1969 kom pressestøtten i gang, med formål å opprettholde en politisk og geografisk differensiert presse. Fra samme år fikk Statens informasjonstjeneste midler for å styrke statlig kunngjøring av lover, rettigheter og påbud, og kunne gi tilskudd til statsforvaltningen for dette formålet. I 1969 ble også den første annonseinstruks fastsatt.

NOU 1973:22 Dagspressens økonomi (Dagspresseutvalget) påpekte at statens annonsering ikke er en form for pressestøtte, men at de inntektene avisene fikk gjennom statlig annonsering, var av stor betydning for avisenes økonomiske uavhengighet.

I 1979 kom det et krav om godkjenning av aviser som skulle motta statsannonser, og sentral listeføring av disse. For å bli listeført måtte krav til bl.a. utgivelseshyppighet og opplag være oppfylt.

Opprinnelig gjaldt annonseregelverket både stillingsannonser og kunngjøring av lover og administrative tiltak.

I 2001 ble elektronisk kunngjøring av regelverk til offisiell kunngjøring. Lovdatas åpne nettsted inneholder fra da av de primære rettskildene som regulerer innbyggernes rettigheter og plikter.

Fra og med året 2002 er stillingsannonser tatt ut av ordningen, og de midlertidige retningslinjene (det nåværende annonsereglementet) trådte i kraft. Samtidig ble Kulturdepartementets budsjett for pressestøtte styrket noe, som en kompensasjon for inntektstap grunnet endrede retningslinjer (NOU 2010:14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte).

Fra og med 2003 er ordningen med sentrale midler som kan gis som tilskudd¹ til virksomheter i statsforvaltningen, falt bort. Fra da av var innholdet i reglementet ikke lenger korrekt.

I 2003 og 2004 ble ajourføring og forenkling av reglementet vurdert, bl.a. ifm. delegering av fullmakter i Moderniseringsprogrammet. Men annonsereglementet er formelt ikke endret siden 2002.

I 2009 kom Retningslinjer for statens kommunikasjonspolitikk. De midlertidige retningslinjene for statens annonsering i dagspressen var ikke omtalt, bortsett fra en lenke i den digitale utgaven.

I 2010 ble NOU 2010:14 om mediestøtte avgitt. Statens annonsering er omtalt i kap. 4.4.2, som begrenser seg til en omtale av ovennevnte endring i 2002 av ordningen for stillingsannonser.

¹ Statskonsult kunne helt eller delvis dekke utgifter til annonsering i dagspressen av lover og administrative tiltak, jf. reglementets 3.5 og 3.6.

I 2012 varslet regjeringen i Digitaliseringsprogrammet at den ville gjennomgå bestemmelsene som stiller krav om kunngjøring i papiravis.

1.3 Leseveiledning

I dette notatet bruker vi begrepet *annonserementet*, slik som i oppdragsbeskrivelsen fra KMD. Begrepet *annonsergelverket* har også vært brukt. Reglementet som trådte i kraft i 2002 og som fortsatt gjelder heter i fulltekst *Midlertidige retningslinjer for statens annonsering i dagspressen*.

Det er ingen klare forskjeller mellom *annonsering* og *kunngjøring* (NOU 1992:37 Statlig annonsepolitikk).

I notatet ser vi i pkt. 2 på om statsregnskapet kan vise tall for annonsering og kunngjøring som faller inn under annonserementet. Vi viser noen eksempler fra statlige etater og virksomheter mht. annonseutgifter generelt. Difi kommer videre med anslag for hvor store utgifter staten har på annonser der reglementet er relevant.

I pkt. 3 vurderer vi hva som i fremtiden vil påvirke utgiftsnivået for staten, inntektene for avisene og informasjonen til innbyggerne. Vi belyser dette med statistikk for utviklingen i leservaner, opplagstall og reklamemarkedet.

Både pkt. 2 og 3 kan leses som kommentarer til oppdraget, som vil være svært vanskelig, kostbart og lite hensiktsmessig å løse i fullt samsvar med ordlyden. Difi mener imidlertid at konsekvensene av en opphevelse av reglementet er sannsynliggjort godt nok gjennom beskrivelsene i dette notatet av utgiftsanslag for staten, inntektsprofilen for avisene og utviklingstrekkene i leseratferd og i media.

2. Hva kan vi få ut at statsregnskapet?

I oppdraget fra KMD heter det bl.a. at Difi skal beskrive og beregne de budsjettmessige konsekvensene for staten av en oppheving, totalt og per departementsområde.

Det er da nødvendig å gå nøye inn på tilgjengelige regnskapstall og hvordan utgifter til annonsering bokføres. Dette må vi sammenholde med hvilke typer annonser som er unntatt fra reglementet, og prøve å komme frem til utgiftstall for de annonsetypene som gjenstår som relevante. Deretter kan vi drøfte hvordan en oppheving vil slå ut på dette tallet.

2.1 Regnskapstall for annonsering mv. kan ikke brukes direkte

Statsregnskapet skiller ikke mellom på den ene siden de annonsene som er relevante for reglementet, og på den andre siden stillingsannonser, anbud og andre kunngjøringer som ikke er omfattet (jf. tabell 3). Se vedlegg 2 for detaljer om regnskapsføringen.

Statsregnskapets artskonto 683 Annonser og kunngjøringer utgjorde i 2015 ca. 166 mill. kr. Kontoen brukes bl.a. til stillingsannonser.

Statsregnskapet har også andre artskonti som bl.a. gjelder annonsering. Mest relevant er 732 Reklamekostnad med ca. 152 mill. kr (2015).

Tabellen under viser samlede utgifter per departementsområde for artskonto 683 og 732.

Tabell 1: Statsforvaltningens utgifter til annonsering mv., mill. kr (2015)

Departementsområde	Samlet utgift	Utgift der reglementet gjelder
Arbeid og sosial	16	2,4
Barn og likestilling	30	4,5
Finans	21	3,1
Forsvar	5	0,7
Helse og omsorg	14	2,1
Justis	48	7,2
Klima og miljø	5	0,7
Kommunal og modernisering	30	4,5
Kultur	24	3,6
Kunnskap	9	1,3
Landbruk	2	0,3
Næring	11	1,6
Olje og energi	3	0,4
Samferdsel	75	11,2
Utenriks	25	3,7
SUM hele statsregnskapet	318	≈ 47

Kilde for Samlet utgift: Statistikkside til Difi – <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/innkjop#4333>. På disse sidene kan en også sammenlikne enkeltorganisasjoner. Statistikkside baserer seg på statsregnskapstall fra DFØ. Tallene omfatter kun bruttobudsjetterte statlige virksomheter, unntatt Forsvaret. Helsesektoren, statens direkte økonomisk engasjement i oljesektoren, høyskoler og universiteter er heller ikke med.

Utgiftskolonnen til høyre er basert på anslaget i pkt. 2.3 om at reglementet gjelder for 15. pst. av annonseutgiftene. Anslaget er brukt likt for alle departementer, mens det i praksis vil være forskjell i utgiftsprofilen, jf. tabell 3.

Artskonto 683 og 732 fordeler seg på forskjellige budsjettposter. Post 01 Driftsutgifter er den tyngste. De ulike postene er imidlertid ikke til hjelp for å skille mellom utgifter som faller hhv. innenfor og utenfor annonsereglementet.

Det er flere muligheter for føring av annonseutgifter i den enkelte virksomheten og det er ikke mulig å finne utgifter som er relatert til annonsereglementet bare ved å ta ut regnskapstall fra kontiene. Dette skyldes at den enkelte virksomheten kan foreta spesifiseringer av annonseutgiftene på firesiffernivå, som skjer uten å skille mellom reglementsrelevante utgifter og andre annonseutgifter. Dette ville krevd en forskjell i regnskapsføringen langs mange dimensjoner på firesiffernivå, bl.a. mellom annonser i papiraviser og i elektroniske medier (kanal), mellom innbyggere og næringsliv (målgruppe) og mellom annonser som er styrt av lov og forskrift og som ikke er det (regelverk).

I og med at regnskapsføringen ikke er detaljert langs disse dimensjonene, er det nødvendig å undersøke enkeltfakturaer på de to artskontoene hvis man skal få et *presist* tall for dagens utgifter. For hver faktura må det undersøkes om fakturaen gjelder annonse på papir, om den har innbyggere som målgruppe, om den gjelder rettigheter, plikter eller muligheter for innbyggere og om den ligger utenfor reguleringen av annonsering i særskilte regelverk. I mange tilfeller må man da i tillegg til fakturaen antagelig også se på den annonsen som fakturaen gjelder.² For å få et fullstendig bilde av inntektene hos ulike avistyper måtte man gjort en tilsvarende gjennomgang hos disse.

Nedenfor følger noen eksempler på annonseutgifter i store etater. Etatene er forskjellige når det gjelder målgruppe, sektor og oppgaver.

Tabell 2: Annonseutgifter i utvalgte etater (mill. kr, 2015)

Etat/virksomhet	Konto 683 Annonser og kunngjøringer	Konto 732 Reklame- kostnad	Samlet utgift	Utgift der reglementet gjelder
Arbeids- og velferdsetaten	10,4	2,5	12,9	1,9
Skatteetaten	6,1	2,7	8,8	1,3
Forsvarsbygg	3,2	1,4	4,6	0,7
Politidirektoratet	2,1	0,7	2,8	0,4

Kilde: Statistiksiden til Difi – <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/innkjop#4333>. Statistiksiden baserer seg på statsregnskapstall fra DFØ. Utgiftskolonnen til høyre er basert på anslaget i pkt. 2.3 om at reglementet gjelder for 15. pst. av annonseutgiftene. Anslaget er brukt likt for alle etater, mens det i praksis vil være forskjell i utgiftsprofilen, jf. tabell 3.

Selv store etater³ har utgifter som begrenser seg til et nivå mellom 2,8 og 13,9 mill. kr årlig samlet på artskontoene 683 Annonser og kunngjøringer og 732 Reklamekostnad.

² Det vil antagelig være vanskelig å få oppslutning om en slik kartlegging, bl.a. pga. arbeidet mot tidstyver og mot ad hoc-rapportering.

³ Statens vegvesen har høyere utgifter enn de andre store etatene som er tatt med i tabell 2, jf. Samferdsel i tabell 1. Høye utgifter til annonsering i Statens vegvesen og i Jernbaneverket skyldes krav i plan- og bygningsloven til kunngjøring og mulighet for offentlig ettersyn i statens planarbeidsprosesser, f.eks. oppstart av planarbeid og forslag til reguleringsplan. Disse kunngjøringene faller utenfor annonsereglementet.

Måten virksomhetene regnskapsfører annonseutgiftene varierer, jf. vedlegg 2. Difi og Kirkerådet kan tjene som eksempler:

Difis utgifter i 2015 på konto 683 Annonser og kunngjøringer utgjorde 1,7 mill. kr og gjaldt i sin helhet stillingsannonser (underkonto 6830). Alle andre annonser ble ført på 732 Reklamekostnad og utgjorde 0,1 mill. kr.

Kirkerådets utgifter i 2015 var preget av kirkevalget, og digital annonsering i den forbindelse var skilt ut på en egen underkonto og utgjorde 3,75 mill. kr.⁴ Dette utgjorde godt over halvparten av de totale utgiftene til annonsering det året.

2.2 De fleste annonsetyper er unntatt fra reglementet

Nedenfor viser vi hvilke typer utgifter som er hhv. relevante og ikke relevante for reglementet, og som regnskapssystemene måtte ha skilt på for å være til nytte i vår sammenheng.

Vurderingene av hvilke annonsetyper som omfattes baserer seg på teksten i reglementet og hvordan Difi som forvalter tolker reglementet.

⁴ Opplyst av Kirkerådet.

Tabell 3: Hvilke annonseutgifter er relevante for annonsereglementet?

	Trykte dagsaviser (papiraviser med minst 2 nr. per uke) som er listeført	Elektroniske medier, fagpresse, ukepresse, fjernsyn, radio
Kunngjøring av lover og administrative tiltak som gjelder innbyggernes rettigheter, plikter eller muligheter, i praksis kampanjer ⁵ o.l.	Relevant, jf. reglementets 3.1	Ikke relevant, jf. reglementets 1.1
Kunngjøring av lover og administrative tiltak som gjelder næringslivet	Ikke relevant, jf. reglementets 3.1	
Kunngjøring, kampanjer o.l. uten at det foreligger nye rettigheter, plikter eller muligheter for innbyggerne	Ikke relevant, jf. reglementets 3.1	
Statlig annonsering eller kunngjøring som er regulert i lov eller forskrift ⁶	Ikke relevant, jf. reglementets 3.2	
Anbud	Ikke relevant, jf. reglementets 3.2	
Stipender og andre ordninger der annonseutgifter dekkes av ordningens midler	Ikke relevant, jf. reglementets 3.2	
Profilering ⁷	Ikke relevant, jf. reglementets 3.1	
Stillingsannonser	Ikke relevant (statsbudsjettet 2002)	

⁵ Kampanjer innebærer en ekstra informasjonsinnsats for et bestemt formål og tidsrom (NOU 1992:37 Statlig annonsepolitikk).

⁶ Gjelder bl.a. kunngjøringer iht. tvangsfullbyrdelsesloven, konkursloven, skifteloven (proklama) og plan- og bygningsloven. En vanlig formulering er at tiltak mv. skal «... kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet». Det er ikke uvanlig at det i lov og forskrift stilles krav om kunngjøring i elektroniske medier.

⁷ Profilering innebærer at staten markerer seg overfor omverdenen ved sin kompetanse og høye kvalitet på produkter/tjenester, ved visuelle symboler og/eller ved å synliggjøre etaten i mediene (NOU 1992:37 Statlig annonsepolitikk).

2.3 Reglementet gjelder kun en brøkdel av statens annonseutgifter

For å komme fram til et anslag for utgifter som faller inn under reglementet (Beløp rel. på papir) kan vi gjøre et anslag for hvor mye av konto 683 og 732 som gjelder annonsetyper som er omfattet (Anslag andel reglem.). Fra det beløpet vi da kommer fram til (Beløp relevant) trekker vi en anslått andel som gjelder elektroniske kanaler (Andel elektronisk).

Stillingsannonser utgjør en svært stor andel av konto 683, i enkelte virksomheter 100 pst. Anbud kan også føres på 683. Også når det gjelder konto 732, antar vi at svært mye vil falle utenfor reglementet, slik som markedsføring og profilering. Jf. vedlegg 2.

I tabellen nedenfor baserer vi oss på at 80 pst. av konto 683 gjelder stillingsannonser⁸ og andre annonsetyper faller utenfor, og at 20 pst. gjenstår. Videre at 60 pst. av konto 732 Reklamekostnad faller utenfor og 40 pst. gjenstår som omfattet av reglementet. Dessuten at annonsering i elektroniske medier utgjør 50 pst. av kostnadene⁹, noe som gir følgende anslag¹⁰:

Tabell 4: Anslag for utgifter til annonsering der reglementet er relevant, mill. kr

KONTO	BELØP MILL. KR	ANSLAG AN- DEL REGLEM.	BELØP RELEVANT	ANDEL ELEKTRONISK	BELØP REL. PÅ PAPIR	PR DEP- OMR.	PR VIRK- SOMHET	PR AVIS
683 Annonser	166,00	20 %	33,20	50 %	16,60	1,11	0,22	0,11
732 Reklame	152,00	40 %	60,80	50 %	30,40	2,03	0,41	0,20
SUM	318,00		94,00		47,00	3,13	0,63	0,31

Beløp mill. kr er sum fra statsregnskapet (2015) for vedkommende artskonto.

Anslag andel reglem. er hvor stor prosentandel av artskontoen som annonsetyper omfattet av reglementet utgjør.

Beløp relevant er utgiftene til annonsetyper som omfattes av reglementet (mill. kr), men før fradrag for elektronisk annonsering.

Andel elektronisk er hvor stor prosentandel av Beløp relevant som antas å være elektronisk, og som går til fradrag.

Beløp relevant på papir er utgifter (mill. kr) til annonsering i dagsaviser på papir og som omfattes av reglementet.

Pr dep.-omr. er statens utgifter (mill. kr) der reglementet gjelder fordelt jevnt på 15 departementsområder.

Pr virksomhet er statens utgifter (mill. kr) der reglementet gjelder fordelt jevnt på 75 departementer og direktorater.

Pr avis er statens utgifter (mill. kr) der reglementet gjelder fordelt jevnt på 150 listeførte aviser, og er inntekt for disse.

Med disse anslagene utgjør utgiftene som faller inn under reglementet (47 mill. kr) 15 pst. av statens totale utgifter til annonsering mv.

Tabell for beregning av alternative anslag (ved innsetting av andre tall i kursiv) ligger i tidligere oversendt regneark.

⁸ Veiledningsmaterieell for DFØ-regnskapskunder sier at stillingsannonser føres på 6830. Den historiske vektleggingen og oppmerksomheten rundt stillingsannonser sammenholdt med andre annonser, tilsier at dette er det dominerende elementet. Se vedlegg 2 i dette notatet. Vi understreker imidlertid at prosentanslaget er usikkert.

⁹ Jf. pkt. 3 der det fremgår at annonseinntekter fra digitalutgaven nylig har passert papirutgaven hos VG.

¹⁰ Den svært beskjedne konto 730 Salgskostnad (8,8 mill. kr i 2015) holdes her utenfor. Avhendingsinstruksen har i punkt 3.4 en egen bestemmelse om annonsering: Kunngjøringen skal gjøres kjent i Norsk lysingsblad og i minst én avis som er alminnelig lest på stedet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/avhendingsinstruksen/id106661/>

Ut fra de nevnte forutsetningene om hva som faller utenfor, utgjør gjennomsnittlig utgift per departementsområde ca. 3,1 mill. kr per år, og per virksomhet ca. 0,6 mill. kr.¹¹ Inntekt per listeført avis er i gjennomsnitt ca. 0,3 mill. kr. Disse utgiftene/inntektene forsvinner ikke ved en oppheving, men kan tenkes å bli påvirket.

Hypotetisk kan man tenke seg at annonsereglementet fører til dobbeltdekning/«overforbruk» og dermed til ekstra inntekter for avisene. Men man kan også tenke seg at reglementet fører til «underforbruk» ved at dagspressen i papirform blir valgt bort, jf. KMDs oppdragsbeskrivelse. De metodiske utfordringene ved å undersøke dette er omtalt i pkt. 3.1.

I praksis vil en endring opp eller ned i annonseutgiftene *som konsekvens av at reglementet blir avviklet*, etter Difis oppfatning være marginal. Det er andre faktorer enn annonsereglementet som forårsaker endringer. De marginale endringene av utgifter for staten, inntekter for avisene og kvaliteten på informasjonen ved at annonsereglementet blir avviklet begrunnes nærmere i pkt. 3.

2.4 Spørreskjemaundersøkelse har liten hensikt pga. lav kjennskap

Datainnhenting i statlige virksomheter i form av intervju eller spørreundersøkelse for å få belyst dagens praksis sett opp mot en situasjon der reglementet er fjernet, har etter Difis mening lite for seg.

Vi viser i denne forbindelse til en informasjonsundersøkelse i 1992 (referert i NOU 1992:37 Statlig annonsepolitikk, se særlig tabell 5.6). Det ble da spurt om hvordan det daværende annonsereglementet fungerte mht. ulike typer annonsering. Det var skilt mellom stillingsannonsering, kunngjøring av regelverk samt annen annonsering (kampanjer, profilering mv.). I dag er det i praksis kun den sistnevnte av disse tre annonsetypene som er særlig aktuell for reglementet.

Det var en overraskende lav svarprosent på 46 pst. for typen Annen annonsering. Av dem som faktisk svarte, var det 37 pst. som svarte «Vet ikke». En mulig forklaring på den lave svarprosenten ble oppgitt å være at mange etater ikke kjente til reglementet. En mulig forklaring på den høye vet ikke-prosenten ble sagt å være manglende erfaringsmateriale, eller at etatene ikke hadde tenkt igjennom hvordan reglementet fungerte. Vi antar at kunnskapen og bevisstheten i dag er enda lavere, gitt den reduksjonen i reglementets virkeområde som har skjedd siden 1992, og fordi tilskuddsordningen er bortfalt.

¹¹ I tråd med statistikksidene på difi.no regner vi ut fra 15 departementsområder og 60 direktorater. Antall virksomheter er lik summen av departementsområder og direktorater (75). For en del departementsområder er gjennomsnittstallet på 3,1 mill. kr åpenbart for høyt i og med at totalsummen for all annonsering (tabell 1) er lavere.

3. Hva påvirker statens utgifter, avisenes inntekter og informasjon til innbyggerne?

I pkt. 2 beskrev vi alle unntakene fra annonsereglementet, og anslo at reglementet derfor bare gjelder for en brøkdel av alle statens annonseutgifter. I dette punktet går vi inn på hva som generelt vil påvirke annonseringspraksisen i fremtiden, og om reglementet har en betydning.

3.1 Teknologi- og markedsutvikling påvirker statens annonseringspraksis

Hvis vi legger til grunn at vi har identifisert et tilstrekkelig sikkert anslag for utgiftene i 2015 som faller inn under reglementet (se tabell 4 over), er neste trinn å anslå hvordan en eventuell oppheving slår ut.

KMDs oppdragsbeskrivelsen kan tolkes dithen at en oppheving av annonsereglementet vil ha en virkning for statlige virksomheter, for avisene og for innbyggerne.

Difi antar at annonsereglementet er et «sovende» regelverk. Det betyr at det er lav kunnskap og bevissthet om reglementet. Som forvalter av reglementet mottar Difi ingen henvendelser fra statsforvaltningen om hvordan det skal tolkes. Reglementet har ikke vært fulgt opp etter at tilskuddsmidlene falt bort i 2003. Det ligger da i sakens natur at en eventuell opphevelse av regelverket neppe vil ha særlige konsekvenser.

Det er ikke kommet inn meldinger om annonsereglementet i tidstyvarbeidet.

Det er antagelig lav kunnskap og bevissthet om annonsereglementet også i pressen. Difi som forvalter av annonsereglementet, mottar hvert år få – og de siste årene ingen – henvendelser fra dagspressen om dette. Heller ikke søk på internett indikerer at dette er noe tema i mediebransjen.¹²

Det er andre faktorer enn en oppheving av reglementet som påvirker statens utgifter, avisenes inntekter fra statlig annonsering og kvaliteten i statens informasjonstiltak mest. Disse er påvirket av en rekke årsaksfaktorer som innvirker på hverandre.

Behovet for informasjonstiltak må løses ut fra:

- teknologisk utvikling og muligheter
- priser i markedet og kostnader
- innbyggernes lesevaner.

Statens kanalvalg og utforming av den enkelte annonsen (dersom annonsering velges som tiltak) må basere seg på dette og vil i sin tur ha virkninger for størrelsen på statens utgiftskontoer for annonsering, inntekter for avisene og kvaliteten på informasjonstiltakene.

¹² Søk på hjemmesiden til Mediebedriftenes Landsforening gir null treff. Siste registrerte hendelse var brev fra Landslaget for lokalaviser 28.12.2013 angående ukeaviser. Denne henvendelsen var imidlertid basert på en misforståelse (som også finnes i NOU 2010:14 kap. 7.7) om at det ikke var anledning for statlige virksomheter til å annonsere i ukeaviser. I svaret fra FAD (kopi til Kulturdepartementet og Difi) 23.01.2013 ble dette forklart, og det ble pekt på at å ta med ukeaviser i listeføringen kunne gi høyere terskel for valg av papiraviser som annonsemedium.

Ofte vil regelverk være et sterkt virkemiddel for å påvirke atferd. Men det forutsetter at regelverket er kjent og at det etterleves. Etterlevelsen er i sin tur avhengig av at forvalteren av regelverket følger med på praksis, og eventuelt iverksetter sanksjoner ved manglende etterlevelse.

Tildelingsbrevet sier at Difi skal beskrive «overforbruk» (dobbeltdekning) og «underforbruk» som skyldes annonsereglementet.

En slik beskrivelse krever detaljerte undersøkelser av fakturaer og annonser, fordelt på avistyper og distrikter. Videre krever det informasjon om aktørenes valg av annonsemedium, og reglementets betydning for valget, nå og i fremtiden.

Overforbruk og underforbruk, og de konsekvensene dette har for staten kostnadmessig og for innbyggerne mht. å få relevant informasjon, må ses ut fra samtlige kanaler som staten bruker til informasjonstiltak, og de må ses i lys av medieutviklingen. Det er informasjon om *leservaner og kanalvalg* som best sier noe overordnet om hvordan prinsippet «å nå alle» kan nås.

3.2 Digitalisering påvirker kanalvalg og leservaner

Digitaliseringen i mediesektoren er omtalt i Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge. Der pekes det bl.a. på at avis- og TV-hus i større grad tilbyr lignende innhold (konvergens) og at det i dagens mediebilde er stor valgfrihet når det gjelder når, hvor og hvordan man konsumerer medieinnhold. Av befolkningen over 12 år har 97 prosent tilgang på internett (4. kvartal 2015), og internett er den viktigste nyhetskilden.

Mediebedriftenes Landsforening (MBL) følger med på leservanene: Daglig når mediehusene 85 prosent av befolkningen over 12 år. 53 prosent leser avisene på papir, 60 prosent leser avisene på nett, mens avisenes mobilutgaver leses av 39 prosent (nyhetssak 08.03.2016 på www.mbl.no). Lesertallene for papirutgavene av avisene faller i samme tempo som tidligere; med 10 pst. årlig (tall fra MBL, gjengitt i Aftenposten 23.09.2016).

SSBs IKT i staten-undersøkelse 2012 viste at 64 prosent av alle virksomhetene i staten brukte sosiale medier i kontakten med innbyggerne. Tilsvarende undersøkelse i 2014 viste at 75 prosent av virksomhetene benytter nettsamfunn som Facebook, 66 prosent benytter mikroblogger som Twitter og 33 prosent har blogger på egne sider.

Større vekt fra statens side på brukerorientering, automatiserte tjenester og såkalte push-tjenester (jf. Digital agenda for Norge, kap. 6.2) vil endre den enkelte statlige virksomhets måte å tenke annonsering og kunngjøring på. Dette vil slå ulikt ut i den enkelte virksomhet og på det enkelte departementsområde, og vil trolig avhenge bl.a. av formål, sektorlover og oppgavetype.

Ser vi på den generelle utviklingen i media når det gjelder annonsering er tendensen klar: År for år har trykte medier måttet vike for digitale medier. Utviklingen har vært dramatisk de senere årene:

I følge Schibsteds rapport for fjerde kvartal 2015, falt VGs annonseinntekter på papir med mer enn en fjerdedel i løpet av året. Men annonser på papir er langt fra VGs viktigste

inntektskilde. Nettannonsene har for lengst gått forbi papirannonsene i omsetning (kilde: medienorge.no, 30.08.2016).

Tabellene nedenfor viser en tydelig endring i favør av elektroniske medier når det gjelder reklame i media. Samtidig har totalsummen av reklameomsetning i trykte og elektroniske medier økt betydelig fra 2010 til 2015 (se tabell 5).

Tabell 5: Netto reklameomsetning for ulike media (mill. kr)

Mediegruppe	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dagspresse	2 061	1 894	1 672	1 490	1 233	951
- riksaviser	-	-	596	572	368	-
- region- og lokalaviser	-	-	1 075	918	864	-
Ukepresse/magasiner	299	371	289	245	221	186
Fagpresse	63	64	59	54	40	33
Sum trykte medier	2 423	2 330	2 021	1 791	1 495	1 171
TV	2 315	2 870	3 132	3 330	3 410	3 408
Radio	319	334	356	371	387	405
Internett	969	1 130	1 422	1 846	2 396	2 639
- display	-	-	1 120	1 278	1 481	1 678
- mobil	-	-	60	202	372	378
- web-TV	-	-	33	91	174	188
- søk	-	-	207	274	367	394
Sum elektroniske medier	3 604	4 336	4 911	5 548	6 194	6 453

Kilde: Medienorge. Tallene er innhentet av Mediebyråforeningen blant medlemmene. Netto betyr etter rabatt og før provisjon.

Tabell 6: Reklameinvestering 2015 (mill. kr, prosentvis forandring)

	2015	±%
DAGSPRESSE INKL. INNSTIKK	4 015	-14,9
GRATISAVISER	142	-24,5
UKEPRESSE	326	-18,6
FAGPRESSE	423	-4,3
TRYKTE KATALOGER	40	-26,7
DIREKTEREKLAME	1 924	-7,1
TV	3 858	1,4
RADIO	744	4,1
KINO	138	5,8
INTERNETT INKL. MOBIL	7 416	11,1
UTENDØRSREKLAME	592	6,2
TOTALE MEDIEINVESTERINGER	19 619	-0,7
EVENT MARKETING	2 521	8,3
SPONSING	4 466	3,3
TOTALE REKLAMEINVESTERINGER	26 606	0,7

Kilde: irm.no. Data er hentet fra reklamebransjen. For firmaer som ikke har levert tall er det estimert tall slik at statistikken gir et helhetsbilde. Løpende priser, netto.

3.3 Oppsummering av utviklingstrekk

Difi antar at:

- Det fortsatt vil være en forskyvning over til elektroniske medier, og særlig til mobile plattformer
- Den generelle og svært sterke forskyvningen fra trykte medier til elektroniske medier ikke bare gjelder innbyggernes lesevaner og reklame, men også statlige virksomheters valg av informasjonstiltak og -kanaler. Digitale aviser er aktuelle for statlige annonser.
- Det har vært og vil fortsette å være en nedgang i statlige annonser og kunngjøringer som faller inn under annonsereglementet (den grønne rubrikken i tabell 3)

Dette innebærer at:

- Eventuelle konsekvenser for staten, avisene og innbyggerne av at reglementet eventuelt blir avviklet, blir mindre for hvert år i takt med nedgangen for dagsaviser på papir og nødvendig økning av statens annonser, kunngjøringer mv. på ulike digitale medier
- Andre faktorer enn annonsereglementet vil i langt større grad påvirke utgiftsnivået for staten til annonser, inntektene til avisene fra dette og kvaliteten på informasjonstiltakene rettet mot innbyggerne
- Prinsippet om «å nå alle» er ikke truet av den digitale utviklingen

På bakgrunn av status i dag og fremtidig utvikling ser ikke Difi noen grunn til at annonsereglementet fortsatt skal gjelde.

Pkt. 4 i supplerende tildelingsbrev av 25.05.2016:

**MANDAT – DOKUMENTASJON AV KONSEKVENSENE VED Å AVVIKLE
ANNONSEREGLEMENTET**

Difi bes om å utrede konsekvenser ved å avvike Annonsereglementet. Utredningen bør ferdigstilles innen 31.12.2016.

Mål:

Beskrive mulige økonomiske og administrative konsekvenser av å oppheve Annonsereglementet for:

- a) Staten (reglementet gjelder kun statsforvaltningen)
- b) Dagspressen
- c) Innbyggerne

Punkt a) Staten

Budsjettvirkninger må beregnes, men også beskrives verbalt. Totalvirkningen skal være fordelt på departementsområdene (dvs. inkludert underliggende virksomheter).

Konsekvenser for statens bruk av dagspressen som annonsemedium skal beskrives, f.eks. i hvilken grad Annonsereglementet fører til et «overforbruk» eller et «underforbruk» av dagspressen. Med «overforbruk» menes dobbeltdekning, dvs. at flere aviser dekker samme område eller de samme brukergruppene. Med «underforbruk» menes konsekvensene av at dagspressen blir valgt bort som annonsemedium p.g.a. kostnadene Annonsereglementet påfører staten. Underforbruket må altså sees i forhold til at regelverket ikke finnes, og hvor man eventuelt kunne velge de avisene som best gjorde at man kunne nå alle innbyggerne, jf. Statens kommunikasjonspolitikk («Nå alle-prinsippet»).

Punkt b) Dagspressen

Må beregnes, både totalvirkningen og hvilke aviser/avistyper og distrikter som blir mest berørt.

Punkt c) Innbyggerne

Kommunikasjonsmessige konsekvenser for innbyggerne må beskrives.

Merknader:

- Kun 2015-tall skal legges til grunn.
- Reglementet gjelder kun dagspressen, og avisene som går inn under regelverket er listeført. Listen følger vedlagt.
- Poenget med konsekvensvurderingen sett fra statens synspunkt er å finne ut hvor store utgiftene til annonsering i dagspressen trolig vil være dersom reglementet blir opphevet.

Om bokføringen i statsregnskapet

Statsregnskapet er på tresiffer-nivå, men føringen i regnskapssystemene lokalt er på firesiffer-nivå. Tallene aggregeres opp til tresiffer-nivå. DFØ forklarer dette slik (utdrag fra Veileder til standard kontoplan):

Eksempel på obligatorisk nivå og underkontonivå i standard kontoplan

Kontoklasse 6 Annen driftskostnad
Kontogruppe 63 Kostnader lokaler
Konto 630 Leie lokaler

Underkonto 6300 Leie kontorlokaler
Underkonto 6301 Leie lagerlokaler

I eksemplet ovenfor er det obligatoriske nivået angitt på tresifternivå, konto 630 Leie lokaler. På firesifternivået har virksomheten valgt å opprette en underkonto 6300 for leie av kontorlokaler og en underkonto 6301 for leie av lagerlokaler. Etter dette er det fortsatt ledige underkontoer fra 6302 til 6309. Virksomhetene må følge det obligatoriske nivået (tresifternivået), men kan foreta ytterligere inndeling for å dekke eget informasjonsbehov. Ved aggregering av regnskapsinformasjon for staten samlet, vil sum leieutgifter til kontor og lager vises på konto 630, uavhengig av virksomhetenes inndeling på underkontonivået.

I føringskontoplan for DFØ-kunder er de aktuelle konti for annonseutgifter mv. omtalt slik:

6830 Annonser. Denne konto benyttes til stillingsannonser i forbindelse med rekruttering.

6835 Andre kunngjøringer. Denne konto benyttes til annen annonsering i ulike media m.m. For eksempel anbudskunngjøringer. Kostnad til stillingsannonser bokføres på konto 6830.

7300 Salgskostnad. Kostnader påløpt i direkte tilknytning til salget skal føres på denne kontoen. Se for øvrig kommentarene under konto 7320 Reklamekostnad.

7320 Reklamekostnad. Reklame er tiltak for å fremheve foretakets produkter overfor potensielle kjøpere for å bevare eller oppnå salg. Annonser, brosjyrer, kataloger og prislister er eksempler på kostnader som føres på denne kontoen. Det samme med markedsføring eller annonsering mot private og statlige virksomheter. Dersom foretaket har store reklamekostnader kan det være en fordel å opprette flere kontoer f.eks.:

7321 Profilering
7322 Informasjon

Etter kontakt med økonomifunksjonen i Difi synes følgende å være relevante momenter for oppdraget når det gjelder muligheter for å skaffe gode regnskapsdata:

Standard kontoplanen for statlige virksomheter i den form som den er per i dag, ble gjort obligatorisk fra og med 2014. Strukturen er derfor ganske ny og det vil sannsynligvis variere hvordan den enkelte virksomhet har tatt i bruk det fjerde sifferet. Dette vil gi variasjoner i detaljering og spesifisering i konteringen i regnskapet.

Annonsering er vanligvis ikke et stort område i virksomheten økonomisk, og det er lite trolig at det er interessant å skille mellom digital annonsering og annonsering på papir. Generelt er spesifiseringen av regnskapstall avhengig av om den er interessant for analyse- og styringsformål i virksomheten.

I noen tilfeller brukes prosjektdimensjonen for å følge opp tidsbegrensede utgifter, men dette vil ofte være for større planlagte aktiviteter (engangsutgifter, kampanjer) og vil bare være synlig i den enkelte virksomhet.¹³

I de aller fleste statlige virksomheter er det høyst sannsynlig intet skille mellom digital annonsering og trykket annonsering ved hjelp av firesiffernivået.

Veilederen til DFØ skiller på 4-siffernivå mellom konto 6830 Annonsering og konto 6835 Andre kunngjøringer. Førstnevnte konto skal ifølge veilederen brukes til stillingsannonser og sistnevnte konto er mer en «sekkepost» for kunngjøring av anbud og annen annonsering (6835 brukes ikke av Difi).

Også konto 732 Reklamekostnader brukes til annonsering.

Annonseutgifter vil kunne føres på 730 Salgskostnader, men her er utgiften svært liten for staten samlet. Utgiftene vil antagelig for det meste falle utenfor annonse-reglementet.

En feilkilde ved bruk av regnskapstall er at virksomhetene er tilbakeholdne med å ta i bruk nye kontonumre som det sjelden vil komme fakturaer på. I stedet benytter de en allerede eksisterende konto.

¹³ Det er særlig disse annonseutgiftene som gjenstår som relevante for annonsereglementet, i den grad de er knyttet til papirutgavene av dagsavisene, jf. tabell 3 i notatets pkt. 2.2.