
Om pressestøtten og statens annonseregelverk

Rapport 1998:2

Forord

På oppdrag fra Finansdepartementet har Statskonsult gjennomgått utvalgte tilskuddsordninger. Bakgrunnen for gjennomgangene er arbeidet med forbedret styring, resultatorientering og kontroll med statlige tilskuddsordninger.

Arbeidet med gjennomgangen av den statlige pressestøtten (kapittel 335 post 71 og 76) og statens regelverk for annonsering i dagspressen, har vært koordinert av en styringsgruppe bestående av representanter for Finansdepartementet, Kulturdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Vi vil takke alle som har stilt sin tid og kunnskap til disposisjon for vårt arbeid, blant andre forskere, avisfolk, avisorganisasjoner og statlige institusjoner.

Statskonsult står som ansvarlig for alle vurderinger og beskrivelser i rapporten. Prosjektansvarlig har vært avdelingsdirektør Vivi Lassen. Rapporten er utarbeidet av Tone Grøver (prosjektleder) og Knut Klepsvik. Prosjektmedarbeidere har vært Jostein Ingvaldsen og Kirsti Berg. Anne-Grete Aase har bistått med språklig gjennomgang og slutføring av rapporten.

Oslo, januar 1998

Jon Blaalid

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	13
1.1 Mandat	13
1.2 Bakgrunn	13
1.3 Mandatpresiseringer	15
1.4 Datagrunnlag og organisering av arbeidet	17
1.5 Rapportens oppbygging	18
2 Avklaringer, avgrensninger og definisjoner	20
2.1 Kapittel 335 post 71 og 76	20
2.2 Nord-Norge-satsen	20
2.3 Internt og eksternt mangfold	20
2.4 Den økonomiske rammen	21
2.5 Hva er en avis? Dagspressebegrepet	22
3 Pressestøtten – Bakgrunn og historisk utvikling	24
3.1 Utviklingen av pressestøttens ulike tilskuddsordninger	24
3.2 Prinsipiell uenighet og interessemotsetninger	26
3.3 Utviklingen i statens utgifter til direkte pressestøtte	26
4 Avisenes rolle i mediebildet	28
4.1 Avislesing og annen mediebruk – landsomfattende undersøkelser	29
4.2 Mediene som kilde til lokale og nasjonale nyheter	31
4.3 Oppsummering	33
5 Pressestøttens mål, tildelingskriterier og støttens innvirkning på avisers økonomi	35
5.1 Mål og begrunnelse for pressestøtten	35
5.2 Tildelingskriterier	40
5.3 Dagens avisstruktur og de pressepolitiske målene	46
5.4 Pressestøttens betydning for avisers økonomi	49
5.5 Produksjonsstøttens incentiver og avisers tilpasningsmuligheter	57
5.6 Oppsummering	61
6 Endring i eierforhold og pressestøtten	63
6.1 Eierkonsentrasjon og pressestøttens politiske funksjon	64
6.2 Faktiske endringer i eierforholdene for aviser 1994–97	65
6.3 Annonsemarkedet og annonsesamkjøringens betydning for oppkjøp av aviser	69
6.4 Visse vilkår knyttet til pressestøtten	71
6.5 Oppsummering	79

7 Andre forhold knyttet til pressestøttens utforming.....	81
7.1 Oppfølgingskriterier.....	81
7.2 Presentasjon i St prp nr 1.....	83
7.3 Kulturdepartementets styring av og kontroll med Statens medieforvaltning	85
7.4 Kontroll med opplagsberegningen.....	88
7.5 Evaluering.....	89
7.6 Andre forhold.....	89
7.7 Oppsummering.....	89
8 Papirløse aviser og pressepolitiske målsettinger	91
9 Pressestøtten – samlet vurdering og anbefaling	92
9.1 Utformingen av støtten. Vurdering og anbefaling	92
9.2 Innretningen på støtten – Oppsummering og vurdering	97
9.3 Målfortolkninger og pressestøttens innretning.....	98
9.4 To modeller for dreining i pressestøtten	100
9.5 Anbefaling knyttet til pressestøttens innretning.....	102
10 Annonseretningslinjene.....	105
10.1 Organisering og ansvarsfordeling	105
10.2 Regelverket	105
10.3 Annonseretningslinjene i relasjon til statens informasjonspolitikk, økonomiregelverket og pressepolitikken	108
10.4 Tre alternativer	116
10.5 Oppsummering	119
11 Samlet anbefaling – omlegging av annonseregelverket og pressestøttens innretning	121

Liste over informanter

Litteraturhenvisninger

VEDLEGG 1

VEDLEGG 2

VEDLEGG 3

Sammendrag

Gjennomgangen av den statlige pressestøtten og statens regelverk for annonsering i dagspressen er utført på oppdrag fra Finansdepartementet.

Hovedpunktene i mandatet for gjennomgangen er:

1. Pressestøtten skal vurderes i lys av målene for pressepolitikken og de kravene økonomiregelverket for staten stiller. Samtidig skjer det endringer i medie- og avismarkedet som kan eller bør ha betydning for pressepolitikken og for pressestøttens innretning og utforming. Gjennomgangen skal se på måter som ytterligere sikrer at pressestøtten benyttes i henhold til målsettingene med den.
2. Retningslinjene for statens annonsering i dagspressen skal vurderes med henblikk på omlegging. En omlegging av retningslinjene berører enkelte aviser som omfattes av pressestøtten. Det er et mål for denne gjennomgangen å klargjøre forholdet mellom pressepolitikken og informasjonspolitikken.

Pressestøtten

Hovedprinsippene for statens medie- og pressepolitikk ble nedfelt i St meld nr 32 (1992–93) Media i tida, og gitt sin tilslutning gjennom enstemmig vedtak i Stortinget (Inst S nr 223 (1992–93)). Det er kapittel 335 post 71 (produksjonstilskuddet) og post 76 (tilskudd til ymse publikasjoner) som er gjenstand for vurdering i denne rapporten. I 1997 utgjorde disse postene henholdsvis 202,8 og 35,1 millioner kroner. Post 71 er den man vanligvis betegner som «pressestøtten». Over post 76 gis tilskudd til stortingspartienes hovedorgan, tilskudd til navngitte publikasjoner samt til innvandrerpublikasjoner. Innvandrerpublikasjonene omfattes ikke av denne gjennomgangen. For budsjettåret 1998 er post 71 redusert med 15 millioner kroner.

I 1996 fikk 124 aviser pressestøtte over post 71. Aviser som kan få støtte er små alene-/nr 1-aviser (opplag mellom 1 000 og 6 000), nr 2-aviser (aviser som konkurrerer med en større avis på utgivelsesstedet) og riksspredte meningsbærende aviser. Nr 1/aleneaviser får *faste satser* som stiger trinnvis etter utgivelsesfrekvens. Nr 2-aviser får tilskuddet *beregnet* i forhold til opplag og antall utgivelser pr. år. Nr 2-aviser i storbyene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) får en høyere sats (sats I) enn øvrige nr 2-aviser. De riksspredte meningsbærende avisene får sats I, samt et ekstra tillegg. I 1996 utgjorde det ekstra tillegget 6 millioner kroner.

Hovedmålene for pressepolitikken er formulert slik:

- bidra til et fortsatt høyt aviskonsum
- bidra til at det kan utkomme aviser på flest mulig steder hvor det er grunnlag for det

-
- bidra til at det kan utgis riksspredte meningsbærende aviser
 - bidra til lokal avis konkurranse på flest mulig steder.

Problemene med dagens pressestøtte

Pressestøtten er på mange måter et effektivt virkemiddel når det gjelder å ivareta pressepolitikkenes mål om avismangfold (i denne rapporten har vi bare sett på *eksternt* mangfold, dvs antallet aviser innen ulike aviskategorier). Støtten treffer temmelig presist aviser med svak økonomi.

Vår vurdering er imidlertid at det knytter seg flere dilemmaer og uklarheter til dagens pressestøtte. De viktigste konsekvensene av dette er:

1. Den utformingen støtten har, gir dels sviktende grunnlag for styring, objektive kriterier og effektvurderinger.
2. Vilkår i støtteordningen hemmer vekstbetingelsene for avisene som får støtte.

Det er vanskelig å se at dagens pressepolitiske mål om avismangfold kan ivaretas uten produksjonsstøtten. Det er derfor av betydning at pressestøttens legitimitet ikke undergraves som resultat av at uklarhetene og dilemmaene blir for mange. Det må være klart hva pressepolitikken står for, og hvilke aviser den skal nå. Det er ikke klart i dag.

Vi tror ikke pressestøtten kan løses fra alle sine dilemmaer. Vi mener likevel at støtteordningen kan bli mer tydelig og derigjennom fungere bedre, om den i større utstrekning enn i dag tar hensyn til de endringene i politiske, økonomiske og strukturelle rammebetingelser som gjelder for avisene.

Nedenfor følger de dilemmaer og uklarheter knyttet til pressestøtten vi anser som mest problematiske:

- Målet om avis konkurranse er for uklart (drøyt 80 prosent av tilskuddsrammen går til dette målet):
 - Målet skiller ikke prinsipielt mellom *nasjonal og lokal avis konkurranse*. Dette er to vesensforskjellige måter å konkurrere på. Lokalaviser har en genuin lokal tilknytning, og står helt sentralt i den lokale nyhetsformidlingen. Aviser som konkurrerer på nasjonalt nivå konkurrerer med store løssalgsaviser og etermedier.
 - Målet om *lokal avis konkurranse* er for uklart med hensyn til hva det er ønskelig å oppnå med den lokale avis konkurransen. Målet synes basert på to innfallsvinkler, som ikke er overensstemmende med hverandre: På den ene siden et generelt ønske om å stimulere lokal avis konkurranse i landet som helhet. På den andre siden et ønske om å bevare de gjenværende nr 2-avisene som kommer ut *daglig*. Målet om lokal avis konkurranse er *vanligvis* knyttet til de *daglige* nr 2-avisene. Vi har 10 steder med slik avis konkurranse. Avis konkurransen er imidlertid mer utbygget, om vi tar med andre avisers bidrag til lokal konkurranse. Blant annet har vi 22 steder med lokal avis konkurranse om vi også regner

med nr 2-aviser som kommer ut med 1–3 utgaver pr uke. Alle landets aviser inngår i en aller annen form for aviskonkurranse.

- Målet om høyt aviskonsum kan tolkes i ulike retninger og er ikke avklart i forhold til pressestøttens øvrige mål. Det ønskes et høyt *volum* på konsumet, men også et konsum av aviser med geografisk spredning og av varierte former for aviser. Målet om konsum er lite avklart i forhold til pressestøttens øvrige mål.
- Det er sviktende grunnlag for å utarbeide objektive tildelingskriterier. Dette skyldes blant annet manglende definisjon av de riksspredte meningsbærende avisene (disse avisene tildeles til sammen over 1/3 av totalrammen). Disse avisene synes representert ved navn (Nationen, Vårt Land, Dagsavisen Arbeiderbladet, Dagen og Klassekampen er de som får støtte som riksspredte meningsbærende aviser). I hvilken grad en avis fortsatt er riksspredt meningsbærende, eller kan oppnå støtte som slik avis, må avgjøres gjennom en avveining mellom avisens meningsinnhold og spredning. Særlig meningsinnhold, men også spredning, er uklare størrelser.
- Sentrale elementer i utformingen av støtten kan hemme avisenes muligheter for utvikling. Kommersielle eiere må stimuleres til eierskap på de premisser som gjelder for slike eiere. Da er det et problem at aviser som mottar støtte, ikke kan betale ut utbytte. Regelen som hindrer uttak kan av utbytte kan påføre avisene vanskeligheter med å skaffe investor-kapital. I visse tilfeller kan utbyttebegrensningen gjøre avisene mer sårbare for nedleggelse. Flere aviser i støtteordningen har høy soliditet, noe som kan skyldes at kapital over tid (inklusive pressestøtte) er akkumulert i avisselskapet. Det er ikke nødvendigvis en fordel for støttede aviser at kapital akkumuleres i selskapet, i stedet for å være tatt ut som utbytte underveis, om det måtte tillates. Eiere kan være tilbøyelige til å legge ned en avis med svak lønnsomhet og høy soliditet, hvis inntekts-grunnlaget blir svakere (for eksempel fordi støttenivået blir lavere. Lavere støttenivå kan være resultat av at nye aviser kommer inn i ordningen – ikke bare av politiske beslutninger). Framfor å forsøke å tilpasse avisen til et lavere inntektsnivå, kan eieren ønske å berge verdiene som ligger i avisen, før egenkapitalen tæres. Her skiller trolig mange av dagens eiere seg fra tidligere tiders eiere.
- Utbytteregelen kan i seg selv frambringe alternative måter å føre transaksjoner på innen konsern, slik at kontrollen med transaksjoner blir illusorisk.
- Ordningen har et uavklart forhold til lønnsomhet i aviser. Forskriften kan i noen grad se ut til å være formet slik at økonomisk svakstilte aviser skal være målgruppen. Fra og med 1998 vurderes det å gi pressestøtten et *uttrykt* formål om å støtte økonomisk svakstilte aviser. Det skal eventuelt innføres en grense for hvor stort overskudd en avis kan ha, før støtte ikke kan ytes. Formålet begrunnes med at det er ønskelig å holde aviser med overskudd utenfor ordningen. Samtidig kan virkningen være at incentiver til vekst og lønnsomhet for de som allerede får støtte, fjernes. Dette strider mot støtteordningens egne forutsetninger om at pressestøtten skal føre aviser inn i positive vekstspiraler.

-
- Mange av de støttede avisene bringes ikke til lønnsomhet etter støtte –eller bringes til svak lønnsomhet. Dette er aviser som for en stor del har tatt ut innsparingspotensialet. Kommersielle eiere vil på sikt ikke ha interesser i å eie aviser som ikke er lønnsomme.
 - At pressestøtten er utformet som rammetilskudd, gjør i dag at den enkelte avis sitt støttenivå svinger med *antall* aviser i ordningen, og disse avisenes *opplag*. Dette er et problem hvis store aviser kommer inn i ordningen og reduserer tilskuddene til øvrige aviser. Svingninger i støtten kan være særlig problematisk for avisene med svakt lønnsomhets-potensial, og gjøre dem mindre attraktive å eie. Så lenge statens utgifter til pressestøtte fortrinnsvis begrenses gjennom rammen, ikke gjennom strammere mål/definisjoner enn det som i dag gjelder, skaper dette også behov for andre former for vilkår/kontrolltiltak som virker uheldig for avisene innen støtteordningen (utbytteregelen, eventuell overskudds-begrensning).
 - Uklare definisjoner og mål gir sviktende grunnlag for styring av ordningen, og gir ikke tilstrekkelig mulighet for vurdering av støtteordningens effekter.
 - Det er uklart hvordan hensynet til pressens frie stilling skal ivaretas. Kulturdepartementet har ikke ønsket å utforme effektmål for støtteordningen, nettopp av hensyn til pressens frie stilling. Samtidig vurderer departementet å innføre en ordning som medfører detaljert innsyn i den enkelte avis økonomi (ved eventuell overskudds-begrensning). Allerede i dag legges føringer på avisers økonomiske atferd, gjennom vilkårene i støtteordningen.
 - Post 76 er løst knyttet til de pressepolitiske målene. Budsjettposten har ikke et klart formål, ingen klare tildelingskriteier og gir langt romsligere vilkår for publikasjonene enn det som gjelder for post 71.

Etter Statskonsults vurdering er alt dette dilemmaer og uklarheter som hemmer mulighetene for å lykkes med støtteordningen.

Hvilke endringer i pressestøtten kan styrke ordningen?

Etter Statskonsult vurdering kan følgende endringer bidra til en bedre støtteordning:

- Klarere definisjon av målet om konsum, som forholder seg til pressestøttens øvrige mål.
- Klarere definisjoner av målene om aviskonkurransen, blant annet med et mer eksplisitt skille mellom *nasjonal* og *lokal aviskonkurransen*. Målet om *lokal aviskonkurransen* må avklare følgende: Skal konkurransen mellom to *daglige* aviser på 10 steder i landet prioriteres, eller skal det forsøkes stimulert til mer varierte former for lokal aviskonkurransen på bredere basis?
- Klarere definisjoner av aviskategorier, som samsvarer med eventuell presisering av målene om aviskonkurransen. Riksspredte meningsbærende aviser bør gis en annen definisjon, i samsvar med et mål om aviskonkurransen på nasjonalt nivå, og ikke etter «mening» (som ikke kan

-
- bli et objektivt kriterium). Hvis spredning skal være et kriterium, må det avklares hva spredning er.
- Færre aviser i støtteordningen, og høyere støttesatser til de avisene som eventuelt skal/bør prioriteres opp – innenfor ordningen.
 - En egen utredning bør ta opp problemene knyttet til regelen som hindrer uttak av utbytte (paragraf 4 i forskriften for produksjonstilskudd). Paragraf 4 i forskriften inneholder også andre vilkår. Vilkårene synes basert på urealistiske oppfatninger om hvordan anvendelsen av tilskuddet kan kontrolleres. En utredning bør gjennomgå hele paragraf 4 for å se om, og i så fall hvilke kontrollelementer som eventuelt kan bidra til å styrke målsettingene med støtteordningen. Forslaget om overskuddsgrense bør avvente en slik utredning. Utredningen bør ta utgangspunkt i et prinsipielt skille mellom *mål og tildelingskriterier* på den ene siden, og eventuelle *vilkår knyttet til anvendelse* av tilskuddet på den andre. Den samme utredningen bør vurdere om en regelstyrt tilskuddsordning kan fungere bedre (blant annet inneha færre vilkår som kan gi utilsiktede virkninger) enn dagens rammetilskuddsordning. Klarest mulig mål og tildelingskriterier, og få eller ingen vilkår knyttet til anvendelse av tilskuddet, vil harmonere best med tilskuddsordningens egenart.
 - Oppfølgingskriterier (effekt mål) utarbeides i forhold til de tre målene som retter seg direkte mot aviser, og hvordan utviklingen innen disse aviskategoriene virker ulikt inn på ulike former for konsum. Avisers annonseinntekter pr 1 000 i opplag vil gi et godt innblikk i utviklingen av avisers økonomi. Innhenting av regnskapsdata fra avisene bør vurderes lagt til en uavhengig forskningsinstitusjon, for å lage løsere kopling mellom oppfølgingskriterier og tildeling av tilskudd.
 - Soliditetstall bør innhentes for å få et bedre innblikk i bransjens økonomi, samt i utilsiktede virkninger av pressestøtten (jf. mulige effekter av utbytteregelen)
 - Opplagskontrollen bør primært være avisorganisasjonenes ansvar. Staten kan eventuelt utføre stikkprøvekontroller med en annen og departementsoppnevnt revisor.
 - Utbedret rapportering i St prp nr 1, basert på oppfølgingskriterier.
 - Kulturdepartementets kontroll med Statens medieforvaltning bør skjerpes, særlig med hensyn til tildelingsprosessen. Økonomiregelverket stiller krav om et system for internkontroll i underliggende virksomheter. Departementets oppfølging med et slikt system, kan ivaretas gjennom rapportering fra Statens medieforvaltning.
 - Deler av post 76 bør overføres til andre kapitler på statsbudsjettet (først og fremst partistøtten). Deler av posten bør overføres til post 71. Noen av publikasjonene som i dag får støtte over post 76, kan søke støtte over post 71.

Modeller for endring i støttens innretning

Rapporten lanserer to modeller for dreining i støttens innretning. Modellene er like når det gjelder målet om lokalaviser på flest mulig steder, og målet om

riksspredte meningsbærende aviser. Modellene er ulike når det gjelder målet om lokal aviskonkurranse.

Likt for modellene:

- At det skal utkomme aviser på flest mulig steder det er grunnlag for det: Opplagstaket for nr 1/aleneaviser senkes fra 6 000 til 4 000. Dette utgjør 31 aviser. Disse avisene har bedre forutsetninger for å tilpasse produkt til økonomi, sammenliknet med andre aviser i støtteordningen.
- Bidra til at det skal komme ut riksspredte meningsbærende aviser: Støtten til de riksspredte meningsbærende avisene beholdes minimum på dagens nivå om den prioritet disse avisene i dag er gitt, skal videreføres. Det gjenstår for øvrig avklaringer rundt dette målet, som også kan få konsekvenser for tildelingen.

Ulikt for modellene:

- Målet om lokal aviskonkurranse – modell 1
Modellen innebærer en presisering av målet om lokal aviskonkurranse, som innebærer at lokal aviskonkurranse kan være mer ulikeartet enn det som representeres gjennom daglige aviser. Fådagereaviser som konkurrerer med større aviser kan anses som tilfredsstillende bidragsytere til den lokale aviskonkurransen (ikke bare gjennom tildeling som i dag, men gjennom tolkningen av hva som tilfredsstillende målsettingen). Aviser med 1 utgave pr. uke bør ytes støtte som stiger lineært med opplaget (ikke trinnvis som i dag), for å stimulere til konkurranse.

Hvis modell 1 legges til grunn for pressestøtten, vil trolig flere daglige nr 2-aviser legges ned, blant annet på grunn av til dels svak økonomi samt andre forhold vi har pekt på som gjør disse avisenes framtid usikker. Med modell 1 må det forventes at totalkonsumet av aviser kan gå noe ned.

Den delen av tilskuddsrammen som frigjøres ved å senke opplagstaket for nr.1-/aleneaviser (14 mill kroner i 1996), og en eventuelt gradvis omdisponering ved at aviser må legge ned driften, foreslås anvendt i henhold til tre ulike alternativer (eller kombinasjoner av disse):

1. Etableringsstøtte, for å stimulere til nydannelser vi ser tendenser til.
2. Øke sats I (storbysatsen) om konsumets volum skal vektlegges.
3. Øke satsen til aviser som konkurrerer på nasjonalt nivå (i dag riksspredte meningsbærende aviser), om slik aviskonkurranse skal prioriteres.

-
- Målet om lokal avis konkurranse – modell 2
Innebærer en økt satsing på de daglige nr 2-avisene. All om-disponering av rammen bør tilflyte disse avisene, hvis modell 2 skal legges til grunn. Modellen lager et *skarpere skille mellom daglige og ikke-daglige aviser*. Begrunnelsen for modell 2 kan være at vi *har* daglige nr 2-aviser, mens det anses svært vanskelig å etablere nye dagsaviser. Disse avisene bidrar til et høyere avisforbruk, og representerer en annen form for lokal avis konkurranse, enn det fådagersaviser kan gjøre. Modellen bidrar trolig i større grad til høyt avisforbruk, enn modell 1 gjør.

Statskonsult anbefaler modell 1. Vi tror modellen gir en gradvis dreining i støtten mot en avisstruktur som med dagens budsjett og rammebetingelser vil være mer realistisk. Modellen formulerer mer eksplisitt det som i dag velges implisitt. Den søker samtidig å stimulere en lokal avis konkurranse som kan være mer ulikeartet. De tre alternative formene for disponering av rammen som lanseres i modellen, bør vurderes i lys av hvordan det er ønskelig å dreie pressepolitikken framover.

Annonserereguleringen

Hovedspørsmålene i tilknytning til annonserereguleringen er:

1. Er reguleringen formålstjenlig i henhold til prinsippene for statlig informasjonspolitikk?
2. Hvordan vil omlegging av reguleringen – til en ordning som stiller statlig virksomheter friere – fungere i forhold til pressepolitikken sine målsetninger?

Reguleringen ble etablert i 1979. Reguleringen krever at staten skal annonsere i alle aviser på et gitt sted. Det har vært betydelig motstand mot å endre reguleringen, så vel politisk som fra pressen. Motstanden har vært basert på synspunkter om at staten ikke skal vri leserpreferanser og skal opplyse alle grupper og lag av befolkningen. En mer underliggende argumentasjon er etter vår vurdering knyttet til at omlegging vil få konsekvenser for aviser som i dag er høyt prioritert innenfor pressepolitikken. Vi har forstått debatten slik, at det er det siste forholdet som har skapt størst vanskeligheter med å få endret retningslinjene.

NOU 1992:37 Statlig annonsepolitikk (Viksveen-utvalget) står som et sentralt utgangspunkt for drøftingen i rapporten. Denne utredningen anbefalte en omlegging av statens regelverk for annonsering i dagspressen, til en mer frivillig ordning for statlig virksomheter. Utredningen anså ikke dagens retningslinjer som formålstjenlig informasjonspolitikk. Retningslinjene undergraves også ved at statlig virksomheter bryter reglene uten at dette følges av former for sanksjoner.

I denne rapporten vurderer vi retningslinjene i forhold til så vel prinsippene for statlig informasjonspolitikk, som de konsekvenser en omlegging vil ha for pressepolitikken. Vi slutter oss til Viksveen-utvalgets hovedkonklusjoner. Vi ser imidlertid at en omlegging i slik retning kan få store konsekvenser for hovedstadsaviser som omfattes av pressestøtten. Dette kan være konsekvenser

av et omfang som ikke lar seg kompensere ved økt pressestøtte, blant annet fordi tap av statsannonser kan få andre ringvirkninger for aviser, som færre lesere og andre abonnenter.

Vi presenterer tre alternativer som kan bidra til å klargjøre forholdet mellom statens informasjonspolitikk/annonseretningslinjene, og pressepolitikken.

1. Beholde dagens retningslinjer, men gjøre klart at dette er og skal være en del av pressestøtten. Denne løsningen må eventuelt følges av former for sanksjoner for de statlige virksomheter som bryter regelverket.
2. Gjennomføre forslagene til Viksveen-utvalget, og øke pressestøtten til berørte aviser.
3. Gjennomføre forslagene til Viksveen-utvalget gradvis, uten former for kompensasjon.

Vi anbefaler løsningen i punkt 2. Vi mener dette er løsningen som best ivaretar to hensyn: Pressepolitikken og en mer formålstjenlig informasjonspolitikk for staten. Vi har i rapporten pekt på at avisene har beskjedne muligheter til å øke annonseinntektene eller senke kostnadene. Dette gjelder i særlig grad de riksspredte meningsbærende avisene, som først og fremst er gruppen som kan bli rammet økonomisk av en omlegging av regelverket. Vi mener derfor at en kompensasjon gjennom økt pressestøtte bør gjøres permanent, og basere seg på pressestøttens prinsipp om objektive tildelingskriterier. Dette er mulig å gjøre, fordi det er én gitt aviskategori som kan bli rammet av en omlegging. Vi har imidlertid anbefalt en gjennomgang av målet for og definisjonen av riksspredte meningsbærende aviser. Skal kompensasjon bygges inn i pressestøtteordningen, må dette ses i sammenheng med en eventuell avklaring av mål og målgruppe. Per i dag vil en kompensasjon gjennom økning i tillegget til de riksspredte meningsbærende avisene være den løsning som treffer mest presist de berørte avisene.

1 Innledning

Statskonsult har på oppdrag for Finansdepartementet gjennomført en utredning av den statlig pressestøtten samt av statens regelverk for annonsering i dagspressen.

Utredningen er et ledd i det større arbeidet med forbedret styring av statlige tilskuddsordninger. Siktemålet er å få fram mer formåls- og kostnadseffektive ordninger i tråd med blant annet nytt økonomiregelverk i staten og de kravene dette representerer.

1.1 Mandat

Følgende mandat er fastsatt for utredningen av pressestøtten og statens annonsepolitikk:

Innretningen og utformingen av pressestøtten skal vurderes i lys av avisenes endrede rolle i den lokale nyhetsformidlingen, den sterke økningen av andre nyhetsmedier de siste årene samt endrede struktur- og eierforhold i mediemarkedet.

Det skal ses særlig på muligheten for ytterligere å sikre at støtten benyttes i henhold til formålet med tilskuddsordningene.

Statens annonseretningslinjer bør vurderes med sikte på omlegginger for å oppnå en mest mulig formålseffektiv annonsepolitikk for staten til lavest mulig kostnader.

Regelverket for de ulike ordningene innenfor pressestøtten skal gjennomgås i lys av nytt økonomiregelverk.

I tilknytning til denne gjennomgangen ble det i Stortinget stilt spørsmål om ikke også papirløse aviser (aviser som bare eksisterer via et elektronisk nettverk) bør vurderes med henblikk på om de kan bli støtteberettigede. Spørsmålet tas opp i denne rapporten, selv om det ikke hører inn under mandatet. Dette gjøres i tråd med oppdragsgivers ønske.

1.2 Bakgrunn

1.2.1 Det nye økonomiregelverket i staten

I 1994 rettet Riksrevisjonen kritikk mot statens tilskuddsforvaltning. Kritikken dreide seg om manglende målformuleringer for mange av tilskuddene, og om at økonomistyringen var dårlig og/eller mangelfull. Til sammen gav dette et for dårlig grunnlag for å etterprøve effektene av tilskuddene, og om de ble nytt til henhold til Stortingets intensjoner.

I 1996 ble økonomiregelverket utarbeidet og vedtatt ved kongelig resolusjon, og regelverket ble gjort gjeldende fra 10.1.97. Departementene er gitt en frist til 1.7.98 med å tilpasse seg kravene økonomiregelverket stiller.

Økonomiregelverket stiller ytterligere krav til økonomistyringssystemene i statlige virksomheter, enn det som er og har vært gjeldende i henhold til bevilgningsreglementet. Begreper som resultat, rapportering og kontroll står sentralt i regelverket.

1.2.2 Pressestøtten

Pressestøtten ble innført fra budsjettåret 1969. Siden den gangen har støtten variert i volum og utforming. I dag sorterer pressestøtten under kapittel 335 på Kulturdepartementets budsjett, og er fordelt over postene 71-73 og 75-77. Den samlede bevilgningen for 1997 utgjør 269,8 millioner kroner (SIII). Hoveddelen av pressestøtten gis over post 71 produksjonstilskuddet (202,8 millioner kroner). I 1998 vil post 71 være 7 prosent mindre enn i 1997 (15 millioner kroner).

Til grunn for pressestøtten ligger de overordnede mediepolitiske målene og de pressepolitiske målene. Hovedmålene for den samlede mediepolitikken er å dempe uønskede utslag av medieutviklingen generelt samt stimulere til bredde, kvalitet og et allsidig tilbud innenfor de ulike mediegruppene.

I St meld nr 32 1992–93 Media i tida framstilles pressestøttens hensikt slik:

Hovudgrunngevinga for pressestøtta er at avisene er det viktigaste mediet vårt for meiningsbryting og debatt. Ønsket om å halde oppe ei differensiert presse spring ut av det overordna målet om allsidig nyhendeformidling og brei meiningsutveksling. Ei funksjonsdyktig presse er eit middel til å sikre samfunnet og samfunnsmedlemmene det tilfanget av informasjon som er nødvendig i eit aktivt og levande demokrati.

Den statlige pressestøtten er et direkte middel til å nå disse overordnede målene.

Etter at pressestøtten ble opprettet, har den vært gjenstand for en rekke utredninger og evalueringer. Den siste store utredningen kom i 1992 (NOU 1992:14 Mål og midler i pressepolitikken) og ble utarbeidet av et partssammensatt utvalg (dagspresseutvalget). Utvalgets utredning ble lagt til grunn for St meld nr 32 (1992–93) Media i tida, som ble enstemmig vedtatt i Stortinget (Innst S nr 223 (1992–93)). Hovedprinsippene i denne meldingen har fått årlig tilslutning fra Stortinget gjennom budsjettbehandlingen.

Det er imidlertid trekk ved medie- og pressebildet som gjør at det kan stilles spørsmål ved såvel avisens rolle i det totale mediebildet, som ved pressestøttens innretning og utforming. Det er særlig tre forhold som har stått i fokus:

1. Mediebildet for øvrig endrer seg med blant annet oppblomstring av lokale, nasjonale og internasjonale etermedier, og utvikling av tilgjengeligheten til og bruksområdene for elektroniske medier. Dette fører til spørsmål rundt avisenes rolle i nyhetsformidlingen.

-
2. Eierforholdene i mediesektoren er endret. Eierkonsentrasjonen er økende. I motsetning til tidligere har eierne i dag helt eller delvis kommersielle hensikter med eierskapet og ikke – eller bare delvis – partipolitiske eller ideologiske. I en slik sammenheng er det stilt spørsmål ved pressestøttens funksjon: Kan pressestøtten bidra til å opprettholde en mangfoldig avis-struktur i et slikt bilde? Er det «rimelig» at overskuddskonsern skal ha støttede aviser i sin portefølje? Og kan vi vite at støtten går til å gi ut avis, og f.eks. ikke går til utbytte for konsernets eiere?
 3. Avisene selv er i endring. Mange aviser er i dag kommersielle bedrifter, som blant annet investerer i andre medier eller i annen virksomhet. Har vi fått en utvikling i avisbransjen som gjør at avisene kan klare seg bedre på egen hånd? Og kan vi vite at aviser som får støtte, ikke bruker midlene til f.eks. å investere i andre former for virksomhet?

1.2.3 Annonsepolitikken

Retningslinjene for statens annonsering i dagspressen hører inn under Planleggings- og samordningsdepartementets ansvarsområde. Retningslinjene for annonsering forvaltes av Statens informasjonstjeneste. Retningslinjene pålegger staten å annonsere i samtlige aviser på et gitt sted. Statens plikt til å annonsere i alle aviser på et bestemt sted, er oppfattet som en lite formålstjenlig informasjonspolitikk. I 1992 la et partssammensatt utvalg (Viksveen-utvalget) fram en utredning som anbefalte omlegging av annonseregelverket i retning av mindre bindende retningslinjer for staten (NOU 1992: 37 Statlig annonsepolitikk).

Statens annonseretningslinjer er imidlertid av betydning for økonomien til visse aviser som i dag er prioriterte gjennom pressestøtten. Slik Statskonsult vurderer det, er det dette – sammen med politiske argumenter knyttet til statens annonseprofil – som gjør at anbefalingene til Viksveen-utvalget ikke er fulgt opp.

1.3 Mandatpresiseringer

På denne bakgrunn vil vi presisere oppgaven i henhold til Statskonsults vurdering av mandatet:

1.3.1 Pressestøtten

Utgangspunktet for gjennomgangen av pressestøtten er økonomiregelverket for staten. Slik er dette en begrenset gjennomgang, knyttet til følgende hovedelementer (jf økonomiregelverket §§ 3.2. og 3.3) :

- Gjennomgå målsettingene for tilskuddsordningen

-
- Vurdere oppfølgingskriterier¹ som finnes og eventuelt foreslå nye/endrede oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen
 - Vurdere og eventuelt bidra til bedre rapportmetoder om resultat i henhold til fastsatte kriterier
 - Vurdere oppfølging og kontroll overfor den enkelte mottaker, tilpasset tilskuddsordningen
 - Vurdere den evalueringsvirksomheten som er knyttet til tilskuddet, med særlig vekt på at denne skal fange opp forutsatte samfunnsmessige virkninger.

Vi har valgt å legge følgende i begrepene «innretning» og «utforming» som brukes i mandatet:

Innretningen på pressestøtten er gitt ved pressestøttens målsettinger. Gjennom målsettingene skal bestemte grupper av aviser nås (målgruppen). Spørsmål knyttet til pressestøttens innretning vil derfor være om støtten faktisk når de aviser/grupper av aviser som den søker å nå, og om disse fremdeles er de gruppene som også bidrar til at målene med pressestøtten nås. Innretningen på pressestøtten må også ses i lys av de strukturelle og eiermessige endringer som skjer i avis- og mediemarkedet. Har disse endringene endret premisene for de målsettingene som gjelder?

Utformingen av pressestøtten dreier seg om det regelverket og den forvaltnings- og kontrollvirksomheten som er etablert for å sørge for at tilskuddsordningen fungerer i henhold til målsettingene. Fra 1.7.98 skal dette være tilpasset og tilfredsstillende kravene i økonomiregelverket for staten. Spørsmål knyttet til pressestøttens utforming vil derfor være om regelverk, forvaltning og kontroll til sammen virker på en slik måte at det bidrar til effektiv utnyttelse av midlene i tråd med Stortingets intensjon. Det må i en slik sammenheng også spørres om målformuleringene er konkrete nok til at effekten av tilskuddet lar seg etterprøve.

Pressestøttens innretning og utforming forholder seg ikke kun til de pressepolitiske målene. Pressestøttens målsettinger inngår i et målhierarki der den samlede mediepolitikken kan betraktes som overordnet. I henhold til vår tolkning av mandatet skal det vurderes om pressepolitikken fremdeles har eller kan ha den samme og fortsatte posisjon innen mediepolitikken, gitt de endringene i mediemarkedet som ble beskrevet foran.

¹ Begrepet er gitt følgende innhold i økonomiregelverket: « I kommentarene til økonomireglementets § 3 er det gitt en generell definisjon av resultatbegrepet. Det er også pekt på at tilskuddsmottakere ikke kan instrueres på samme måte som statlige virksomheter. I stedet for «resultatindikatorer/-kriterier» som brukes for statlige virksomheter, er det derfor innført begrepet «oppfølgingskriterier» om de kriterier som fastsettes for å gjøre det mulig å etterprøve i hvilken grad man har oppnådd det som er tilsiktet med en tilskuddsordning».

Mandatet fordrer at det særlig skal ses på mulighetene til ytterligere å sikre at støtten nyttes i henhold til målene. Vi tolker dette som at vi, i den grad vi finner grunnlag for det, kan foreslå *endringer* i pressestøttens innretning og utforming.

1.3.2 Annonserregelverket

Vårt utgangspunkt er NOU 1992:37 Statlig annonsepolitikk, og de forslagene som ble lansert i utredningen. Vi skal se på hovedårsakene til at prinsippene som ble nedfelt, ikke har latt seg gjennomføre: Hensikten skal være å komme fram til ulike alternativer som kan bidra til å klargjøre forholdet mellom annonsepolitikken og pressestøtten.

1.4 Datagrunnlag og organisering av arbeidet

Finansdepartementet har stått som oppdragsgiver for arbeidet og har ledet en styringsgruppe bestående av representanter fra Finansdepartementet, Kulturdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Styringsgruppen har kommentert og akseptert prosjektplanen for arbeidet, stilt nødvendig grunnlagsmateriale til disposisjon samt gitt kommentarer til faktaopplysninger.

Statskonsult har hatt et selvstendig og uavhengig ansvar for gjennomføringen av utredningen samt for de faglige vurderingene som inngår i denne.

Utredningen er konsentrert om hvordan tilskuddsordningene er utformet og praktisert i 1996 og 1997. Til grunn for arbeidet har det imidlertid vært nødvendig delvis å bygge på grunnlagsmateriale fra årene 1992–97. Data for utredningen har i hovedsak vært følgende:

- Skriftlig materiale om utviklingen av pressestøtten og annonseretningslinjene. Materialet er i hovedsak stilt til disposisjon av Kulturdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Statens medieforvaltning, Statens Informasjonstjeneste og Statens forvaltningstjeneste.
- Skriftlig materiale som omhandler de ulike forvaltningsleddenes virkeområde og omfang samt analyser utført av andre om mediepolitikk, pressestøtten og annonseretningslinjene (jf litteraturliste).
- Intervjuer med sentrale representanter innen forvaltningen av pressestøtten og annonseretningslinjene (jf liste over informanter)
- Intervjuer av sentrale representanter i avis- og mediemarkedet; eiere, herunder konsern- og selveide aviser, redaktører innen ulike typer aviser (riksspredte meningsbærende aviser, nr 2-aviser, aleneaviser og fådagrsaviser), pressens interesseorganisasjoner (Norske Avisers

Landsforening (NAL) og Landslaget for lokalaviser (LLA)),
Presstødsnemden i Sverige (jf liste over informanter).

- Til kartleggingen av ulike endringer i avis- og mediemarkedet har Statskonsult i hovedsak basert seg på kunnskap fra Institutt for Journalistikk. Videre har vi benyttet informasjon fra og diskusjoner med Institutt for Medievitenskap (Universitetet i Bergen), professor Karl Erik Gustafsson (Universitetet i Göteborg/Sverige) samt ECON Senter for økonomisk analyse. Sistnevnte har hatt et større oppdrag knyttet til regnskapsanalyser og tolkninger av disse i relasjon til gitte problemstillinger.
- Vi har også benyttet aktuelt statistisk materiale som belyser utviklingen og praktiseringen av tilskuddsordningene. Dette er i hovedsak stilt til disposisjon av Statens medieforvaltning, Institutt for Journalistikk, Statistisk sentralbyrå og Norsk Gallup.
- Revisorfirmaet Birkeland & Uvholt har hatt en rammeavtale knyttet til oppdrag i Statskonults gjennomgang av flere tilskuddsordninger. Til en viss grad har vi i gjennomgangen av pressestøtten benyttet rammeavtalen – for vurdering av opplagskontrollen. Lasse Birkeland innehar rollen som revisor for Statens medieforvaltning og for NAL og LLA.

Vår vurdering er at det foreliggende datamaterialet gir et tilstrekkelig grunnlag for de vurderingene som er gjort innenfor mandatets rammer.

1.5 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 omhandler avgrensinger og definisjoner som legger premisser for rapportens øvrige innfallsvinkel og innhold.

Kapittel 3 gir en historisk framstilling av pressestøtten i politisk og økonomisk perspektiv.

Kapittel 4 drøfter premissene for dagens pressepolitikk, i lys av den øvrige utviklingen på mediemarkedet.

Kapittel 5 drøfter pressestøttens mål og tildelingskriterier og vurderer avisstrukturens utvikling i lys av målene. Kapitlet ser på støttens betydning for ulike avisgruppers økonomi og ulike avisers ulike tilpasningsmuligheter i avismarkedet.

I kapittel 6 ser vi på endringer i eierforhold som har funnet sted etter 1993. Kapitlet drøfter pressestøttens funksjon og innvirkning i relasjon til eierkonsentrasjon og endring i eierinteresser. Det ses særlig på annonsemarkedets og annonsesamkjøringenes betydning for så vel konsentrasjon, som hva annonsesamkjøringene kan komme til å bety for ulike aviser. Kapitlet gir en

særskilt drøfting av visse vilkår knyttet til pressestøtten (forskriftens paragraf 4), og hva disse vilkårene kan bety for aviser i dagens avismarked.

I kapittel 7 ser vi på forhold knyttet til pressestøttens øvrige utforming, som utarbeiding av effektmål, rapportering, styring og kontroll.

Kapittel 8 gir en drøfting av de papirløse avisene i forhold til dagens forskrift for produksjonsstøtte.

Kapittel 9 gir en oppsummering av funn, og drøfter ulike måter å endre pressestøttens innretning og utforming på.

Kapittel 10 drøfter forholdet mellom statlig annonsepolitikk, statens retningslinjer for annonsering i dagspressen og pressepolitikken. I kapitlet lanseres tre alternativer for å klargjøre forholdet mellom annonseretningslinjene og pressepolitikken.

Kapittel 11 gir en framstilling av Statskonsults samlede anbefaling for pressestøttens innretning, når endring i pressestøttens innretning og endring i statens retningslinjer for annonsering i dagspressen ses under ett.

2 Avklaringer, avgrensninger og definisjoner

Før vi går inn på drøftingen, er det nødvendig å gjøre noen avklaringer, avgrensninger og definisjoner.

2.1 Kapittel 335 post 71 og 76

Pressestøtten er fordelt på kapittel 335 ved postene 71 produksjonstilskudd, post 72 tilskudd til pressekontor, post 73 anvendt medieforskning og etterutdanning, post 75 tilskudd til samiske aviser, post 76 tilskudd til ymse publikasjoner, post 77 distribusjonstilskudd til avisene i Finmark.

I denne utredningen har vi avgrenset oss til postene 71 produksjonstilskuddet og 76 tilskudd til ymse publikasjoner.

Post 71 produksjonstilskuddet (202,8 millioner kroner) og post 76 tilskudd til ymse publikasjoner (35,1 millioner kroner) utgjør til sammen 237,9 millioner kroner av den totale bevilgningen på 269,8 millioner kroner i 1997. Innenfor post 76, ymse publikasjoner, finner vi også innvandrervisene, som har et eget regelverk. Innvandrerepublikasjonene innlemmes ikke i gjennomgangen av post 76. For øvrig har innvandrervisene nylig vært gjenstand for en egen vurdering.

2.2 Nord-Norge-satsen

Aviser i Nordland, Troms og Finnmark ytes i dag støtte etter dobbel sats. Vi har ikke gått inn på hvordan Nord-Norge-satsen slår ut spesielt for avisene som får denne satsen, eller på berettigelsen av å ha en slik sats, sett i lys av målene for pressestøtten. Årsaken til at vi ikke drøfter Nord-Norge-satsen spesielt i denne rapporten, skyldes blant annet at den særskilte satsen etter vår vurdering begrunnes ut fra andre hensyn (først og fremst distriktpolitiske) enn de vi for øvrig diskuterer her.

2.3 Internt og eksternt mangfold

I St meld nr 18 (1996–97) Eierforhold i mediesektoren vises det til at mediepolitikken omfatter så vel mangfold *innen* det enkelte medium, som det at det finnes et mangfold av medier som *hver taler med sin distinkte stemme*. I meldingen gjøres slik et skille mellom *internt* og *eksternt* mangfold. Det vises til at rundt diskusjonen om hva mangfold er, vil det være uenighet rundt hva som sikrer dette mangfoldet, og hva som påvirker det.

I diskusjonen om pressestøttens innretning og utforming holder vi oss til skillet mellom internt og eksternt mangfold, slik det gjøres i St meld nr 18 (1996–97). Samtidig avgrenser vi oss – så langt mulig – til å omtale det eksterne

mangfoldet, dvs å se på *antallet* aviser som kommer ut, *antall* steder med aviskonkurranse osv.

Internt mangfold, dvs bredden, kvaliteten, originaliteten mv innen den enkelte avis, har vi så langt mulig holdt utenfor gjennomgangen, til tross for at dette er sentrale begreper innen den overordnede mediepolitikken. Avgrensningen skyldes blant annet at vi ikke har empiri som kan belyse utviklingen eller endringene i avisers innhold, relatert til gitte faktorer som eierkonsentrasjon, konkurranse fra andre medier osv. Endringer i avisers «kvalitet» vil alltid dels skyldes den alminnelige endring som skjer over tid, dels kan det skyldes et sammenfall av andre faktorer (juridiske, økonomiske, kulturelle, politiske, organisatoriske). Aviskvalitet er i seg selv en problematisk og knapt definerbar størrelse; å skulle forklare årsaks- og virkningssammenhenger knyttet til slik kvalitet vil lett føre til forklaringer som baserer seg på «spuriøse sammenhenger»². Vi viser til at det i seg selv er en stor debatt knyttet til eierkonsentrasjonens virkning på det interne mangfoldet i mediene. Vi går ikke inn i denne debatten.

Avisene er ikke lenger knyttet til politiske partier. Dette har gitt en form for strukturell endring, som vedkommer vårt mandat. Det kan også hevdes at dette er en endring som klart kommer til syne i avisenes innhold eller «kvalitet». Mens partitilhørigheten tidligere «sikret» at avisene talte med ulik røst, er det i dag ingen slik «garanti» for at to konkurrerende aviser representerer ulike bidrag til meningsmangfoldet. I slik sammenheng kommer vi ikke til å gå inn på i hvilken grad to konkurrerende aviser i dag bidrar på ulike måter til meningsmangfoldet gjennom ulikt *innhold*. Dette kan begrunnes med følgende:

St meld nr 32 (1992–93) Media i tida understreker at konkurranse *uansett* er et mål, som styrker ytringsfriheten, gir anledning for lokalbefolkningen til å bli bedre informert, gir reelle leseralternativer, samtidig som konkurrerende aviser gjensidig stimulerer hverandre. Vi konstaterer at dette er et syn på avis-konkurranse som ligger til grunn for dagens pressepolitikk. Vi har ikke grunnlag for å drøfte berettigelsen i dette synet.

2.4 Den økonomiske rammen

Dagspresseutvalget påpekte at rammen på produksjonstilskuddet var for liten til at målene for pressepolitikken kan nås. I St meld nr 32 (1992–93) Media i tida vises til diskusjonen rundt rammen, og det slås fast at

Departementet vil måtte kome tilbake til nivået på pressestøtta i budsjettssamanheng, men vil ta sikte på ei dimensjonering i samsvar med dei måla som er trekte opp for den statlege pressepolitikken. (s.113)

² Uttrykk fra vitenskapen, som brukes når fenomen gis en årsak- og virkningforklaring, fordi de opptrer samtidig eller følger hverandre. Sammenhengen kan vise seg å være spuriøs (og slik ikke holdbar), fordi man ikke klarer å kontrollere for andre forhold, som kanskje er den/de egentlige årsaksvariable.

I denne gjennomgangen forholder vi oss til den *gjeldende* økonomiske rammen (1997) for pressestøtten. Dette forhindrer ikke at rammen kan kommenteres.

Merverdifritaket gjelder for alle avisers abonnements- og løssalgssinntekter. Dette fritaket utgjør om lag 1 milliard kroner årlig. Fritaket er vesentlig for såvel de avisene som får pressestøtte, som for de som ikke får slik støtte. Vi har i denne gjennomgangen lagt til grunn dagens situasjon med fortsatt merverdi-fritak. Det skal imidlertid understrekes at innføring av moms for alle eller for grupper av aviser, helt eller delvis vil kunne endre grunnlaget for de konklusjoner vi kommer fram til i denne rapporten.

En rekke forhold spiller inn på avisers økonomi – ut over de forhold vi tar opp her. Blant de vesentlige er distribusjonskostnader og portotakster. Portotakstene øker fra tid til annen, og vil fra og med 1998 gi aviser høyere distribusjonskostnader på grunn av ny økning i portotakstene. Vi går ikke inn på hvilke utslag dette gir i kroner og øre, for ulike aviser. Vi forholder oss til at ulike kategorier aviser har mer eller mindre spredt distribusjon som prinsipp.

2.5 Hva er en avis? Dagspressebegrepet

Pressepolitikken omhandler langt flere aviser enn de som får direkte tilskudd gjennom pressestøtten (jf merverdifritaket) I seg selv danner det grunnlag for ulike definisjoner av avis. I tillegg kommer flere andre måter å definere avis, blant annet i tilknytning til annonsering, forskning, statistikkføring osv.

I denne utredningen opererer vi med to sett definisjoner av avis:

1. I diskusjonen om hvorvidt avisens/pressens rolle i det samlede mediebildet er endret, vil vi holde oss til en allmenn definisjon av avis. Dette vil gjelde aviser som er omfattet av moms-fritaket, eller inngår i de mest brukte avis-statistikkene, dvs den brede gruppen av papirbaserte aviser.
2. I diskusjonen om den konkrete innretningen av produksjonsstøtten/ pressepolitikken vil vi anvende definisjonen av tilskuddsberettiget avis som står i forskriften om produksjonstilskudd. Dette begrunnes i henhold til at det er tilskuddsordningen, og de aviser som omfattes av denne, som står i fokus i vårt mandat.

Følgende aviser får støtte i henhold til «forskriften om produksjonstilskudd til dagsaviser»³:

- Små nr 1- og aleneaviser (opplag mellom 1 000 og 6 000)
- Nr 2-aviser (aviser som konkurrerer med en større avis på stedet)
- Bydelsaviser

³ Fastsatt ved regjeringsresolusjon 7.november 1996 med grunnlag i Stortingets årlige budsjettvedtak, jf Grunnlovens § 75,d. Endringer av 17.februar 1997 er innarbeidet.

En kategori aviser betegnes som «riksspredte meningsbærende aviser». Disse er ikke gitt en egen definisjon i forskriften, men støttes i hovedsak som nr 2-aviser. I St meld nr 32 (1992–93) Media i tida, er disse avisene definert slik:

Aviser som kjem ut daglig, som dekkjer heile landet, og som forfektar visse livssyn, politiske idear eller næringsinteresser. (side 117).

I praksis dreier det seg om avisene Vårt Land, Nationen, Klassekampen, Dagen, Dagens Næringsliv (mottar ikke pressestøtte) , og Dagsavisen Arbeiderbladet. Det er imidlertid varierende om Dagsavisen Arbeiderbladet og Dagens Næringsliv kategoriseres som nr 2-aviser eller som riksspredte meningsbærende aviser. Ulike statistikker plasserer avisene ulikt.

I noen sammenhenger snakker vi om «helt lokale aviser» (kapittel 4). Betegnelsen sikter til lokale fådagersaviser som bare dekker *deler* av distriktet til den ledende dagsavisen. Avisbetegnelsen brukes bare i tilknytning til noen undersøkelser, og er ikke en alminnelig betegnelse i forhold til pressestøtten.

Papirløse aviser, som også skal vurderes med henblikk på støtteberettigelse i henhold til dagens regelverk for produksjonsstøtten, er aviser som bare eksisterer via et elektronisk nettverk. Disse avisene vil kun bli diskutert separat i kapittel 8.

Gratisaviser er også en type avis som har vært mye framme i diskusjoner rundt utviklingen i avismarkedet. I Norge har gratisaviser foreløpig ingen sentral posisjon i avisbildet. Vi har valgt å holde vurderinger av gratisavisers betydning for avisstrukturen utenfor denne gjennomgangen.

3 Pressestøtten – Bakgrunn og historisk utvikling

Den direkte pressestøtten ble innført fra budsjettåret 1969. De største partiene på Stortinget hadde på denne tiden tilknytning til hver sine konkurranseutsatte aviser, og innføringen av støtten var derfor ikke en sak med store stridigheter ved behandlingen 13. juni 1969. Som en bakgrunn for vedtaket lå den såkalte Stat- og pressekomitéens innstilling⁴, som bl a påviste at tallet på dagsaviser gikk ned fra 191 til 160 i årene fra 1950 til 1965. Målsettingen for statens inntreden på dette feltet var å opprettholde en såkalt differensiert dagspresse.

3.1 Utviklingen av pressestøttens ulike tilskuddsordninger

I 1969 besto pressestøtten av tre separate tilskuddsordninger, med en samlet bevilgning på 6,7 millioner kroner. Den norske pressestøtten var konservativ, i den forstand at det ble satset på å bevare den eksisterende pressestrukturen, og ikke på å stimulere til nydannelser. Pressestøtten skulle også ha et selektivt preg, i den forstand at den skulle styres mot de avisene som hadde størst behov for hjelp.

For budsjettåret 1969 ble det innført en støtteordning til telekommunikasjon for å utjevne geografiske ulikheter i avisenes kostnader ved kontakt med Norsk Telegrambyrå. Det ble også innført et tilskudd kanalisert mot pressekontorene til de politiske partiene på Stortinget.

Det viktigste tiltaket var imidlertid bevilgningen på 5,4 millioner kroner til subsidiering av avisepapir. Produksjonstilskuddet, som tilskuddet heter fra 1974, har vært den største og viktigste støtteordningen til dagspressen i årene siden 1969. Ordningen har primært vært rettet mot de små og de konkurranseutsatte avisene. I årene fra 1969 til 1984 ble tilskuddet regnet ut etter forbruk av papir. I årene etter 1984 har det blitt utregnet etter utgitte eksemplarer, dvs ut fra en kombinasjon av utgivelseshyppighet og opplagstall. Denne endringen hadde sammenheng med at støtten over denne posten på 1980-tallet hadde blitt så stor at den overgikk avisenes samlede papirutgifter. Tilskuddsberegning etter papirforbruk skapte også en bekymring for overforbruk av papir. Først ble alt papir regnet med i grunnlaget for støtte, men med tiden ble grunnlaget for beregning av støtten begrenset til sidene med redaksjonelt stoff. Denne endringen ga en vridning mot de minst attraktive avisene på annonsemarkedet. I 1984 ble den bevisste prioriteringen av nr 2-aviser sterkere vektlagt i regelverket for produksjonsstøtte. Oversikter fra 1983 viste at omlag 80 prosent av de norske avisene mottok pressestøtte, og av disse var det mange aleneaviser med solid økonomi⁵. Alle aviser med mer enn 2 000 og mindre enn 10 000 i nettoopplag hadde tidligere fått tilskudd. Den øvre grensen for tilskuddsberettigete aleneaviser og

⁴ Innstilling om tiltak for å opprettholde en differensiert dagspresse. Avgitt 28. september 1967.

⁵ Innst S nr 244 (1983–84)

nr 1-aviser ble nå senket til 6 000. Man gikk også bort fra avisepapir som utregningsgrunnlag, og over til utgitte eksemplarer, dvs utgivelsehyppighet multiplisert med opplag. Siden 1984 har ordningen gjennomgått mindre, men likevel substansielle endringer. Ukeaviser med opplag over 1 000 og et lokalt nyhets- og aktualitetspreg av dagspressekarakter har fått støtte fra 1989. Fra 1990 ble det fastsatt i regelverket at aviser som betaler aksjeutbytte ikke kan motta tilskudd.

I 1970 ble det opprettet et tilskudd til etterutdanning innen bransjen. Fra regnskapsåret 1971 ble det bevilget en liten sum til forskning innen grafiske fagområder. Etterutdanningstilskuddet og forskningstilskuddet ble slått sammen i 1978, en sammenslåing som markerte en større satsing på disse områdene.

I 1978 ble det også opprettet et distribusjonstilskudd, der formålet var å bedre samarbeidet mellom avisene på distribusjonsområdet. Samme år begynte også praksisen med ekstraordinært produksjonstilskudd. Dette tilskuddet ble gitt som engangsstøtte til aviser som kunne dokumentere at de var i en kritisk økonomisk situasjon.

I 1979 ble tilskudd til visse publikasjoner innført. Meningen var å nå publikasjoner som kom utenfor produksjonstilskuddets krav om utgivelsehyppighet og opplagsstørrelse. Tilskuddsordningen var opprinnelig en kompensasjon for at enkelte publikasjoner, i særdeleshet organene til partiene på Stortinget, ble tatt ut av retningslinjene for statlig annonsering i 1979.

En støtteordning til samiske aviser ble etablert i budsjettåret 1987, mens et spesielt distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark ble innført i 1989.

Fra nyttår 1991 skjedde det en endring i forvaltningen av ordningene. Før dette hadde pressestøtten vært organisert atskilt fra andre mediepolitiske saker. Nå ble det overordnede ansvaret for støtten overført fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet til Kulturdepartementet. Forvaltningen av ordningene ble flyttet fra Statens informasjonstjeneste til den nyopprettede Statens medieforvaltning fra og med 1 januar 1995. Endringen i saksområdets departementstilknytning ledet fram til en prosess som i 1992–93 kulminerte med St meld nr 32 (1992–93) Media i tida. Denne stortingsmeldingen så pressestøtten og dagspressen i en videre mediepolitisk sammenheng. Press fra utenlandske satelittoverførte fjernsynssendinger som førte til oppløsningen av kringkastingsmonopolet og eierkonsentrasjoner hadde reist nye problemstillinger i mediepolitikken.

I NOU 1992:14 Mål og midler i pressepolitikken foreslo Dagspresseutvalget av 1991 forenklinger og omprioriteringer i pressestøtten, med en sterkere satsing på nr 2-avisene og utskilling av de deler av støtten som ikke var genuin støtte til opprettholdelse av dagspressen⁶. Som følge av innstillingen ble tilskuddet til

⁶ Dagspresseutvalget foreslo å skille ut støtten til samiske aviser, innvandrerpublikasjoner og partienes pressekontorer. Videre ble det foreslått å slå distribusjonstilskuddet sammen med produksjonstilskuddet, å avvikle tilskuddene til telekommunikasjon, det ekstraordinære

telekommunikasjon, og det ekstraordinære produksjonstilskuddet, avviklet i 1994. Samtidig ble distribusjonstilskuddet slått sammen med produksjonstilskuddet.

3.2 Prinsipiell uenighet og interessemotsetninger

Mye av den politiske debatten om pressestøtten har vært preget av vanskene med å skille partienes prinsipielle standpunkt fra deres interesser i avis-markedet. Det har ikke vært vanskelig å se umiddelbare politiske implikasjoner av tilskuddsordningenes utforming. En side av dette er støtten som gis direkte til partiene selv. En annen side er at utformingen av produksjonsstøtten har gitt sterke hentydninger om politisk favorisering. I St meld nr 54 (1983-84) Om pressestøtten ble det pekt på fordeling etter politiske sympatier som et mulig problem ved pressestøtten. Det ble uttalt at *det er fare på ferde hvis det ut fra sviktende grunnlag foretas regelendringer med det formål å favorisere eller ramme aviser med et bestemt politisk fortegn* (side 16). Det ble videre hevdet at det ikke var *holdepunkter for å påstå at denne grunn-leggende forutsetning noen gang har vært krenket, men spekulasjoner kan lett oppstå når det foretas endringer i reglene som er innsiktet på lett identifiser-bare enkeltaviser, uansett hvor velbegrunnede de måtte være* (side 16). Et konkret eksempel på slik «spekulasjon» inntraff i 1974 ved innføringen av en mulighet for at aviser, som ikke var størst på utgivelsesstedet, med opplag over 40 000 kunne motta produksjonstilskudd dersom de kunne vise at de gikk med underskudd. På dette tidspunkt var det bare Arbeiderbladet som ble inkludert i ordningen ved denne endringen.

Tidligere hadde det også vært en regel om at avisene maksimalt kunne få støtte til 700 tonn avisepapir. Denne begrensningen ble samtidig fjernet. Endringene i regelverket ga Arbeiderbladet et produksjonstilskudd på mellom 3 og 4 millioner kroner. Statsråd Odd Sagør i Forbruker- og administrasjons-departementet fikk hard kritikk i Stortinget 12. juni 1974, både for det nye regelverkets utforming og for manglende åpenhet overfor Stortinget. Kritikken kulminerte med et mistillitsforslag fra Høyre, som også ble støttet av Anders Langes Parti. Men forslaget falt etter at Kristelig Folkeparti og Senterpartiet aksepterte en beklagelse fra statsråden⁷.

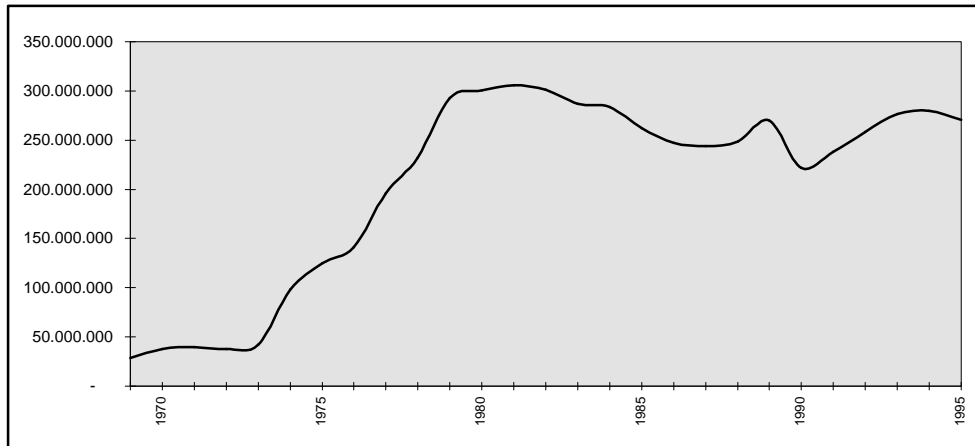
3.3 Utviklingen i statens utgifter til direkte pressestøtte

Fra en spe begynnelse med en samlet bevilgning på nesten sju millioner kroner økte bevilgningene kraftig på siste halvdel av 1970-tallet. Statens tilskudd hadde en sterk økning i årene fra 1973 til 1979. Utgiftene steg i disse årene fra under 50 millioner til omtrent 300 millioner 1996-kroner.

produksjonstilskuddet og det spesielle distribusjonstilskuddet til avisene i Finnmark. Det ble også foreslått å fjerne produksjonstilskuddets høyere satser for avisene i Nord-Norge.

⁷ *St. tidende 12. Juni 1974 (s. 3938-3943)*

Figur 1. Utviklingen i pressestøtten (alle postene) fra 1969 til 1995 i prisjusterte (1996) tall. Regnskapstall. (Kilde: St prp nr 1, 1969–70 til 1996–97)



Fra 1980 til 1990 gikk tilskuddet gradvis ned mot i overkant av 200 millioner 1996-kroner. Utgiftene til direkte pressestøtte har igjen hatt en viss økning i årene fra 1990 fram til 1995.

Pressestøtten har ofte fått ekstrabevilgninger. Det var gjennomgående store ekstrabevilgninger i årene fra 1973 til 1976 og 1979 til 1980. Ellers var det store ekstrabevilgninger i 1989 og 1994.

4 Avisenes rolle i mediebildet

I presiseringen av mandatet har vi sagt at pressepolitikkenes funksjon og relasjon til de overordnede mediepolitiske målene skal vurderes.

De overordnede mediepolitiske målene, slik de kom til uttrykk i St prp nr 1 1996–97 for Kulturdepartementet, er å

- sikre ytringsfridomen som den grunnleggjande føresetnaden for eit levande demokrati
- sikre at folk får eit kvalitativt godt og allsidig medietilbod innanfor dei ulike mediegruppene
- sikre sakleg og allsidig informasjon til alle som bur i landet
- styrkje norsk språk og kulturell identitet

Pressepolitikken og pressestøtten skal bidra til disse målene gjennom å

- medverke til å halde oppe et høgt aviskonsum
- medverke til at det kan kome ut aviser på dei fleste stader der det er grunnlag for det
- medverke til at det gjevast ut riksspredte meiningsberande aviser
- medverke til lokal aviskonkurranse på flest moglege stader

I samme proposisjon heter det:

I ei omskifteleg utvikling er det særleg viktig å halde fast ved dei langsiktige måla og prinsippa som ligg til grunn for mediebruken.» «Det er til dømes minst like viktig å verne om allmennkringkastinga og ei differensiert presse i ei framtid prega av marknadsstyring, nisjetilpassning og kommersialisering.

Den presisering som her gis i St prp nr 1 (1996–97), viser klart de *verdi-standpunktene* som danner grunnlag for den funksjon pressepolitikken er ment å ha i forhold til den overordnede mediepolitikken. Pressepolitiske virkemidler blir vurdert som motvekt til det som anses som *uønsket* marknadsstyring og kommersialisering.

Slik er pressestøtten genuint politisk basert, og hviler på bestemte verdier:

Hvilket mangfold i avisfloraen som er ønskelig eller nødvendig for å nå de overordnede mediepolitiske målene, hviler blant annet på bestemte politiske syn om premisene for ytringsfrihet og demokrati, og kan strengt tatt ikke «utredes».

Slik er også den overordnede mediepolitikken lite operasjonaliserbar, og det er lite fruktbart å diskutere konkret *innretning og utforming* på pressepolitiske *virkemidler* i henhold til denne typen verdibaserte mål.

Det vi imidlertid skal gjøre i dette kapitlet, er å se på om avisenes rolle og funksjon i det totale mediebildet har endret seg de senere årene. Slik kan vi

vurdere om *premissene* for pressepolitikken er vesentlig endret etter at St meld nr 32 (1992–93) Media i tida ble fremmet. Det skal vi gjøre ved å se i hvilken grad avisene rent faktisk har endret sin rolle i relasjon til:

1. Endring i lesevaner (volum, tid og ungdoms lesevaner)
2. Faktisk bruk av avisene som informasjonskanal i forhold til andre medier.

4.1 Avislesing og annen mediebruk – landsomfattende undersøkelser

Hvordan medievanene til befolkningen som helhet har utviklet seg fra 1992 til 1996, går fram av tabell 4.1. Tabellen har også med tall for 1983, slik at dagens utvikling kan settes inn i et lengre perspektiv.

Tabell 4.1. Publikums kontakt med massemedier 1983, 1992 og 1996. Gjelder personer 9-79 år, alle ukedager.

	Andel som brukte mediet. Prosent			Gjenn.sn. tid per dag. Timer		
	1983	1992	1996	1983	1992	1996
Aviser	83	84	82	0,7	0,7	0,6
Fjernsyn	85	80	82	1,9	2,0	2,5
Video	6	10	9	0,1	0,1	0,1
Tekst-TV	-	23	30	-	-	-
Radio	73	65	59	2,0	2,2	2,4
Kassetter/plater	44	38	37	0,6	0,5	0,5
Ukeblad	42	20	18	0,2	0,1	0,1
Tidsskrift/fagblad	23	14	16	0,1	0,1	0,1
Andre blad	21	10	10	0,1	0,1	0,0
Bøker	25	21	19	0,3	0,2	0,2
Alle medier	-	-	-	6,0	6,0	6,6
Billedmedier	-	-	-	2,0	2,1	2,6
Lydmedier	-	-	-	2,6	2,8	2,9
Trykte medier	-	-	-	1,4	1,1	1,1

Kilde: S. Høst: *Daglig mediebruk, 2.utgave, Pax 1998.*

Den venstre delen av tabellen gjelder mediernes daglige rekkevidde. De fleste forskjellene mellom 1992 og 1996 er små. Dette gjelder også andelen som leste avis «i går», som var 84 prosent i 1992, 82 prosent i 1996. Det mediet i tabellen som har hatt en markert endring i daglig rekkevidde er Tekst-TV, som økte fra 23 til 30 prosent.

Tallene for gjennomsnittlig tidsbruk gir et inntrykk av stabilitet. Det har likevel vært en klar økning for fjernsynsseing, fra 2.0 timer i 1992 til 2.5 timer i 1996, og litt mindre økning for radiolyttingen.

Tallene for avislesing er et gjennomsnitt av alle ukedager, dvs også søndager. Bak den tilsynelatende stabiliteten kan det ligge en viss forskyvning mellom ukedagene, med en svak nedgang på hverdager som blir oppveiet gjennom økt lesing på søndager.

Norske avisfolk har lenge vært bekymret for at barn og unge skulle slutte å lese aviser. Fram til begynnelsen av 90-tallet var unge mellom 15 og 19 år minst like regelmessige avislesere som de unge på begynnelsen av 80-tallet, og mer regelmessige enn ungdommen fra 60-tallet. Undersøkelsene fra 1995 og 1996 kan tyde på at det nå er i ferd med å skje en endring, slik det går fram av tabell 4.2. Mens nesten 90 prosent av de under 30 hadde lest avis på en gjennomsnittlig hverdag i 1991, var andelene sunket til 80-82 prosent i 1996.

Tabell 4.2. Andel som leste avis på vanlige hverdager. Prosent.

	1983	1991	1994	1995	1996
Alle 15 år og over	93	93	93	90	90
15-19 år	84	88	81	83	82
20-24 år	92	89	90	78	81
25-29 år	91	89	91	84	80
30-44 år	94	93	94	91	90
45-64 år	95	96	96	95	95
65-79 år	94	95	95	92	96

Kilde: Avisåret 1996, Institutt for Journalistikk

Tabellene viser ikke utviklingen i bruken av Internett. Norsk Gallup har nylig gjennomført en stor undersøkelse av utbredelse og bruk av Internett samt av hvilke personer brukergruppen består av. Her framgår det at 10 prosent av befolkningen har tilgang til Internett hjemme. *Totalt* har imidlertid 31 prosent av befolkningen tilgang til Internett hjemme og/eller på jobb/skole/studiested, mens 17 prosent av befolkningen *braker* Internett. Sett i forhold til de største radio- og TV-kanalene og Tekst-TV, hadde Internett pr november 1997 en dekning på 3 prosent. Av den totale brukergruppen er det flere menn enn kvinner (22 prosent og 11 prosent), og den er konsentrert om de med høy utdanning og høy inntekt (26 prosent universitetsutdannede). Internett har størst utbredelse i Oslo/Akershus. Det er imidlertid verdt å merke seg at av den totale brukergruppen, utgjør tenåringene 48 prosent. De eldre (over 60) er nærmest fraværende på Internett. (Holbæk-Hansen og Futsæter 1997).

Om lag 70 aviser finnes i dag på Internett. Dette er papiraviser som også finnes på nettverket enten med hjemmeside eller med mer fullstendige nyhetstilbud.

Spørsmålet om hvorvidt Internett og elektroniske medier vil gi endring i befolkningens avisvaner, er omdiskutert. Det er foreløpig ikke noe som tilsier at elektroniske medier *har bidratt* til å endre befolkningens avisvaner. Bruken av og tilgjengeligheten til Internett øker raskt. Hva dette på sikt kan bety for aviskonsumet, er foreløpig vanskelig å si. Per i dag finner vi bruken såvidt lite

utbredt og også så skjevt fordelt i befolkningen, at det er vanskelig å legge avgjørende vekt på dette mediet – i relasjon til pressepolitikken.

4.2 Mediene som kilde til lokale og nasjonale nyheter

Det må gjøres et skille mellom bruken av aviser og andre medier generelt, og den rollen lokalavisen har i relasjon til øvrige medier. Dette skillet er viktig, blant annet på bakgrunn av at lokalavisens rolle som nyhetsformidler og kilde til politisk debatt og kulturell identitet på lokalplanet er vektlagt i pressestøttens målsettinger.

I de senere årene har det vært en oppblomstring av medietilbud som har vært lokalt rettet, særlig gjelder dette lokalradioen, men også lokalt TV. Det kan reises spørsmål om dette er medier som dels erstatter eller kan erstatte lokalavisens rolle. Videre må det spørres om lokalavisen kan ha endret status lokalt, og om befolkningens oppmerksomhet dreies mot de nasjonale og internasjonale medietilbudene.

For å belyse problemstillingene nærmere, er det behov for opplysninger om hvordan de forskjellige mediene fungerer på lokalt nivå. Vi har i slik sammenheng fått tilgang til lokale undersøkelser som er gjennomført for 12 av Orkla Medias aviser i 1995 og 1996. Det er i undersøkelsene foretatt en systematisk sammenlikning av forskjellige medier ved hjelp av to forskjellige indikatorer: Den daglige *rekkevidden* og publikums *vurdering* av hva de betyr som kilder til lokal og nasjonal/internasjonale informasjon.⁸

Noen hovedresultater er gjengitt i tabellene nedenfor.

⁸ Hver undersøkelse bygger på telefonintervjuer med et representativt utvalg på omtrent 600 personer over 18 år fra avisens primære dekningsområde, til sammen 7 235 intervjuer. Undersøkelsene er planlagt av en arbeidsgruppe fra Orkla Medias aviser i samarbeid med Sigurd Høst ved Institutt for Journalistikk, mens datainnsamlingen er foretatt av Opinion AS. De tolv undersøkelsene er fordelt på to perioder, januar/februar 1995 og januar/februar 1996 (gjennomsnittet for de to årene er slått sammen i tabellen). Selv om de tolv delundersøkelsene ikke utgjør noe vanlig landsdekkende utvalg, gir resultatene et *inntrykk* av forholdene i landet utenom de store byene.

Lokalavisers rekkevidde:

Tabell 4.3. Bruk av forskjellige medier på en hverdag blant personer over 18 år i 12 forskjellige avisdistrikter. Gjennomsnitt fra januar/februar 1995 og 1996 Prosent.

Andel som brukte mediet	
Leste avis i alt	94
Ledende lokal dagsavis ¹⁾	76
Lokal nr 2-avis ²⁾	29
Helt lokal avis ²⁾	28
VG	27
Dagbladet	17
Andre ¹⁾	22
Sett på fjernsyn i alt	84
Sett nyheter i TV	75
Sett på lokal-TV ²⁾	7
Hørt på radio i alt	75
Hørt på NRK distriktssending	34
Hørt på nærradio i alt	14
Hørt på distriktets største nærradio	6

1) Gjelder ikke området til Asker og Bærums Budstikke og Østlandets Blad

2) Finnes bare i noen områder. Resultatene gjelder disse områdene. Betegnelsen sikter til lokale fådagersaviser som bare dekker deler av distriktet til den ledende dagsavisen.

Sett under ett hadde avisene en daglig rekkevidde på 94 prosent i denne undersøkelsen, mot 84 prosent for fjernsynet og 75 prosent for radioen. 76 prosent oppga at de hadde lest distriktets ledende dagsavis, mot 27 prosent for VG og 17 prosent for Dagbladet. I områder som hadde en lokal nr 2-avis (dvs Demokraten i Fredrikstad, Moss Dagblad i Moss, Fremtiden i Drammen og Telemarksavisa i Telemark) hadde et gjennomsnitt på 29 prosent lest en av disse avisene. Omtrent like mange hadde lest en helt lokal avis. Dette er vanligvis lokale fådagersaviser som dekker en del av distriktet til den aktuelle dagsavisen. I og med at de fleste helt lokale avisene bare kommer ut noen ganger pr uke, er deres reelle rekkevidde en god del større enn 28 prosent.

Mens de lokale dagsavisene nådde ut til et stort flertall av befolkningen i sine respektive områder, hadde de lokale radio- og TV-kanalene et begrenset publikum. Størst oppslutning var det om NRKs distriktsprogrammer (34 prosent), mens bare et lite mindretall hadde hørt nærradio eller sett lokal-TV. I alt var det 14 prosent som hadde hørt en eller annen nærradio, mens 6 prosent hadde hørt den største nærradioen på stedet.

Vurderingen av lokalavisens betydning for tilgang på lokale, nasjonale og internasjonale nyheter:

Tabell 4.4. Vurdering av hvor mye «du får av lokale nyheter» fra forskjellige medier. Resultater fra 12 lokale intervjuundersøkelser foretatt 1995/96. Prosent.

	Mye	En del	Lite/ingenting	Ikke sikker	I alt
Ledende lokal dagsavis	45	33	19	3	100
Helt lokal avis ¹⁾	31	24	37	8	100
Lokal nr 2-avis ¹⁾	22	20	44	14	100
NRK distriktsradio	16	32	43	9	100
Nærradio	10	20	59	11	100
Lokal gratisavis ¹⁾	10	18	61	12	101
Lokal-TV ¹⁾	5	13	66	16	100
Dagbladet og VG	1	4	89	6	100

1) Finnes bare i noen områder. Resultatene gjelder disse områdene.

Spørsmålet om hvor mye «du får av lokale nyheter fra følgende medier» gir et bilde på den lokale avisens status som lokal informasjonskanal. Som det går fram av tabellen, mente 45 prosent av de spurte at de får mye lokale nyheter fra den største dagsavisen i distriktet. Etter den ledende dagsavisen følger de helt lokale aviser.

Tabellen viser et forholdsvis markert skille mellom de tre kategoriene lokalaviser som tabellen angir, og radio og TV.

Når det gjelder tilgang til nasjonale og internasjonale nyheter, som den samme undersøkelsen for Orkla Media tok opp, er det imidlertid fjernsynet som oppfattes som viktigst:

Tabell 4.5. Vurdering av hvor mye «du får av nasjonale og internasjonale nyheter» fra forskjellige medier. Resultater fra 12 lokale intervjuundersøkelser foretatt 1995/96. Prosent.

	Mye	En del	Lite/ingenting	Ikke sikker	I alt
Fjernsyn (NRK+TV2)	75	21	3	1	100
Radio	29	39	29	3	100
Dagbladet og VG	20	36	38	6	100
Tekst-TV	11	17	60	12	100
Ledende lokal dagsavis	6	36	55	3	100
Lokal nr 2-avis	4	22	59	15	100

75 prosent av de spurte i disse områdene mente de fikk mye av nasjonale og internasjonale nyheter fra fjernsynet. Svært få mente de fikk mye nasjonale og internasjonale nyheter fra lokalavisene.

Til sammen viser disse opplysningene at det finnes en form for arbeidsdeling i det norske mediesystemet: Fjernsynet supplert av radio og løssalgsavisene står for dekningen av det nasjonale og internasjonale stoffet, mens lokalavisene supplert med NRKs distriktsprogrammer dekker det lokale.

4.3 Oppsummering

På bakgrunn av landsomfattende og lokale undersøkelser av avisens posisjon i mediebildet, har vi ikke grunnlag for å hevde at det er endringer i befolkningens medievaner som er vesensforskjellig fra det som gjaldt da Dagspresseutvalgets innstilling og St meld nr 32 (1992–93) Media i tida ble lagt fram. Et unntak kan gjelde for ungdomsgruppen.

Det later til å være en form for arbeidsdeling i det norske mediasystemet: Fjernsynet supplert av radio og løssalgsavisene står for dekkningen av det nasjonale og internasjonale stoffet, mens lokalavisene supplert med NRKs distriktsprogrammer dekker det lokale.

Premissene for pressepolitikkenes rolle i forhold til mediepolitikken framstår ikke som vesentlig endret. Hvorvidt det av andre årsaker skulle være ønskelig å endre pressepolitikkenes plassering innen den overordnede mediepolitikken, ligger ikke til vårt mandat å vurdere.

5 Pressestøttens mål, tildelingskriterier og støttens innvirkning på avisers økonomi

I dette kapitlet ser vi nærmere på pressestøttens mål og tildelingskriterier. Vi ser på utviklingen i avismarkedet i forhold til målene for pressepolitikken, og på hva pressestøtten betyr for ulike aviskategorier.

5.1 Mål og begrunnelse for pressestøtten

Pressestøttens målsettinger, slik disse ble formulert av Dagspresseutvalget, og siden har blitt stående i politiske dokumenter (St meld nr 32 Media i tida og påfølgende budsjettproposisjoner) er å

- bidra til et fortsatt høyt aviskonsum
- bidra til at det kan utkomme aviser på flest mulig steder hvor det er grunnlag for det
- bidra til at det kan utgis riksspredte meningsbærende aviser
- bidra til lokal aviskonkurranse på flest mulig steder.

Også andre politiske dokumenter forholder seg til pressestøtten på måter som er av betydning for målsettingene. St prp nr 18 (1996–97) Eierforhold i medie-sektoren framhever at pressestøtten, gjennom å bidra til opprettholdelsen av en mangfoldig avisflora, skal danne motvekt mot det som betegnes som uønskede utslag av eierkonsentrasjon. Slik har pressestøttens målsettinger innebygd et mål om å demme opp for eierkonsentrasjonens uheldige sider versus internt og eksternt mangfold.

Ut over de overordnede hensyn om meningsmangfold og demokrati som pressestøtten hviler på (St meld nr 32 1992–93, jf kapittel 4 i denne rapporten), er pressestøtten basert på ulike vurderinger av hvilke forhold som betyr noe for avisers utvikling og kvalitet, og hva avisenes utvikling og kvalitet igjen betyr for de overordnede målene. Dagspresseutvalget gikk i særlig grad inn på slike forhold. Blant annet diskuterte utvalget teorien om opplagsspiralen⁹ og teorien om avisers dekningsgrad¹⁰ samt en rekke andre forhold – som medienes gjensidige påvirkning på hverandre, avisenes politiske funksjon m.m.

Et hovedargument som begrunner støtten til nr 2-avisene, er at pressestøtten skal kompensere for de konkurranseulempene som nr 2-aviser har på annonse-markedet. Det samme hensynet begrunner det ekstra tillegget som de riksspredte

⁹ Aviser kommer inn i selvforsterkende vekst- eller nedgangsspiraler. Pressestøtten skal hjelpe aviser inn i positive vekstspiraler. Tidligere Norges Handels- og Sjøfartstidende blir i noen sammenhenger omtalt som en avis som bl a gjennom pressestøtten har vokst seg inn i en positiv opplagsspiral (heter nå Dagens Næringsliv, mottar ikke lenger støtte).

¹⁰ Avisers dekningsområde betyr mest for inntekten, p.g.a. annonsetilfanget. Tett nedslagsfelt gir høyere annonseinntekter.

meningsbærende avisene får (distribusjonskostnader og dyrere drift pga storbylokalisering).

Dagspresseutvalgets diskusjoner rundt pressestøttens begrunnelser er komplekse, og gjenspeiler at utvalget mente at dagspressens utvikling heller ikke kan forstås eller forklares med én-faktorteorier. Fra et utgangspunkt som «krisehjelp» til økonomisk svake aviser, har støtten i økende grad blitt ansett som et permanent virkemiddel mot vedvarende strukturelle problemer i avismarkedet. Samtidig anses ikke strukturproblemen å være av en slik art at aviser ikke kan vokse seg sterke og uavhengige av støtten. Hvorvidt og i hvilken grad avisers økonomi har ligget og/eller skal ligge til grunn for pressestøtten, synes i dag å variere i den politiske argumentasjonen. I St meld nr 32 (1992–93) begrunnes *dreining* i støttens innretning med avisers økonomi, mens det i mål- og måldiskusjoner ikke er hensynet til den enkelte avis økonomi som begrunner støtten, men de demokratiske hensynene (spredt presse og meningsbrytende debatt).

Fra og med 1998 vurderes innført et uttrykt formål om at støtten skal gå til økonomisk svakstilte aviser (St prp nr 1 1997–98, Kulturdepartementet). Begrunnelsen for dette er først og fremst å hindre aviser med god lønnsomhet i å oppnå støtte.

Konsumet – og de andre

Det er en nivåforskjell knyttet til målene. De tre sistnevnte målene (se kulepunktene foran) er konkretisert ved at de retter seg mot bestemte *grupper* av aviser; nr 2-aviser (aviskonkurranse) nr 1-/aleneaviser (avis på flest mulig steder) og riksspredte meningsbærende aviser. Slik er pengestrømmen fra post 71 rettet mot disse målene, mens målet om konsum avhenger av måloppnåelsen for de tre øvrige målsettingene (samt en rekke andre forhold som ikke hører inn under pressestøttens område, f eks merverdifritaket, andre utgiftsposter for avisene, øvrig utvikling i mediemarkedet, løssalgspressen m.m.). Støtten til avisene innen de tre andre målsettingene er imidlertid knyttet til opplag, noe som vil virke på konsumet.

Målet om høyt aviskonsum kan tolkes i noen ulike retninger. Når det snakkes om høyt konsum, kan det dreie seg om husstandsdekning. Da kan målet forstås som at flest mulig husstander skal/bør konsumere en eller flere aviser. Man kan i prinsippet tenke seg et slikt mål stimulert ved andre måter enn det som i dag skjer gjennom pressestøtten. Nærmere 80 prosent av opplaget er i dag knyttet til aviser som ikke mottar pressestøtte.

I lys av de øvrige målsettingene for pressestøtten, er det rimelig å tolke målet om konsum også som et mål om konsum av *geografisk spredte* aviser, og konsum av *varierte former for aviser*. Hvordan målet om konsum skal plassere seg i forhold til slike størrelser, kan spille inn på hvilke valg som gjøres for innretningen på støtten. Hvis konsumets *volum* skal prioriteres, kan det ha andre konsekvenser for dreining på støtten, enn om konsum av aviser med *geografisk spredning* skal prioriteres. Blant avisene som får pressestøtte, er det de daglige

nr 2-avisene og de riksspredte meningsbærende avisene som har de største opplagene, og derfor – som enkeltaviser – bidrar mest til *volum* på konsumet blant avisene som får pressestøtte. Disse avisene har størst dekningsgrad i byene. Samtidig er støtten i sterk grad knyttet opp mot disse avisene, og er i langt mindre grad rettet inn mot å fange opp og stimulere nydannelser som kan bidra til mer spredt konsum.

Målet om høyt konsum kan tolkes slik at det naturlig har vært avledet av støttens øvrige prioritering (daglige nr 2-aviser og riksspredte meningsbærende aviser). Det er målet om å opprettholde de daglige nr 2-avisene som ikke har lyktes til nå (se blant annet punkt 5.3). I lys av utviklingen ville det være avklarende å vite om målet om høyt aviskonsum skal være overordnet og/eller avledet.

Målene om konkurranse

Vi tolker det slik at målene om aviskonkurranse i dag er gitt høyest prioritet av målene som retter seg direkte mot aviser/grupper av aviser. Dette kommer fram i St meld nr 32 (1992–93) Media i tida. Meldingen fører en diskusjon rundt forholdet mellom lokal aviskonkurranse på den ene siden, og opprettholdelse av små lokalaviser på den andre siden. Det angis en økt dreining i rammen, rettet mot nr 2-avisene. Det vises til Dagspresseutvalgets innstilling, som peker på at nr 2-avisen økonomisk sett er svakest, samtidig som aviskonkurranse – i henhold til synspunkter rundt demokrati og meningsmangfold – etter utvalgets mening bør være pressestøttens hovedmål. Dagspresseutvalget anbefalte at 91 prosent av rammen bør gå til nr 2-avisene (inklusive de riksspredte meningsbærende avisene). Det framgår ikke helt klart av St meld nr 32 hvordan støtten skal forholde seg til en slik prosentfordeling. I praksis har de lokale nr 2-avisene og de riksspredte meningsbærende avisene de senere årene mottatt i overkant av 80 prosent av produksjonstilskuddets ramme.

Det knytter seg, etter vår vurdering, flere problemer til målene om aviskonkurranse:

Nasjonal- og lokal aviskonkurranse – ulike former for konkurranse

Aviskonkurranse lokalt og nasjonalt er to vesensforskjellige måter å konkurrere på. I kapittel 4 så vi at det synes å være en arbeidsdeling i mediasystemet. Lokalavisene tar seg av lokalt stoff, mens radio, TV og løssalgsaviser av nasjonalt og internasjonalt. Lokalavisen har fortsatt en sterk og genuin tilknytning til lokalsamfunnene/byene, og disse avisene «trues» i liten grad av *andre lokale medier*. Aviskonkurranse nasjonalt vil basere seg på andre prinsipper enn denne lokale tilknytningen.

Vi kan ikke se at det i målet om aviskonkurranse er foretatt et prinsipielt skille mellom lokal og nasjonal aviskonkurranse. Den nasjonale konkurransen søkes stimulert gjennom målet om riksspredte meningsbærende aviser. Disse gis et ekstra tillegg på grunn av dyr distribusjon og konkurranseulempen på annonsemarkedet, men disse avisenes funksjon som bidragsytere til en form for nasjonal aviskonkurranse trekkes i liten grad fram. Det er de riksspredte meningsbærende avisenes egen «mening» og «spredning» som begrunner støtten. Dette

er begrunnelser som ikke tar standpunkt til hvilke aviser og/eller medier disse avisene skal være alternativer til/konkurrere med (definisjonen av riksspredt meningsbærende avis er i seg selv problematisk, se punkt 5.2.1). Det synes for oss også uklart om det er «mening» eller «spredning» som er hovedpoenget med målet om riksspredte meningsbærende aviser. Heller ikke kan vi se hvilken naturlig sammenhengen det skal være mellom mening og spredning. Hvorfor skulle det i så fall ikke samtidig være en kopling mellom «mening» og lokal tilknytning? Vi tolker målet dit hen at det er ønskelig å stimulere til aviskonkurranse også på nasjonalt nivå. Det er imidlertid uklart hvor tungt målet om å ha riksspredte meningsbærende aviser (nasjonal aviskonkurranse) skal «veie» i den samlede målstrukturen, blant annet fordi disse avisene i forskrift og måldiskusjon er innlemmet i en generell definisjon av nr 2-avis.

Gjennom den *faktiske* tildelingen prioriteres de riksspredte meningsbærende avisene høyest, ved at de mottar størst del av rammen totalt, og har høyest støttesats pr avis (se tabell 5.1).

Etter vårt skjønn ville målene om konkurranse tjene på å være tydeligere på skillet mellom nasjonal og lokal konkurranse, og også være tydeligere på hvilke aviser/medier de riksspredte meningsbærende avisene konkurrerer med og/eller skal utgjøre alternativer til.

Og hva er lokal aviskonkurranse?

I den alminnelige terminologi rundt målet om lokal aviskonkurranse siktes det, etter vår tolkning, til konkurranse mellom to lokalaviser som kommer ut *daglig*¹¹. Det rapporteres blant annet i St prp nr 1 (1997–98) for Kulturdepartementet at vi i dag bare har 12 steder igjen med aviskonkurranse.¹² Dette var de 12 stedene som hadde *daglige* nr 2-aviser. I samme avsnitt sies det at vi i perioden (1971–96) har fått 16 nye nr 2-aviser inn i tilskuddsordningen. Det siktes da til aviser som kommer ut omlag 2-3 ganger i uken.

Målet om lokal aviskonkurranse kompliseres også noe ved at konkurranseforholdet knyttes til den *kommunen* avisene kommer ut i. I tilknytning til denne gjennomgangen har vi sett at kommunegrenser ikke nødvendigvis utgjør naturlige grenseoppinger for avisers konkurranse. Alene- og nr 1-aviser kan stå i konkurranseforhold til aviser i nabokommuner – i form av konkurranse om lesere og annonser.

Et eksempel er Bygdebladet som kommer ut på Ørskog i Møre og Romsdal to ganger i uken. På utgivelsesstedet har avisen nær 100 prosent dekning. Men avisen konkurrerer med avisene i Stordal, Vestnes og Haram. På disse utgivelsesstedene har Bygdebladet fra 20 til 50 prosents dekning. Konkurransen sies å være skarp – både med hensyn til annonser og lesere.

¹¹ Med daglig avis mener vi aviser som kommer ut 5,6 eller 7 ganger pr. uke. Ikke-daglige aviser kommer ut med 1 - 3 utgaver pr. uke. Svært få aviser har 4 utgaver pr. uke.

¹²Etter at rapporten til St prp nr 1 ble skrevet er Dagingen fusjonert – vi snakker i dag om 10 eller 11 steder med konkurranse, noe avhengig av kategorisering. Her baserer vi oss på en kategorisering som gir 10 steder med aviskonkurranse.

Aviskonkurransen henger også nært sammen med topografiske forhold. Avisen Hardanger Folkeblad konkurrerer i dag ikke med andre lokalaviser. Men når tunnelen til Kvinnherad åpner, vil avisen trolig utvide/forsøke å utvide sitt dekningsområde, og dermed også ta opp konkurransen med to små aviser i Kvinnherad. Hardanger Folkeblad er en etablert avis med solid økonomi, som antakelig kan tåle å investere i markedsposisjonering.

Hamar Arbeiderblad og Østlendingen (Elverum) er begge aviser som dekker alle kommuner i Østerdalen.

I seg selv berører disse eksemplene mange aviser/utgivelsessteder – særlig om vi relaterer det til det faktiske antall daglige nr 2-aviser. Blant medieforskere er det vanlig å anta at reelt konkurrerende aviser dekker samme område (blant annet NOU 1992:14, Mål og midler i pressepolitikken, og Høst og Severinsson, 1997). Det er imidlertid et faktum at avis konkurranse er mer enn det som forekommer mellom to daglige aviser i en kommune, og også antar andre former enn de vi har pekt på tidligere. Små lokalaviser konkurrerer i en viss forstand med større regionaviser. Vi vil heller ikke se bort fra den konkurransen som finnes mellom riksdekkende løssalgaviser og lokalaviser. Når lokal-befolkningen eventuelt skal velge en ekstra avis i tillegg til den største lokalavisen, kan valget stå mellom Dagbladet/VG eller nr 2-avisen. Alt dette er forhold som også Dagspresseutvalget pekte på – da særlig forholdet mellom løssalgspresen/lokalaviser og regionaviser/lokalaviser. Utvalget viste til at det knapt finnes aviser i Norge som ikke inngår i en eller annen form for avis-konkurranse. Konkurranse mellom større aviser og små aviser innebærer likevel noe annet enn konkurranse mellom to daglige aviser i en kommune. Konkurranse mellom fådagersaviser og dagsaviser vil også inneholde andre elementer. Hvilken konkurranse tilfredsstiller målet om lokal avis konkurranse?

Etter vår vurdering vil dette avhenge av hvordan vi fortolker målet om lokal avis konkurranse. Her mener vi å se at politiske dokumenter baserer seg på to innfallsvinkler som kanskje *var*, men neppe *er* overensstemmende:

1. Den mest overordnede innfallsvinkelen, som blant annet kommer til uttrykk i St meld nr 32 (1992-93) Media i tida sier at konkurranse mellom aviser er et mål, fordi det *styrker ytringsfriheten*, gir anledning for lokalbefolkningen til å bli *bedre informert*, gir reelle *leseralternativ*, samtidig som konkurrerende aviser gjensidig *stimulerer og korrigerer* hverandre. Slik skal konkurrerende aviser bidra til *den meningsbrytende debatt*.. Vi kan ikke se at dette er hensyn som bare kan ivaretas gjennom at to *daglige* lokalaviser konkurrerer innen en kommune. Slik konkurranse kan ivaretas av et mangfold av ulike former for konkurranse mellom aviser, blant annet av nr 2-aviser som ikke kommer ut daglig.
2. Den innfallsvinkelen som i praksis er dominerende – slik vi leser de politiske dokumentene – dreier seg om å *oppretholde de gjenværende nr 2-avisene* som kommer ut *daglig*. Det er disse avisene det vanligvis siktes til når nr 2-

aviser omtales. Konkurransen mellom to daglige aviser gir med nødvendighet en annen form for konkurranse, enn den som representeres ved konkurranse mellom f.eks. en ukeavis og en 2-3-dagers avis /daglig avis. Blant annet kan en «het» sak være «kald» innen ukeavisen rekker å gå i trykken. En liten avis vil også ha færre redaksjonelle ressurser.

Ser vi utviklingen for lokale daglige nr 2-aviser over lengre tid, kan vi se at det i gjennomsnitt har forsvunnet en slik avis hvert andre år. Utviklingen selv gjør at forholdet mellom de to ulike innfallsvinklene blir mindre overensstemmende. Slik vi ser det, blir de ovenstående innfallsvinklene stående som en ideal og en praktisk-politisk innfallsvinkel, som kan vise seg å ikke være overensstemmende med hverandre.¹³ Det er vanskelig å forene et mål om å stimulere en mangfoldig konkurranse i landet som helhet, og samtidig knytte målsettingen opp mot de gjenværende daglige nr 2-avisene.

Vi har daglige nr 2-aviser. Når disse legges ned, oppstår de ikke på ny. Det anses også som svært vanskelig å etablere nye dagsaviser. Aviskonsum er tradisjonsbundet. Når en avis legges ned, går også konsumet noe ned. Derfor bør målet om lokal avis konkurranse avklares: Skal de daglige nr 2-avisene vi har prioriteres, eller skal konkurranse i landet som helhet – og dermed også mer ulike former for konkurranse – prioriteres? Avklaring rundt dette vil ha konsekvenser for hvordan det eventuelt er ønskelig å dreie støtten.

5.2 Tildelingskriterier

Med tildelingskriterier menes både de vilkårene som stilles for at aviser skal kunne motta tilskudd og de regler som gjelder for beregning av tilskudd. Tildelingskriteriene skal først og fremst være utformet slik at avisene som får tilskudd, er de avisene som bidrar til måloppnåelse.

5.2.1 Tildelingskriterier for produksjonstilskudd til dagsaviser

For post 71 søkes det å oppnå så objektive tildelingskriterier som mulig. Endringer i forskriften har langt på vei vært rettet mot å gi tildelingskriteriene ytterligere objektiv karakter, og fjerne kriterier som baserer seg på veiing og

¹³ Ordet “ideal” skal ikke forveksles med “ideell”. I ulike disipliner i samfunnsvitenskapen snakker man gjerne om idealmodeller. En idealmodell baserer seg på teorier eller oppfatninger om årsak- og virkningssammenhenger, og hvordan slike sammenhenger kan påvirkes. Nesten all samfunnsplanlegging og virkemiddelutforming baserer seg på former for idealmodeller. Modeller baserer seg på *forutsetninger* som ikke alltid er holdbare: Mennesker handler ut fra andre hensikter enn man kan forutse, forhold endrer seg på andre måter enn man ville anta, osv. Derfor må modeller tilpasses slike forhold underveis. Problemer kan oppstå når det blir for stort språk mellom den modellen som ligger til grunn f.eks. for utforming av en tilskuddsordning, og den praksis man kommer til å følge. Problemer oppstår også når modellen ikke lenger har gyldighet, fordi endrede rammebetingelser har endret premissene modellen er basert på - uten at modellen endres. I begge tilfeller kan det bli vanskelig å styre i ønsket retning. Da må modellen endres, og/eller praksis justeres.

skjønn fra forvaltningens side (jf tidligere kritikk av støtteordningens manglende objektivitet, kapittel 3).

Det er fire hovedkategorier aviser som får støtte i henhold til «forskriften om produksjonstilskudd til dagsaviser»¹⁴:

- Nr 1-aviser (kommer ut på et utgivelsessted med to eller flere konkurrerende aviser og har det største opplaget på stedet)
- Nr 2-aviser (kommer ut på et utgivelsessted med to eller flere konkurrerende aviser og har ikke det største opplaget på stedet)
- Aleneaviser (kommer ut på utgivelsessted uten konkurrerende aviser)
- Bydelsaviser (utgis innenfor bykommune og som redaksjonelt har sin dekning konsentrert til en begrenset del av denne).

Utgivelsessted er lik den *kommunen* avisen kommer ut i.

I paragraf 3 i forskriften beskrives vilkår som må være oppfylt før en avis er berettiget til tilskudd – i form av type avis samt abonnement, redaktørplakat m.m. Paragraf 4 stiller krav til organisering og drift i en avis som mottar tilskudd og paragraf 5 stiller krav til opplagsfastsettelsen. Paragraf 6 beskriver beregningen av tilskuddssatsene.

St meld 32 (1992–93) Media i tida angir hvilket forhold som skal gjelde mellom de ulike satsene som benyttes i bevilgningen.

Hovedelementene i vilkårene for tilskudd og beregningen av satsene er som følger:

1. Beregning av tilskudd: Det gis tilskudd på to ulike måter:

- Små nr 1- og alene- og bydelsaviser samt ukeaviser med færre en 3 utgaver pr uke, med opplag mellom 1 000 og 6 000, får *faste beløp*. I 1996 varierte beløpene fra 200 000 kroner til 575 000 kroner, avhengig av utgivelsesfrekvens (økning i sats skjer trinnvis, ikke lineært)
- Nr 2-avisene får satsene *beregnet* i henhold til antall utgivelser pr år og opplagsstørrelse. Til nr 2-aviser i storbyene (Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim) gis en høyere sats (sats I) enn øvrige nr 2-aviser (som får sats II). Riksspredte meningsbærende aviser får støtte som nr 2-aviser etter sats I, men det åpnes for et ekstra tillegg til disse avisene. I 1996 utgjorde det ekstra tillegget 6 millioner kroner. Satsene fastsettes av Kulturdepartementet ut fra bevilgningene for de enkelte år.¹⁵

2. Andre vilkår: Tilskudd ytes bare til aviser som

- er organisert som aksjeselskap
- ikke utbetaler utbytte til aksjonærer i tilskuddsåret

¹⁴ Fastsatt ved regjeringsresolusjon 7. november 1996 med grunnlag i Stortingets årlige budsjettvedtak, jf Grunnlovens § 75,d. Endringer av 17 februar 1997 er innarbeidet.

¹⁵ I 1996 var tilskuddssats I på 2,227 kroner og tilskuddssats II på 1,73706 kroner. Tilskuddet beregnes slik: Netto-opplag x antall årlige utgivelser x sats I eller II.

- hvis inngår i konserndannelse: Ikke yter konsernbidrag (avisselskapet kan betale inntil 1 prosent av avisens driftsinntekter som sin del av morselskapets driftskostnader)eller avviker fra markedsvilkår til skade for støttemottakeren
- ikke driver tilleggsaktivitet som utgjør mer en 1/3 av omsetningen i selskapet (da må denne aktiviteten skilles ut i eget selskap).

Tabellen nedenfor viser den relative tildelingen av pressestøtte over post 71 mellom til de ulike grupper av aviser:

Tabell 5.1. Tildelt støtte i perioden 1992–96 fordelt på ulike kategorier

Aviskategori	Støtteberettigede Nr 1- og aleneaviser	Støtteberettigede Nr 2 - aviser	Riksspr meningsbærende aviser	Total
1994	33.277.227	87.122.179	82.456.878	202.856.284
Antall aviser	81	25	6	112
1995	34.684.354	85.201.221	82.382.615	202.268.190
Antall aviser	86	27	6	119
1996	35.843.435	80.709.671	83.208.582	199.761.688
Antall aviser	90	28	6	124
1997	36.794.887	84.036.846	81.771.889	202.603.622
Antall aviser	96	30	5	131

Kilde: Statens medieforvaltning

Tabellen viser at tyngden i tildelingen retter seg mot støtteberettigede nr 2-aviser og riksspredte meningsbærende aviser. Fem riksspredte meningsbærende aviser mottar til sammen mer enn 1/3 av rammen.

Det er flere definisjonsproblemer knyttet til tildelingskriteriene. Klare definisjoner av aviskategorier er en forutsetning for objektive tildelingskriterier. Særlig kommer problemene til syne i definisjonen av nr 2-avisene. Det kan henge sammen med uklarheten i målet om aviskonkurranse.

Innen kategorien nr 2-aviser finner vi

1. Daglige nr 2-aviser.
2. Nr 2-aviser som ikke kommer ut daglig.
3. De riksspredte meningsbærende avisene.

1. **Riksspredte meningsbærende aviser:** Det mangler klar definisjon av de riksspredte meningsbærende avisene. Derfor er det i prinsippet noe uklart hvilke aviser som kan oppnå støtte etter kriteriene som gjelder for denne gruppen. Vårt inntrykk er at disse avisene i dag er representert ved navn. For å finne en form for definisjon må man gå til St meld nr 32 (forskriften gir ingen definisjon). I meldingen betegnes disse avisene slik: *Aviser som kjem ut daglig, som dekkjer heile landet, og som forfektar visse livssyn, politiske idear eller næringsinteresser* (side 117). Dette er en definisjon som i høy grad stiller krav til skjønn, i motsetning til de objektive kriterier som ellers skal gjelde for produksjonsstøtten. I St meld nr 32 vises det til at definisjonen delvis er mangelfull, slik også Dagspresseutvalget påpekte. Det sies samtidig at det ikke utgjør et stort problem, fordi disse avisene likevel får

støtte etter sats I (som følge av Dagspresseutvalget innstilling). Da ses det imidlertid bort fra at det gis et ekstra tilskudd på toppen av sats I til disse avisene. Aviser endrer seg også over tid, og det kan bli problematisk å si i hvilken grad en avis fortsatt «forfekter visse livssyn» osv, og om den fortsatt spres over hele landet¹⁶. I vurderingen av om en avis fortsatt er riksspredte meningsbærende eller kan oppnå støtte som en slik avis, må det foretas en skjønnsmessig avveining mellom innhold og spredning. Etter vårt syn er det en form for avveining som ikke harmonerer med objektive kriterier.

Dagspresseutvalget la i sin innstilling avgjørende vekt på de riksspredte avisenes *meningsbærende* profil. Slik vi leser utvalgets innstilling, er graden av *spredning* av mindre betydning. Det blir blant annet hevdet at disse avisene spiller på den nasjonale arena som opinionsdannere – som også gir alternative innfallsvinkler, selv om spredningen ikke er landsdekkende. Dette gir etter vårt syn en *begrunnelse*, men bidrar ikke til en *definisjon*. Ekstra problematisk blir det, når utvalget argumenterer med at Dagens Næringsliv er *atypisk*, fordi den blant annet henvender seg til en kjøpesterk gruppe, hvilket gir store annonseinntekter og høye abonnementspriser. Vi spør: *Hva er typisk* for en riksspredt meningsbærende avis? Kjøpergruppen, annonse-tilfanget, spredningen eller den meningsbærende profil? *Hvilket* krav stilles til spredning? *Hvilket* krav stilles til «mening»? Finnes en underliggende argumentasjon knyttet til disse avisenes *økonomi*? Disse uklarhetene er betenkelige når vi tar med at denne kategorien aviser tildeles den største delen av rammen.¹⁷

Etter vårt syn kan ikke pressestøtten fortsette å basere tildeling til aviser på slikt grunnlag, så lenge det er et mål for ordningen å ha objektive tildelingskriterier.

Det er ikke vår oppgave å gi en definisjon. En annen definisjon av disse avisene vil uansett kreve omformulering av målet om å ha slike, fordi målet i dag er gitt ved målgruppen. I lys av den arbeidsdelingen i mediasystemet vi pekte på i kapittel 4, synes det naturlig å ha et mål for nasjonal konkurranse

¹⁶ Eksempler på disse avisenes spredning: Dagsavisen Arbeiderbladet : Det er 4,8 prosent av befolkningen på landsbasis som leser avisen en tilfeldig valgt dag, mot 15,8 prosent i Oslo/Akershus. Vårt Land : Har omlag like mange lesere i hele landet og i Oslo/Akershus (hhv 3,1 og 3,3 prosent). Klassekampen: Har dobbelt så mange lesere i Oslo/Akershus som i landet for øvrig (2,1/1,1). Nationen: 2,3 % lesere på landsbasis, og 2.0 % i Oslo/Akershus (Kilde: Forbruker og Media 1997/2).

¹⁷ I denne gjennomgangen tok vi det lenge for gitt at Finansavisen, som gjennom rettssak krevde pressestøtte, er å betrakte som riksspredt meningsbærende avis (får støtte fom 1997). I de mest brukte avisstatistikker, er avisen kategorisert som riksspredt meningsbærende (blant annet i statistikkene fra Institutt for Journalistikk). Det viser seg imidlertid at Finansavisen får støtte som nr 2-avis i Oslo. Det er for oss umulig å se hva som gjør Finansavisen til nr 2-avis i Oslo. *Hva* er det som skiller Finansavisen fra de øvrige riksspredte meningsbærende avisene? Er det Finansavisens meningsinnhold eller spredningen som ikke kvalifiserer til riksspredt meningsbærende avis? Finansavisen har rundt 3,6 prosent av sine lesere i Oslo/Akershus - 1,6 prosent av befolkningen i landet totalt leser avisen en tilfeldig valgt dag (kilde jf note 16). Dvs at den har en noe større spredningen på landsbasis enn Klassekampen. I tillegg til å kaste lys over den uklare definisjonen av riksspredt meningsbærende avis, viser definisjonen av Finansavisen at heller ikke definisjonen av nr 2-avis er klar.

som skiller seg fra målet om lokal avis konkurranse. Det er likevel vanskelig å se hvorfor aviser som konkurrerer på den nasjonale arena skal defineres ved sin «mening». Et alternativ kan være å fjerne meningsdimensjonen i definisjonen, slik at bare kravet til spredning står tilbake. Det er fullt mulig å knytte objektive tildelingskriterier til avisers spredning. Hva spredning er, må i så fall avklares, fordi det kan beregnes på ulike måter (spredning i forhold til dekning på utgivelsesstedet, spredning totalt, spredning i forhold til avisens samlede opplag, i forhold antall lesere i og utenfor utgivelses-stedet osv). I så tilfelle må det likevel spørres om det er *spredningsgraden* som vil harmonere med et klarere definert mål om avis konkurranse på nasjonalt nivå.

Dagspresseutvalgets mente at de riksspredte meningsbærende avisene hadde betydning for nyhetstilfanget i andre aviser og medier. Det tilsier et syn på «spredning» som ikke utelukkende er knyttet til spredning av aviseksemplarer, men også til spredning av stoff til andre nyhetskanaler. Hvis dette skal være et hensyn som skal bygges inn i målet, kan en metode for å definere graden av «nasjonal spredning» være å vurdere avisenes egen dekning av «nasjonale saker», som igjen kan spille inn på andre avisers og mediers tilfang av stoff (i hvilken grad ulike aviser/medier spiller inn på hverandre er tema vi ikke har tatt opp her, jf kapittel 2 om avgrensing). Det vil være en krevende måte, fordi det vil fordre en form for opptelling av spalteplass. Dette vil også kreve en definisjon av hva som er et nasjonalt anliggende eller er nasjonalt stoff. Det er antakelig ikke en umulig metode, – en lignende benyttes i Sverige der det stilles krav om en bestemt andel egenprodusert stoff i en avis som mottar støtte. Uansett kan det ikke formuleres en klarere definisjon, før *målsettingen* med å ha aviser som konkurrerer på den nasjonale arena også formuleres klarere.

Vi tror målet om å ha riksspredte meningsbærende aviser, og derved definisjonen av målgruppen, bør reformuleres i tilknytning til spørsmål som disse: Er det ønskelig å ha flere enn én «nasjonal» abonnementsavis og to «nasjonale» løssalgaviser? Er det ønskelig med flere avisrøster som tar opp saker av nasjonal betydning?

Vi kan selvsagt ikke se bort fra at selve meningsdimensjonen som i dag er knyttet til målet om riksspredte meningsbærende aviser, er ment å skulle – og fortsatt skal – veie tyngst. I så fall må det få konsekvenser for ambisjonen om å ha så objektive tildelingskriterier som mulig i støtteordningen. Vi har imidlertid vanskelig for å se at kravet om objektive tildelingskriterier (som i sin tur hviler på syn om at pressestøtten skal være basert på demokratiske prinsipper), kan vike.

2. **Ulike lokale nr 2-aviser:** Definisjonen av nr 2-avis i forskriften stemmer bare dels overens med målsettingen om lokal avis konkurranse, *hvis* målsettingen knytter seg til konkurranse mellom to (flere) *daglige* lokalaviser. Definisjonen av nr 2-avis rommer som påpekt flere aviser enn de daglige. Det bør etter vårt syn vurderes om det er *definisjonen* av lokal nr 2-avis eller *målet* om

aviskonkurranse som bør tydeliggjøres (jf punkt 5.1). En slik avklaring kan ha betydning for hvordan støtten bør innrettes, og bety mye for hvordan vi forstår graden av måloppnåelse når det gjelder aviskonkurranse. Det er også andre definisjonsproblemer knyttet til nr 2-avisene, jf fotnote 17.

Tildelingen av støtte til aviser baserer seg på opplagsberegningen. Opplagsberegningen er derfor en krumtapp i tildelingskriteriene. Modellen for opplagsberegning er relativt komplisert og – for utenforstående – uoversiktlig. Oppfatningen i avisbransjen og i Statens medieforvaltning er at dagens opplagsberegning gir et realistisk bilde av opplaget. Opplagsberegningen oppfattes av aktørene å være konservativ. Det er for eksempel lagt inn begrensninger vedrørende abonnementer med redusert pris. Det er også en oppfatning av at de ulike avisenes innbyrdes konkurranseforhold vis a vis annonsemarkedet, og sammensetningen av opplagskomiteen, bidrar til at opplagsberegningen er realistisk.

Statskonsult har ikke funnet grunn for å trekke dette i tvil. Det synes naturlig å bygge opplagskontrollen på en modell som er allment akseptert og som kan videreutvikles i samarbeid med bransjen. Det gjenstår imidlertid å utarbeide et regelverk for opplagsberegningen, slik paragraf 14 i forskriften om produksjonstilskudd krever.

5.2.2 Mål og tildelingskriterier for tilskudd til visse publikasjoner

Tilskudd over kapittel 335 post 76 til Visse publikasjoner er etter Statskonsults vurdering løst knyttet til de pressepolitiske målene. Det er vanskelig å se hvordan ordningen bidrar til å nå målene om økt aviskonsum, økt lokal konkurranse, at det skal komme ut riksspredte meningsbærende aviser og bidra til utgivelse av aviser på så mange steder som mulig. Gruppen av publikasjoner som ligger innenfor ordningen er mangfoldig, og mange av dem ivaretar en rekke andre hensyn enn de pressepolitiske.

Tilskudd til stortingspartienes hovedorgan m.m. samt til navngitte publikasjoner under post 76 er regulert gjennom «Retningslinjer for tilskudd til visse publikasjoner», fastsatt av Kulturdepartementet den 15. august 1995.

Ordningen omfatter spesialpublikasjoner for de politiske partier som er representert på Stortinget, og visse andre publikasjoner som nevnes eksplisitt i St prp nr 1 for hvert år¹⁸.

Alle tilskuddsberettigede publikasjoner ytes et grunntilskudd som er like stort for alle. I tillegg ytes et produksjonstilskudd pr enhet etter godkjent nettoopplag til publikasjoner som kommer ut ukentlig eller oftere. Minstetilskuddet til tilskuddsberettigede publikasjoner beregnes ut fra 2 500 eksemplarer.

¹⁸ Publikasjoner som mottar støtte i 1997: Aktuelt perspektiv, Dag og Tid, Folket, Folkets Framtid, Fremskritt, Friheten, Tidens Tegn, Morgenbladet, Nytt fra Norge, Ny Tid, Sentrum, Liberalt Forum, Opprør, Blikk og Samosa.

Det er ikke fastsatt noen vilkår for hvem som er berettiget til tilskudd, bortsett fra publikasjonene for de partiene som er representert på Stortinget. Stortinget kan, helt legalt i henhold til konstitusjonelle regler, tildele støtte til hvilken som helst publikasjon. Statskonsult har imidlertid flere innvendinger mot vilkårene og beregningsreglene for denne ordningen:

- Det er ikke formulert klare kriterier for hvilke publikasjoner som kan motta tilskudd etter denne ordningen
- Aviser som får støtte over post 76 får et minimumsbeløp tilsvarende 2500 i opplag, uansett hvor lite opplaget måtte være
- Enkelte av publikasjonene kommer ut langt sjeldnere en én gang pr uke. Publikasjoner som kommer ut med åtte til ti utgaver i året (f eks Tidens Tegn og Opprør) kan knapt betegnes som avis, men snarere som tidsskrift e l (jf definisjon av avis i forskriften for produksjonstilskuddet).
- Reglene for tilskuddsberegning i retningslinjene brukes ikke for å beregne alle publikasjonenes tilskudd. For tilskuddsåret 1997 mottok fire publikasjoner¹⁹ øremerkede beløp fastsatt av Stortinget. Det er etter Statskonsults vurdering uheldig at regelverket for beregning av tilskudd ikke gjøres gjeldende for alle publikasjonene som er funnet berettiget til tilskudd.

Dagspresseutvalget foreslo i sin innstilling at størsteparten av post 76 ble overført til andre kapitler på statsbudsjettet. Utvalget foreslo å overføre publikasjoner som definerer seg som partipolitiske til partistøtten og at lettlestavisen Klar Tale overføres til forvaltningstjenesten. Utvalget anbefalte også at gjenværende publikasjoner under kulturdepartementets budsjett ble tatt inn i produksjonstilskuddsordningen (post 71). Statskonsult slutter seg til denne anbefalingen. Liknende anbefalinger er gitt tidligere (NOU 1982:44 og NOU 1992:14 – begge anbefalte posten overført til partistøtten).

5.3 Dagens avisstruktur og de pressepolitiske målene

Vi skal i dette kapitlet gi en framstilling av hvordan avisstrukturen ser ut og har utviklet seg etter 1993, særlig med hensyn til de avisene som utgjør pressestøttens målgruppe. På slik bakgrunn vil vi se hva man i dag kan anta å ha oppnådd med støtten, i henhold til målene med den.

Tabell 5.2. gir en sammenfatning av utviklingen fra 1993 til 1996 (samt tidligere år) i antall aviser, samlet opplag og opplag pr husstand. Opplysningene i tabellen er hentet fra Avisregisteret ved Institutt for Journalistikk. Avisregisteret omfatter alle aviser som kommer ut minst en gang pr uke og tar reell betaling for abonnement, løssalg og annonser.

Tabell 5.2. Antall aviser, samlet opplag og opplag pr husstand etter type, 1993 og 1996.

	Antall aviser				Opplag, 1000				Husst.dekning			
	1972	1987	1993	1996	1972	1987	1993	1996	1972	1987	1993	1996

¹⁹ Friheten, Blikk, Morgenbladet og Samora.

Løssalgsaviser	2	2	2	2	223	533	605	563	0,17	0,32	0,34	0,3
Landsdelsaviser 1)	5	5	5	5	437	558	583	591	0,32	0,33	0,32	0,32
Lokale dagsaviser, ledende 2)	45	57	57	57	591	902	905	906	0,43	0,54	0,5	0,49
Nr 2-aviser, store byer	8	6	4	3	150	128	102	89	0,11	0,08	0,06	0,05
Riksd. meningsbærende aviser	5	6	6	6	77	96	128	136	0,06	0,06	0,07	0,07
Lokale dagsaviser, nr 2	22	11	9	8	124	97	102	98	0,09	0,06	0,06	0,05
Lokale 2-3 dagersaviser	77	86	74	77	264	385	354	364	0,19	0,23	0,2	0,2
Lokale ukeaviser	27	28	36	45	45	46	64	89	0,03	0,03	0,04	0,05
Nasjonale fådagersaviser	7	14	15	16	63	121	120	117	0,05	0,07	0,07	0,06
Aftenposten Aften	1	1	1	1	171	181	199	189	0,12	0,11	0,11	0,1
Alle avistyper	199	216	209	220	2.151	3.048	3.163	3.142	1,57	1,83	1,76	1,69

1) *Aftenposten, Bergens Tidende, Adresseavisen, Stavanger Aftenblad, Fædrelandsvennen.*

2) *Når konkurrerende aviser er omtrent like store, er begge regnet som ledende.*

Antall aviser ved utgangen av 1996 var 220, mot 209 ved utgangen av 1993. Økningen skyldes at det er etablert en rekke nye lokale fådagersaviser, de fleste med en utgave pr uke.

Samlet opplag på hverdager har vært stabilt, 3 163 000 i 1993 og 3 142 000 i 1996. Dette betyr at avisene som helhet ikke lenger klarer å holde følge med befolkningsutviklingen. Beregnet antall aviser pr husstand sank fra 1.76 i 1993 til 1.69 i 1996. Nedgangen har vært størst for løssalgsavisene, men det har også vært en viss nedgang i samlet husstandsdekning for de abonnerte dagsavisene.

Også når vi tar hensyn til søndagsavisene, har det vært en nedgang i avissalget pr husstand. Men da er nedgangen svakere. (Kilde: Institutt for Journalistikk, 1997).

5.3.1 Utvikling i forhold til det enkelte mål for pressestøtten

Å holde oppe et høyt avisforbruk:

Som påpekt, avhenger forbruket av utviklingen for de tre øvrige målsettingene samt av andre forhold som ligger utenfor pressestøttens målområde.

Dersom vi med avisforbruk mener avisopplag pr husholdning, betyr utviklingen siden 1993 at situasjonen i forhold til målet om forbruk er blitt litt svekket (jf husstandsdekningen). Ser vi på økningen i antallet aviser på steder som før ikke hadde avis, har vi fått et forbruk av aviser med større geografisk spredning.

Å medvirke til at det kommer ut aviser på de fleste steder det er grunnlag for det:

Med hensyn til denne målsettingen har utviklingen vært positiv. Det er blitt etablert lokalaviser på en rekke nye steder, og antall utgivelsessteder med minst en avis har økt fra 162 i 1993 til 170 i 1996.

Å medvirke til at det kommer ut riksspredte meningsbærende aviser (jf problemene med mål og definisjon foran.):

Om vi her definerer riksspredte meningsbærende aviser som de som fikk tilskudd etter sats I samt ekstra tillegg i 1996, ser vi at situasjonen for disse avisene har

vært stabil (Dagen, Klassekampen, Vårt Land, Nationen, daværende Arbeiderbladet). Vi hadde like mange riksspredte meningsbærende aviser i 1996 som i 1993, og disse avisene har hatt et relativt stabilt opplag.

Å medvirke til lokal aviskonkurranse på flest mulig steder:

Med hensyn til konkurranse, kan det diskuteres om det har skjedd en svekkelse eller om situasjonen er stabil, avhengig av hvordan vi forstår målet. På den ene siden har det vært nedgang i utgivelsessteder med konkurrerende *dagsaviser*. Som påpekt foran er dette en trend som har vart over mange år, og som ser ut til å fortsette. I 1987 hadde vi 17 steder med slik aviskonkurranse, i 1993 13 og i dag 10 (eller 11, avhengig av kategorisering). Men samtidig er det blitt etablert en del nye fådagersaviser på steder som allerede har en avis. Ett eksempel er Tønsberg, som fra 1993 har hatt Lokalavisen Tønsberg med en utgave pr uke i tillegg til dagsavisen Tønsbergs Blad (fra og med 1998 har Lokalavisen Tønsberg gått over til å bli femdagers-avis). Hordaland på Voss, som kommer ut tre ganger i uken, har fått konkurranse av Vossingen, som kommer ut med en utgave i uken. Sommeren 1997 var det til sammen 22 utgivelsessteder med en eller annen form for aviskonkurranse av liknende art (fådagersavis som konkurrerer med en lokal dagsavis, to daglige dagsaviser som konkurrerer eller to fådagersaviser som konkurrerer), mot 23 steder i 1993.

I tillegg kommer konkurranse mellom større aviser (region-aviser, løssalgsaviser) og mindre lokalaviser. I praksis er aviskonkurransen mer utbygd enn det som representeres ved de daglige nr 2-avisene.

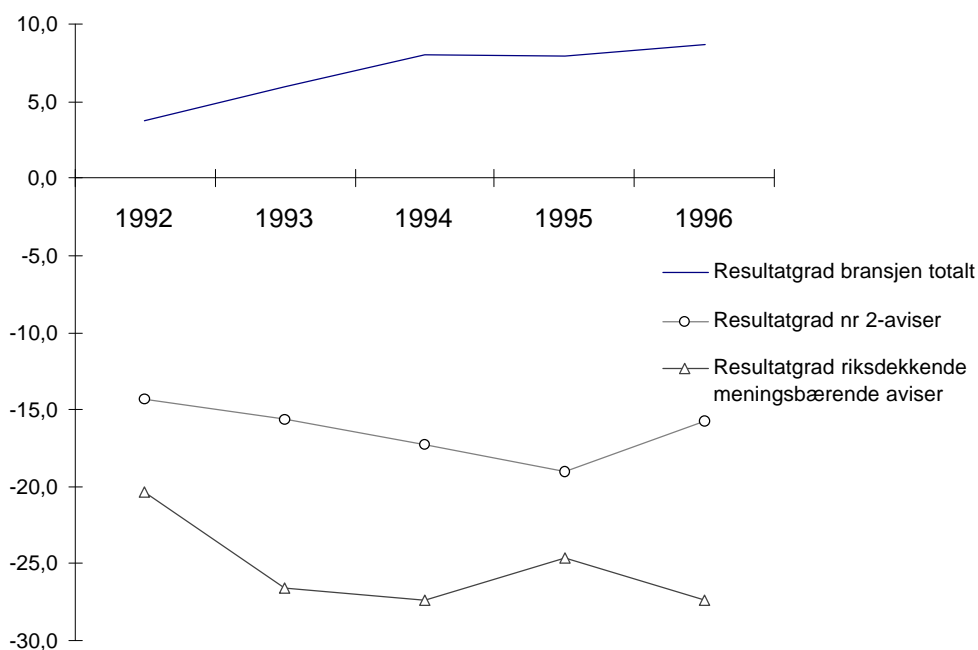
Totalbildet blir at målene for pressepolitikken i mange henseende nås. Målet om aviskonkurranse avhenger av tolkningen som legges til grunn. Antallet daglige nr 2-aviser blir færre, og den negative trenden ser ut til å fortsette. Når disse avisene legges ned, går også det totale konsumet av aviser ned.

5.4 Pressestøttens betydning for avisers økonomi²⁰

Hvor nær sammenheng er det mellom utviklingen i forhold til *pressepolitiske* mål og *pressestøttens* innvirkning på avisers økonomi? Har støtten ulik virkning på og betydning for ulike grupper som omfattes av støtteordningen?

Dagspresseutvalget foretok en beregning av avisers økonomi. Dette resulterte i en ytterligere dreining av støtten mot nr 2-avisene, som viste seg å ha svakest økonomi. Her skal vi se på forholdene slik de var i 1996. I slik sammenheng skal det knyttes noen kommentarer nettopp til året 1996. Året er regnet som godt for avisene, på grunn av høykonjunktur i økonomien som blant annet har gitt avisene høye annonseinntekter. Figuren nedenfor viser imidlertid at 1996 ikke har vært et spesielt godt år for de avisgruppene som får mest støtte: Nr 2-aviser og riksspredte meningsbærende aviser.

Figur 2. Resultatgrad (før støtte) i perioden 1992-1996 for avisbransjen totalt, nr 2-aviser og riksspredte meningsbærende aviser.



Kilde: Statens medieforvaltning

På oppdrag for Statskonsult, i tilknytning til denne gjennomgangen, har ECON Senter for økonomisk analyse gjennomført en utredning som blant annet ser på pressestøttens incentiver (hvilke produksjonsmessige tilpasninger norske aviser

²⁰ Alle forklaringer og kommentarer som knytter seg direkte til tabeller/figurer i dette kapitlet er hentet direkte fra ECON Senter for økonomisk analyse. (Notat på oppdrag for Statskonsult, 1997)

har gjort til den statlige produksjonsstøtten). ECON vurderer pressestøttens incentiver med utgangspunkt i ordningens utforming og analyse av hvordan ordningen slår ut i økonomien for de ulike kategoriene aviser. De regnskapsanalysene ECON har gjort i slik sammenheng, gir grunnlag for å vurdere hvilken sammenheng det i dag er mellom pressestøttens målsettinger og produksjonstilskuddets virkning på avisers økonomi.

ECON har sett på følgende forhold:

Støtteandel:

$[Støtte / (driftsinntekter + støtte)] \times 100$

Støtteandelen viser hvor stor andel støtten utgjør av avisenes totale inntekter inklusive støtte.

Resultatgrad:

$(Driftsresultat / \text{salgsinntekter uten støtte}) \times 100$

Resultatgraden gir et uttrykk for hvor effektiv driften i bedriften er. Finansposter holdes utenfor, slik at den måten bedriften er finansiert på ikke får noen innvirkning på dette lønnsomhetsmålet.

Totalkapitalrentabilitet før støtte

$(\text{Resultat før støtte} + \text{finanskostnader}) \times 100 / \text{totalkapital 31. 12. 1996}$

Totalkapitalrentabilitet etter støtte

$(\text{Resultat etter støtte} + \text{finanskostnader}) \times 100 / \text{totalkapital 31. 12. 1996}$

Totalkapitalrentabiliteten er et uttrykk for samlet avkastning av ressursinnsatsen i bedriften, målt i forhold til den regnskapsmessige verdien av den totale kapitalen som har vært sysselsatt, dvs både egenkapital og fremmedkapital.²¹ Dette lønnsomhetsmålet kan med andre ord sammenlignes med alternative rentealternativer i markedet og med tilsvarende lønnsomhetsmål i andre næringer.

Soliditet

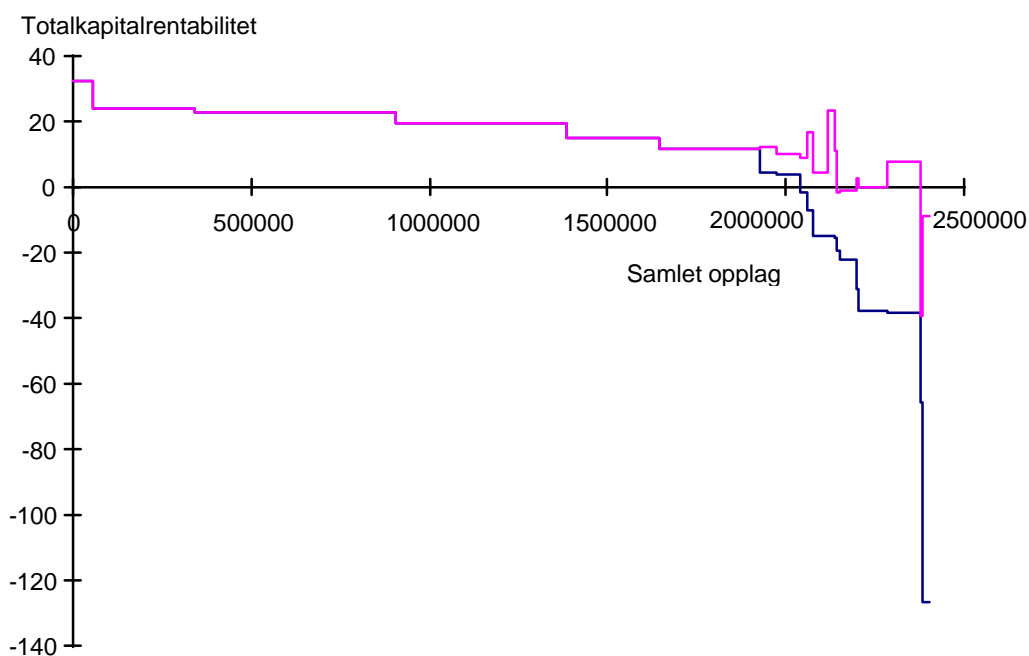
$\text{Egenkapital 31.12.96} \times 100 / \text{totalkapital 31.12.96}$

Soliditeten er et uttrykk for egenkapitalandelen i bedriftene, dvs hvor stor del av totalkapitalen som er finansiert med egne midler. Soliditeten gir uttrykk selskapets finansielle styrke. Mange selskaper setter som mål å ha en soliditet på 30-40 prosent, men hva som er «riktig» soliditet kan variere fra bransje til bransje.

En helhetsoversikt over lønnsomheten i bransjen *før og etter støtte* får vi gjennom figuren nedenfor, som viser såkalt «opplagskorrigert totalkapitalrentabilitet» i dagspressen som helhet, 1996.

²¹ Ideelt sett skal totalkapitalrentabiliteten beregnes i forhold til gjennomsnittlig totalkapital for året. Vi har brukt totalkapital ved slutten av året (31.12.96). Hvis vi antar at totalkapitalen i et selskap normalt øker i løpet av et år, kan dette innebære at total-kapitalrentabiliteten er noe undervurdert.

Figur 3. Opplagskorrigert total kapitalrentabilitet i dagspressen, 1996.²²



Kilde: ECON

Figur 3 illustrerer lønnsomheten i bransjen i 1996 som enkeltår. Avisene er delt inn i kategorier etter opplag og konkurranseposisjon (nr 1-avis, nr 2-avis osv). Det første hakket til venstre viser Dagens Næringsliv. Neste hakk er Aftenposten, derpå følger VG og Dagbladet osv. Den nederste linjen viser rentabiliteten før støtte, mens den øverste viser rentabiliteten etter støtte. Hvert hakk i linjen indikerer begynnelsen på en ny avis-kategori og lønnsomhetsnivået for kategorien, mens lengden på denne linjen viser opplaget i kategorien. Vi kan se at bransjen er preget av svært god lønnsomhet. Mer enn 80 prosent av opplaget drives med positiv og svært god rentabilitet. De aller fleste avis-kategoriene som har negativ rentabilitet før støtte bringes opp på en total kapitalrentabilitet over 0 etter støtte. Vi ser også at støtten synes å være relativt treffsikker i den forstand at den, med unntak av to kategorier (nr 1-/aleneaviser med opplag mellom 4 000 og 6 000), treffer avis-kategorier som har negativ total kapitalrentabilitet.

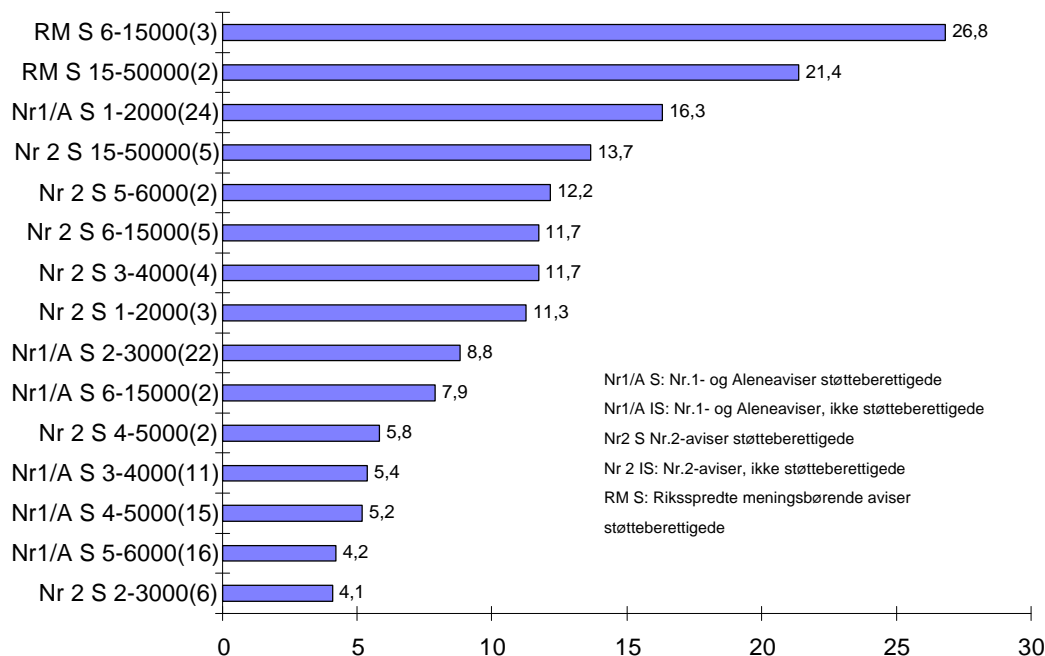
5.4.1 Støtteandel

Figur 4 viser hvor stor andel produksjonstilskuddet utgjorde av de ulike avis-kategoriernes totale inntekter i 1996. I tillegg til å skille mellom nr 1- og aleneaviser, nr 2-aviser og riksspredte meningsbærende aviser, har vi her delt opp

²² Vi gjør oppmerksom på at denne figuren ikke inkluderer alle aviser, siden vi ikke har regnskapstall for alle. Dette gjelder særlig ikke støttede aviser. Figuren overvurderer derfor betydningen av de støttede avisene med hensyn til deres andel av det samlede opplaget.

gruppene ytterligere i henhold til de opplagstallene de har. Vi har derfor med 15 kategorier aviser i figuren under.

Figur 4. Støttens andel av de totale inntekter i ulike aviskategorier, 1996. Antall aviser i hver kategori i parentes.²³



Kilde: Statens medieforvaltning

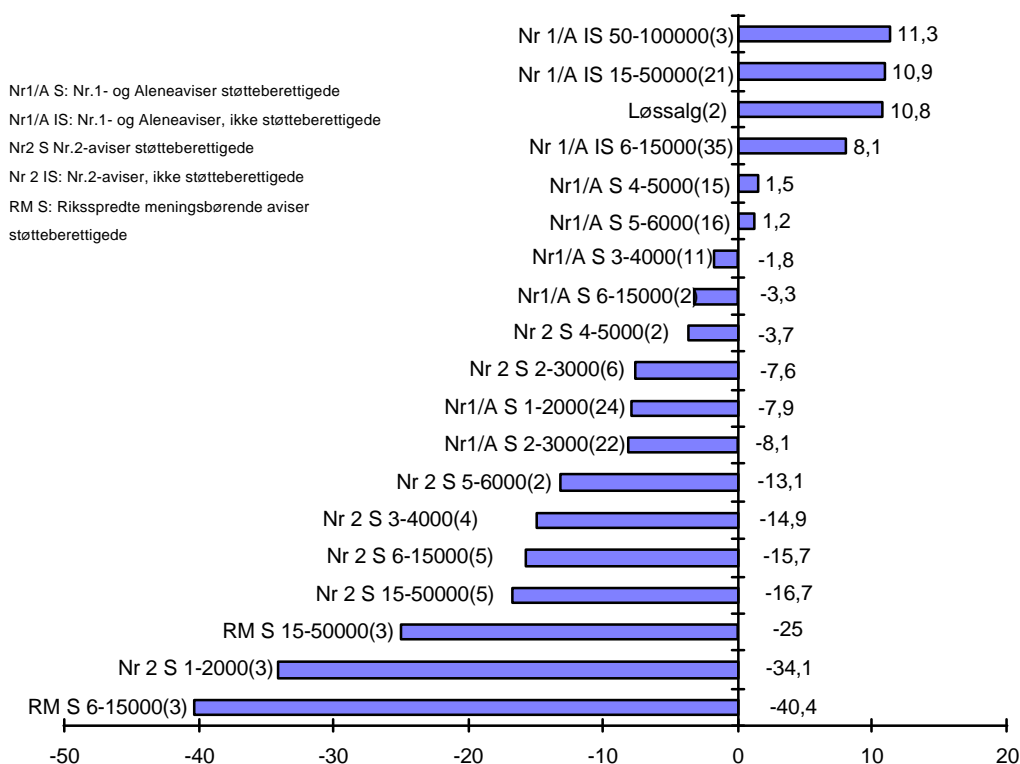
De rikksprede meningsbærende avisene har høyest andel støtte i forhold til totale inntekter, med 26,8 og 21,4 prosent støtteandel i kategoriene 6 001–15 000 og 15 001–50 000 i opplag. Deretter dominerer nr 2-avisene, hvor støtten i fem av de syv kategoriene utgjør mellom 11 og 14 prosent av de totale inntektene. En av kategoriene nr 1-/aleneaviser har imidlertid også høy støtteandel, nærmere bestemt avisene med det laveste opplaget, dvs 1 001–2 000 aviser. Dette kan nok forklares ved at de støtteberettigede nr 1-/aleneavisene får tilnærmet faste beløp i støtte, og at disse vil utgjøre en relativt større andel av inntektene for de minste avisene.

5.4.2 Resultatgrad før støtte

Figur 5. illustrerer resultatgraden før støtte for de ulike aviskategoriene i 1996. Her har vi også tatt med tallene for de ikke støttede avisene, inndelt i kategorier på samme måte som de andre avisene.

²³ Kategorien nr 1-/aleneaviser med 6 001–15 000 i opplag får normalt ikke støtte. De to avisene som her oppgis å få støtte i denne kategorien har fått tildelt støtte etter særvedtak.

Figur 5. Resultatgrad (før eventuell støtte) for ulike aviskategorier. Prosent. Antall aviser i hver kategori i parentes.



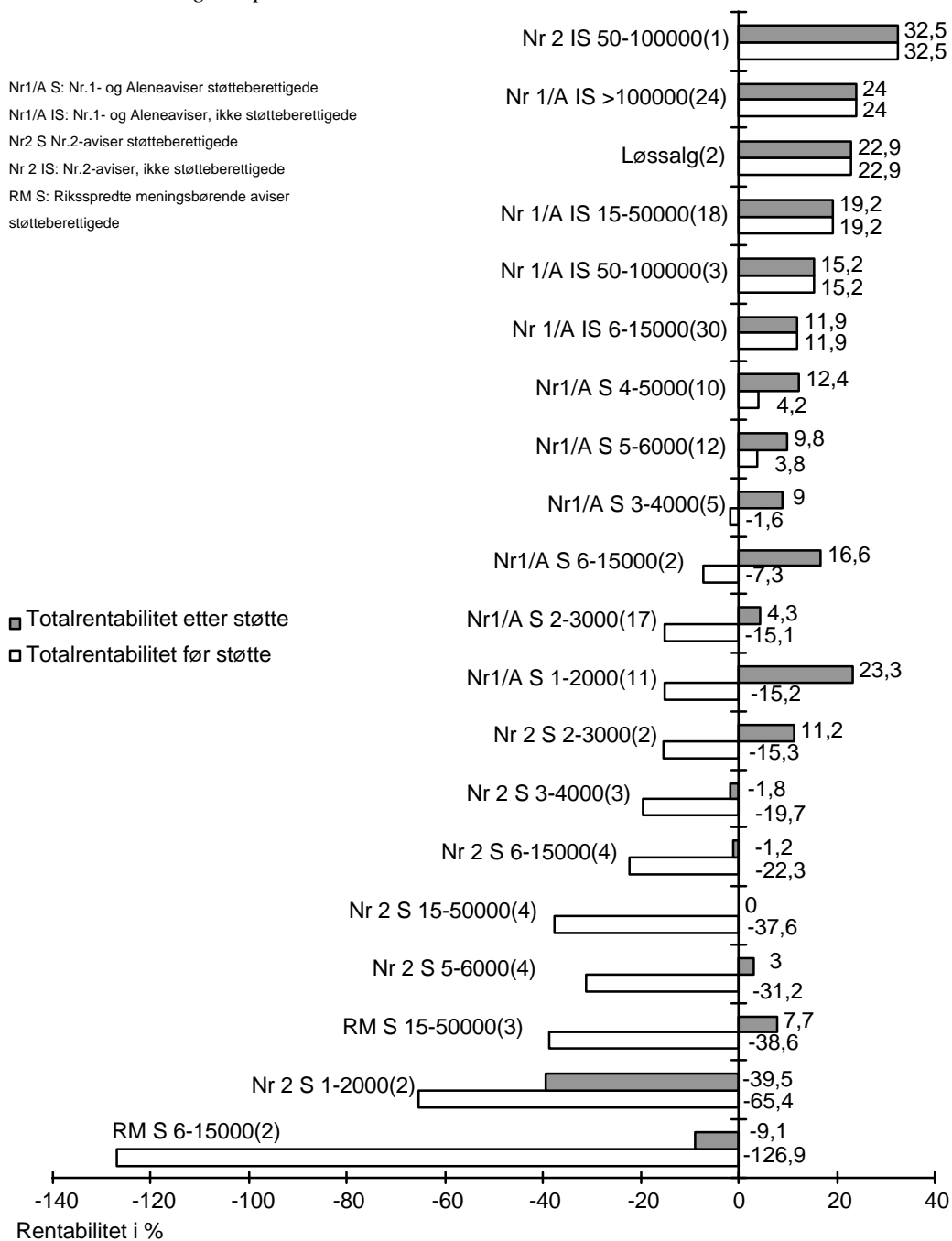
Kilde: Statens medieförvaltning

Figuren viser at 13 av de 21 kategoriene vi har sett på har negativ resultatgrad. Verst stilt er de to kategoriene riksspredte meningsbærende aviser samt de minste nr 2-avisene. Av kategoriene støttede aviser er det bare de to kategoriene nr 1-/aleneaviser med 4 001–5 000 og 5 001–6 000 i opplag som har positiv resultatgrad. Blant kategoriene ikke støttede aviser er alle resultatgradene gode.

5.4.3 Totalkapitalrentabilitet

Figur 6. presenterer total kapitalrentabiliteten for de ulike avisgruppene før og etter støtte. Støtten forbedrer totalrentabiliteten fra negativ til positiv i 7 av kategoriene. For to grupper aviser, nr 1-/aleneavisene med mellom 4 001 og 6 000 i opplag går rentabiliteten fra å være positiv i utgangspunktet til å bli enda mer positiv etter støtte. For de minste riksspredte meningsbærende avisene og de minste nr 2-avisene er ikke støtten tilstrekkelig til å gi en positiv total kapitalrentabilitet.

Figur 6. Totalkapitalrentabilitet før og etter støtte. Prosent. 1996. Antall aviser i hver kategori i parentes.²⁴



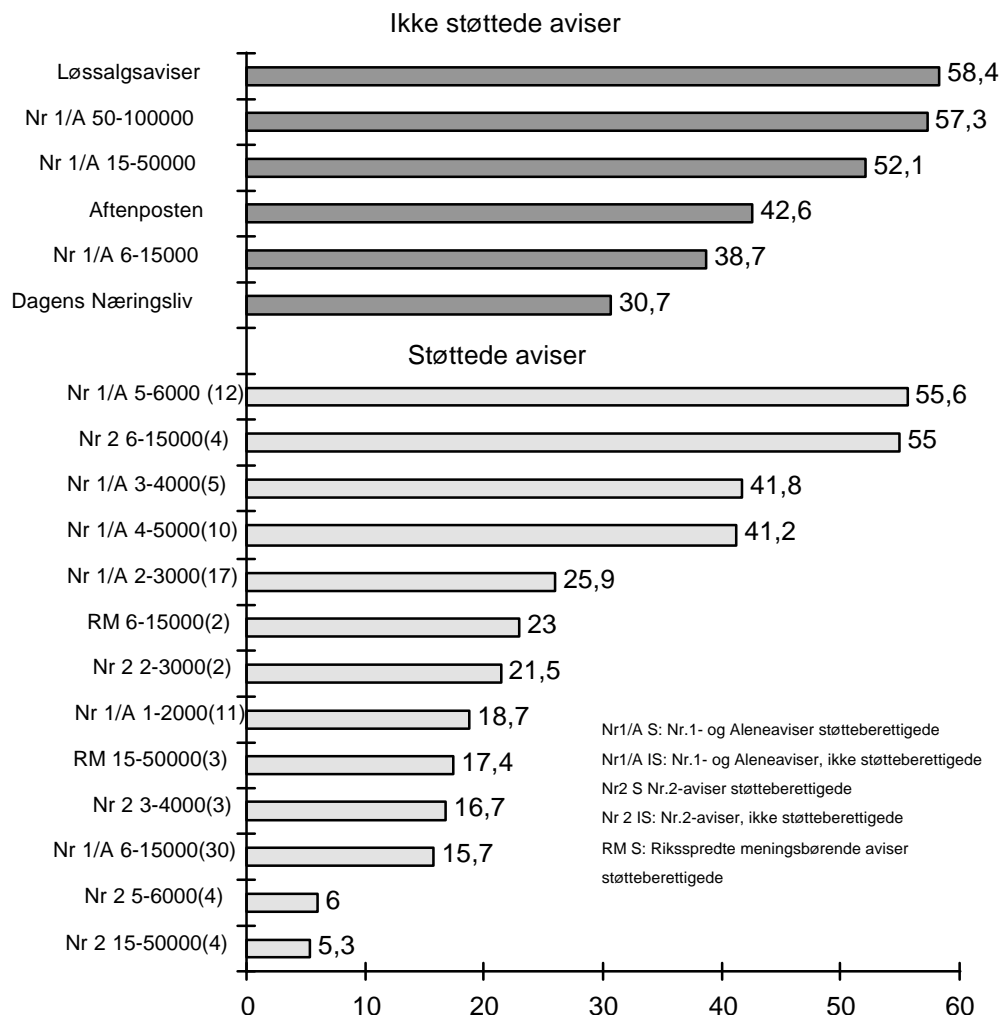
Kilde: ECON

²⁴ Fordi vi har brukt balansetall fra Dun&Bradstreet for å kunne beregne totalkapitalrentabiliteten, er ikke dekkningen i form av antall aviser så dekkende her som i de tilfellene hvor vi bare har benyttet Statens medieforvaltnings tall.

5.4.4 Soliditeten i avisbransjen

Figur 7. viser soliditeten i de ulike aviskategoriene per 31.12.96.

Figur 7. Soliditet 31.12. 96. Prosent



Kilde: Dun&Bradstreet Norge

Soliditeten i dagspressen viser store variasjoner mellom gruppene. Det er også store variasjoner innen enkelte av gruppene. Noen aviser har negativ egenkapital, som trekker de gjennomsnittlige soliditetstallene kraftig ned. Et generelt bilde er imidlertid at soliditeten er meget god i de fleste kategoriene aviser, ettersom 30-40 prosent normalt regnes som en god soliditet. Den høye soliditeten i flere av de støtteberettigede gruppene kan tyde på at avisene har akkumulert inntekter, herunder mottatt støtte, i fonds og reserver.

5.4.5 Sats I og sats II

Nr 2-avisene deles hovedsakelig inn i to grupper når de skal tildeles støtte. Den ene gruppen er nr 2-aviser i storbyene, dvs Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Denne gruppen får støtte etter en høyere sats (sats I) enn den andre gruppen (sats II), som omfatter resten av nr 2-avisene unntatt bydelsavisene. Vi

har sett litt nærmere på skillet mellom disse to gruppene når det gjelder de nøkkeltallene som også er behandlet overfor.

Tabell 5.3. Nøkkeltall for nr 2-aviser med ulike støttesatser. 1996. Prosent. Antall aviser i beregningsgrunnlaget i parentes.

	Støtte etter Sats I	Støtte etter Sats II
Støtteandel	18,0 (3)	10,8 (20)
Resultatgrad	-22,5 (3)	-14,1 (20)
Totalkapitalrentabilitet før støtte	-53,8 (3)	-19,8 (11)
Totalkapitalrentabilitet etter støtte	-0,3 (3)	-1,2 (11)
Soliditet	24,7 (3)	21,2 (11)

Kilde: ECON

Tabellen viser at nr 2-avisene i storbyene har dårligere resultater før støtte enn de andre nr 2-avisene. Dette gjelder både resultatgraden og avkastningen på total kapital. Etter støtte har avisene tilnærmet lik avkastning på kapitalen. Soliditeten er ganske god i begge kategoriene, men ligger noe høyere i den kategorien som har høyest støttesats.

Statskonsults merknad til tabellen: De riksspredte meningsbærende avisene (også sats I) er ikke inkludert i denne tabellen (som det framkommer av antallet i parentesene). Tilsvarende opplysninger om de riksspredte meningsbærende avisene kommer fram i de øvrige tabellene. De tre sats I-avisene i tabellen over er Rogalands Avis, Bergensavisen og Bygdanytt. Bygdanytt er en avis med omlag 4 000 i opplag som kommer ut i Ytre Arna (Bergen) 2 ganger pr uke. Etter en streng fortolkning av grunnlaget for sats I er dette logisk (Ytre Arna er slått sammen med Bergen). Like fullt blir det problematisk å sammenstille to av landets store daglige nr 2-aviser i Stavanger og Bergen, med en liten 2-dagersavis som er lokalavis i Ytre Arna. Dette må tas i betraktning ved lesing av tabellen. Trolig bør det også diskuteres om det er hensiktsmessig å inkludere slike små-aviser i sats I, når disse kommer inn under «storbyhatten» ved kommunesammenslåinger. Vi går imidlertid ikke nærmere inn på spørsmålet her.

5.4.6 Oppsummering av pressestøttens betydning for avisers økonomi

Pressestøtten treffer de avisene som også har svak økonomi. Dette er samtidig de avisene som omfattes av pressestøttens målsettinger: Små alene-/nr 1-aviser, nr 2-aviser og riksspredte meningsbærende aviser. Figur 3 gir et visuelt bilde av hvordan støtten treffer aviser som i utgangspunktet ikke er lønnsomme.

Noen aviser oppnår god lønnsomhet etter støtte. Dette gjelder særlig de minste alene-/nr1-avisene (opplag 1 000–2 000). Dette er samtidig en gruppe aviser som har høy støtteandel, slik at lønnsomheten er sterkt avhengig av støtten. God lønnsomhet oppnår også to alene-/nr 1-aviser som får støtte etter særvedtak (opplag 6 000–15 000). Alle støtteberettigede alene-/nr 1-aviser bringes til lønnsomhet etter støtte.

Lønnsomheten er dårligere og/eller ikke tilstede hos nr 2-avisene og de riksspredte meningsbærende avisene. Selv om det også her er variasjoner innen gruppene og mellom opplagskategoriene, så ser vi at det går et klart skille mellom alene-/nr 1-aviser på den ene siden og nr 2-aviser og riksspredte meningsbærende aviser på den andre. Innen de to sistnevnte gruppene er lønnsomheten svak/svakere, lik null og/eller totalakapitalrentabiliteten er negativ etter støtte. De riksspredte meningsbærende avisene har den høyeste støtteandelen. Av det kan vi slutte at denne gruppen aviser er følsom for svingninger i støtten.

Et annet mål for avisers økonomi får vi ved å se på soliditetstallene. Soliditeten sier noe om en avis sin evne til å overleve ved nedgang i inntekten, fordi den kan tære på egenkapitalen, hvis eierne ønsker det. Her ser vi at flere av avis-kategoriene har god soliditet, men også at det er store variasjoner. Alene/nr.1-avisene har som gruppe god soliditet, selv om det også her er variasjoner innen gruppen. En gruppe nr 2-aviser (opplag mellom 6 000 og 15 000, 4 aviser) har svært god soliditet. De riksspredte meningsbærende avisene stiller også her relativt sett svakere. Aviser med lav soliditet, kan være følsomme overfor svingninger i inntektsgrunnlaget.

5.5 Produksjonsstøttens incentiver og avisers tilpasningsmuligheter

Vi kan ikke trekke slutninger direkte fra avisers økonomi og pressestøttens innvirkning på avisøkonomien, til at aviser kan få bedre eller dårligere overlevelsessevne ved endring i støtten. Mye vil avhenge av eierne samt andre forhold vi skal se på senere. Vi må også kjenne de ulike avisenes evne til å omstille avisdriften, finne nye samarbeidsløsninger, hente inntekter andre steder fra osv, før vi har grunnlag for å si noe om pressestøttens betydning for ulike aviser. Vi kan heller ikke se bort fra at aviser som har mottatt mye støtte, har tilpasset seg støttenivået og slik kan ha et utnyttet potensiale til å effektivisere driften.

I oppdraget ECON Senter for økonomisk analyse har utført for Statskonsult, ble ECON bedt om å

- gi en vurdering av hvilke produksjonsmessige tilpasninger norske aviser har gjort til produksjonsstøtten som utbetales fra staten, dvs hvilke incentiver produksjonsstøtten har gitt avisene.
- vurdere hva som vil skje med de ulike kategoriene av aviser hvis støtten avvikles over noen år (opptil 10 år), herunder hvilke alternative tilpasningsmåter de støttede avisene i så fall vil stå overfor.

Det ligger ikke innenfor denne gjennomgangens mandat å vurdere avvikling av pressestøtten eller eventuelle konsekvenser av en slik avvikling. Spørsmålet ble

stilt for å se om det er kategorier av aviser som kan klare seg med mindre/ingen støtte, i forhold til det tilpasningspotensialet ulike aviser for øvrig kan ha.

Dette kan gi et bilde av om pressestøtten har et så presist nedslagsfelt som den bør ha, om vi tar i betraktning ulike avisers ulike tilpasningsevne.

5.5.1 Produksjonsstøttens incentiver

Dagspresseutvalget foretok i sin tid undersøkelser av blant annet effektiviteten i aviser som mottar støtte. Siden den gang har den teknologiske og elektroniske utviklingen endret seg, det samme har eierforholdene. Dette har skapt andre betingelser for avisene.

Den vurderingen vi har bedt ECON om å gjøre, tar utgangspunkt i ordningens utforming, analyser av hvordan ordningen slår ut i økonomien for de ulike kategoriene aviser samt vurderinger av synspunkter som er kommet fram i intervjuer som Statskonsult og ECON sammen har utført med aktører i bransjen.

De tilpasninger man har sett etter hos avisene er knyttet til følgende forhold:

- Utgivelsesfrekvens og opplag
- Innføring av ny teknologi
- Fellesfunksjoner, samarbeid og strategiske allianser
- Eierkonsentrasjon
- Utbyttepolitikk
- Taktiske/driftsmessige tilpasninger

ECON har knyttet analysen av produksjonstilskuddets incentiver til en rekke sentrale hypoteser rundt hva man kan *forvente* at en støtteordning som produksjonstilskuddet kan medføre. ECON gir videre en analyse av de tilpasninger som kan ha skjedd, med utgangspunkt i disse hypotesene. Her gjengir vi ECONs hovedkonklusjoner:

Produksjonstilskuddet gir enkelte incentiveffekter utover hovedvirkningen som er å sikre inntektsgrunnlaget for aviser med dårlig økonomi.

De viktigste incentiveffektene er:

- *Opplag og utgivelser. Støtten tildeles med utgangspunkt i en støttesats per eksemplar. Ordningen gir derfor bedriftsøkonomisk incentiv til å øke opplaget. Dette forsterkes av en kostnadsstruktur der de marginale produksjonskostnadene normalt er lave. Incentivene faller dermed godt sammen med målsettingen om å holde oppe et høyt aviskonsum.*
- *Struktur. Ordningens sterke prioritering av nr 2-aviser og riksspredte meningsbærende aviser bidrar til å bevare disse to gruppens relative betydning. En kunne ha tenkt seg at avismangfoldet kunne opprettholdes og videreutvikles på andre måter, for eksempel ved en sterkere prioritering av de små lokalavisene, for å støtte opp under den*

dynamikken og de nyetableringene som kan observeres i det segmentet. Alternative utforminger av tilskuddsordningen kunne ha gitt andre strukturer, men det ligger utenfor oppgaven å vurdere verdien av slike alternative strukturer.

- *Tilpasninger til støtten. Taktiske tilpasninger til støttens opplagstak og andre definisjonsmessige avgrensninger ser ut til å være lite utbredt. Kriteriene for å bli klassifisert i gruppen med høyest satser, riksspredte meningsbærende aviser, er imidlertid uklare. Det er derfor vanskelig å vurdere om avisene har gjort taktiske tilpasninger for å komme i den gruppen. Derimot kan begrensningen på mulighetene til å utbetale utbytte eller konsernbidrag i noen grad ha medvirket til finansielle disposisjoner som under normale omstendigheter ikke ville ha funnet sted, gjennom oppbygging av uvanlig høye egenkapitalandeler (soliditet) i flere støtteberettigede aviser. En kan heller ikke utelukke at slike begrensninger genererer alternative måter å overføre inntekter innen konserner, for eksempel gjennom tilpasninger i prisingen av konserntjenester (trykking, formidling av felles stoff osv). Kontrollaspektet knyttet til dette behandles i Statskonsults rapport.*
- *Eierstruktur. Selve støtten ser i liten grad ut til å ha særlig betydning for den utviklingen som har skjedd i eierstrukturen de senere årene. Denne utviklingen har trolig først og fremst vært drevet fram av andre drivkrefter og strategier. Støttens betydning for avisenes soliditet kan imidlertid som nevnt i enkelte tilfeller ha bidratt til å gjøre avisene attraktive for oppkjøp.*

(ECON 1997 side 1-2.)

I tillegg har vi sett på lønnsnivået i støttede og ikke-støttede aviser. Lønnsstatistikken fra Norsk Journalistlag viser lønnsforskjellene i aviser med og uten støtte:

Tabell 5.4 Gjennomsnittlig fast årslønn²⁵ blant medlemmer i Norges Journalister ansatt i NALs og A-pressens aviser i 1996, gruppert på kategori avis. (Kilde: NJ Lønnsstatistikk 1996, Statens medieforvaltning)

Kategori	Fast årslønn 1996	Antall aviser
Gjennomsnitt støttede aviser	209.537	42
Gjennomsnitt ikke støttede aviser	242.925	67
Løssalgaviser	331.332	2
Nr.1/aleneaviser, 4 største byer	318.151	4
Nr. 2-aviser, 4 største byer	225.904	2
Støttede aleneaviser	202.292	27
Riksdekk. Meningsb. Aviser	254.283	4

Løssalgavisene og nr 1-/aleneavisene i de store byene har høyere avlønning av redaksjonelt ansatte enn aviser som mottar pressestøtte (LLA-aviser er ikke med på oversikten). Pressestøtten gjør ikke støttede aviser lønnsledende.

²⁵ Minstelønn, personlig tillegg og eventuelle stillingstillegg.

På dette grunnlaget kan vi anta at pressestøttens incentiver fungerer positivt i forhold til gitte tolkninger av målene, og i liten grad har gitt tilpasninger som undergraver målsettingene med tilskuddet. Soliditeten blant noen av avisene tilsier imidlertid at det er visse vilkår knyttet til pressestøtten, som kan ha utilsiktede effekter.

5.5.2 Avisers tilpasningsmuligheter ved endret/lavere inntekt

I hvilken grad en avis kan opprettholde driften hvis støtten senkes, vil avhenge av flere ulike forhold, som avisens soliditet, eiernes villighet til å opprettholde driften og/eller villighet f eks til å skyte inn ny kapital, utvikling av annonsemarkedet samt avisens evne til å skaffe nye og andre inntektskilder. Også dette er spørsmål som må ses på, hvis vi skal vurdere i hvilken grad det er rom for dreining i støttens innretning.

I første omgang skal vi se på avisers muligheter for tilpasningen ved inntektsbortfall/inntektsreduksjon isolert. En avis kan tilpasse seg inntektsbortfall/reduksjon ved å

- kompensere inntekter
- redusere kostnader

Statskonsult og ECON har fra ulike vinkler vurdert mulighetene for slik tilpasning. Statskonsults grunnlag er de intervjuene vi har hatt med redaktører, økonomiansvarlige og eiere i ulike aviser. Vi har spurt om de mulighetene som ligger i avis- og mediemarkedet for å skaffe andre inntekter gjennom investeringer i annen virksomhet (tilleggsaktivitet) samt andre måter å kompensere inntektsbortfall på, som økning i abonnements- og løssalgsinntekter, annonseinntekter o.l. ECON baserer seg på intervjuer samt på den kunnskapen vi har om de støttede avisenes økonomi i dag.

Antakelig vil ulike kategorier aviser ha ulike muligheter til å tilpasse seg lavere støttesatser. Nr 1- og aleneaviser har størst potensiale gjennom annonseinntektene, mens nr 2-avisenes potensiale ligger i å ta økte markedsandeler. De rikssprede meningsbærende avisene har trolig de dårligste mulighetene til å kompensere for lavere støtteandel på grunn av bredt nedslagsfelt (dyr distribusjon) og vanskeligere tilgang til annonseinntekter.

Avisenes viktigste kostnadskategorier er normalt redaksjonelle kostnader, trykking og distribusjon. I forhold til disse utgiftskategoriene vil de færreste avisene kunne spare inn, uten samtidig å redusere/endre produktet.

Fra så vel Statskonsult som ECONs innfallsvinkel er det en konklusjon at mulighetene for å kompensere for lavere inntekter er forholdsvis små for de fleste av avisene som i dag får støtte, og at innsparingspotensialet synes å være ganske begrenset. Inntrykket er, og da særlig når det gjelder nr 2-avisene og de rikssprede meningsbærende avisene, at rasjonaliserings- og effektiviseringspotensialet for en stor del er tatt ut (jf ECON 1997 side 19).

Vi vil imidlertid peke på de tilpasningsmuligheter som ligger i å endre produktet. En nr 1-/aleneavis som kommer ut med flere utgaver pr uke, vil kunne redusere antall utgivelser, uten å miste lesergruppen. Lokalaviser innen denne kategorien har ofte tilnærmet full dekning i sitt område, og har en svært sentral rolle i lokalsamfunnet. Etter Statskonsults vurdering vil en avis som går fra f eks 3 til 2 utgivelser pr uke, ikke få sin rolle som lokal nyhetsformidler vesentlig endret.

5.6 Oppsummering

Det er etter vår vurdering visse uklarheter knyttet til målfortolkningene. Målet om lokal aviskonkurrans kan gis ulikt innhold: Slik målet framstilles i politiske dokument, kan det se ut til å ha et idealt og et praktisk-politisk innhold. (Meningsbryting og det positive ved aviskonkurrans som sådan på den ene siden, hensynet til de daglige nr 2-avisene på den andre). Om dette tidligere var overensstemmende hensyn, har vi vanskelig for å se at de er det i dag. I praksis inngår alle norske aviser i ulike former for konkurranseforhold. Den dominerende konkurransen finnes mellom lokalaviser og større region- eller løssalgsaviser. Dette er likevel en annen form for konkurranse enn den helt lokale konkurransen. Lokal aviskonkurrans vil også være ulik og variere med om nr 2-avisen kommer ut daglig, eller få dager pr uke.

En nr 2-avis som legges ned, vil ikke gjenoppstå. Nye konkurrerende dagsaviser (eller dagsaviser i det hele tatt) anses som svært vanskelig å etablere. Samtidig ser vi tendenser til nyetableringer av konkurrerende én-/fådagere aviser. Innfallsvinkelen til målet om aviskonkurrans bør derfor, etter vårt syn, få betydning for innretning på støtten og hvordan denne eventuelt kan eller bør endres.

Målene om aviskonkurrans er også utydelig i forhold til prioriteringen mellom nasjonal og lokal aviskonkurrans – og til at dette er vesensforskjellige former for konkurranse. Nasjonalt konkurrerende aviser framstilles som nr 2-aviser med høyere distribusjonskostnader og lavere annonsetilfang enn andre nr 2-aviser. Dette er riktig nok, men gir ikke et bilde av den ulike konkurranse-posisjonen lokalt og nasjonalt innrettede aviser har. Det bør etter vårt syn komme fram hvilke aviser/medier de riksspredte meningsbærende avisene konkurrerer med og/eller hvilke aviser/medier det er ønskelig å ha alternativer til. Endret definisjon av nasjonalt konkurrerende aviser må utformes i tråd med et eventuelt omformulert mål.

Målene om aviskonkurrans må ses i lys av målet om konsum. De daglige nr 2-avisene (og da særlig de største) samt de riksspredte meningsbærende avisene, er av størst betydning for volumet på konsumet blant aviser som får støtte. Når slike aviser legges ned, går konsumet ned. Om lag 80 prosent av opplaget er imidlertid knyttet til aviser som ikke får pressestøtte. Støtten har trolig større effekt på spredning og variasjon i konsumet, enn den har på konsumets volum (spredning/variasjon og volum er dog ikke uavhengige størrelser).

Støtten treffer nærmest oppsiktsvekkende presist de aviser som har svak økonomi, og samsvarer med den enkelte avis økonomiske status, på den måten at de svakeste avisene også får mest støtte. Dette skjer til tross for at vurdering av avisers økonomi ikke har ligget til grunn for tildeling av støtte til den enkelte avis. En nærliggende *hypotese* er at regelverket endres i tråd med de aviser det mer eller mindre eksplisitt er ønskelig å nå og/eller holde utenfor støtteordningen, og at slike endringer i regelverket også kan være noe av årsaken til samsvaret mellom avisers økonomi og tildelt støtte. Vi mener å se at pressestøtten har et uavklart forhold til såvel lønnsomhet i aviser, som til sine egne bestrebelser på å oppnå objektive kriterier. Dette er et dilemma i støtteordningen: Det kan være «lønnsomt» å endre regelverk i tråd med de avisene det er ønskelig å nå og/eller utelukke fra ordningen, på den måten at støtteordningen vil treffe presist de avisene som «trenger» støtte. Det stemmer likevel ikke helt overens med mål- og tildelingskriterier knyttet til *avisstruktur* og *avis-kategorier*. Objektive kriterier basert på de målene og det regelverket som i dag ligger der, tilsier etter vår vurdering at avisers økonomi er uvedkommende ved tildeling av støtte. Støtteordningen bør etter vårt syn bli klarere på forholdet mellom mål, avisers økonomi, definisjoner av aviskategorier og objektive tildelingskriterier. Hvis avisers økonomi skal begrunne tildeling av støtte, bør målstrukturen gjøres tydelig i tråd med dette. Å legge avisers økonomi til grunn vil imidlertid ha konsekvenser som kan falle uheldig ut. Dette ser vi på i punkt 6.4.3.

I likhet med det som var situasjonen da Dagspresseutvalget undersøkte avisenes økonomi, er det nr 2-avisene og de riksspredte meningsbærende avisene som står svakest, om vi ser på lønnsomheten. De riksspredte meningsbærende avisene har høy støtteandel og vil være særlig følsomme for endringer i støttenivå. De aller minste alene-/nr 1-avisene vil på grunn av høy støtteandel også være følsomme for svingninger i støttenivå, men bringes med dagens støtte til god lønnsomhet.

Soliditeten som flere av de støtteberettigede avisene har, tilsier at disse kan tåle svingninger i støtten, om eierne ellers er villige til å opprettholde driften ved endring i inntekten.

Vi har ikke indikasjoner på at avisene har foretatt tilpasninger til produksjonsstøtten på måter som undergraver eller svekker intensjonen med tilskuddsordningen. Når det gjelder potensialet til å tilpasse seg endret inntektsnivå, synes dette nokså begrenset. Nr 1-/aleneaviser har imidlertid muligheter til å tilpasse produkt til økonomi, uten å miste sin sentrale rolle i den lokale nyhetsformidlingen.

Regnskapsanalysene sier oss noe om hvilket rom som finnes for endringer i støttens innretning. Retningen på endringene vil avhenge av målfortolkningene. Det vil også avhenge av ulike aviseieres interesser i å opprettholde ulike aviser. I kapittel 6 skal vi se på eierforholdenes betydning.

6 Endring i eierforhold og pressestøtten

Vi har gjennom drøftingen så langt, i noen sammenhenger vært inne på at opprettholdelse av aviser avhenger av eiernes vilje, og/eller eiernes vurdering av avisens markeds- og lønnsomhetspotensiale. De senere årene har det skjedd en grunnleggende endring i eierforholdene for aviser, i det de ikke lenger er knyttet til politiske parti/fagbevegelse og har varierende grad av uttalt ideologisk forankring. I dag er eiernes kommersielle interesser helt eller delvis avgjørende for opprettholdelsen av aviser. Vi må anta at dette særlig gjør seg gjeldende for aviser som eies av konsern, mens det bak lokalt- eller familiebasert eierskap kanskje også finnes andre hensyn (vi vet lite om slike hensyn). Det er neppe urimelig å anta at de to store konsernene Schibsted og Orkla Media har rene kommersielle interesser i avismarkedet. A-pressen, med LOs flertall i styret, har også ideologisk-politiske hensyn å ta. Fra A-pressens side uttrykkes det at det er «politisk vanskelig» å legge ned en avis (intervju med Alf Hildrum, 3.5.97). Hvorvidt LOs interesse i å opprettholde visse aviser vil være ved, avhenger antakelig av flere forhold. Vi kan f.eks. anta at dette vil være knyttet til utviklingen i profil for de avisene konsernet eier. Dette, sammen med andre forhold, vil også ha betydning for LOs fortsatte interesse i å være *medeier* i konsernet. Etter vårt syn kan ikke pressepolitikken basere seg på LOs politiske/ideologiske interesser i å opprettholde alle og/eller bestemte aviser i konsernets portefølje, så lenge avismangfold er et mål. Høsten 1997 truet LO med å trekke seg fra A-pressen. Vi kan ikke se bort fra at også A-pressen på sikt (kort eller lang) vil handle ut fra rene kommersielle interesser.

Det er i dag A-pressen som har flest aviser med pressestøtte i sin portefølje, med 21 støttemottakende aviser i 1996 (utgjør om lag 50 prosent av hele produksjonstilskuddet). Schibsted eier ingen aviser som mottar støtte (men har deleierskap i andre aviser som i sin tur eier aviser som mottar pressestøtte). Orkla har ni støttede aviser (åtte fra og med 1998).

Det har de senere årene vært mye oppmerksomhet knyttet til eierkonsentrasjonen i mediemarkedet, og i slik sammenheng også til *pressestøttens* muligheter for å bidra til en fortsatt rikholdig avisflora. Diskusjonene rundt konserneierskap dreier seg dels om slikt eierskaps innvirkning på avisers *interne* mangfold (den enkelte avis originalitet, kvalitet, særpreg osv), dels innvirkningen på det *eksterne* mangfoldet (antall aviser innen ulike kategorier). Det har vært stilt spørsmål ved om det er «rimelig» at konsern som går med store overskudd, har aviser i sin portefølje som får støtte. Det er også reist en rekke spørsmål knyttet til mulighetene for å sikre at produksjonsstøtten faktisk går til å gi ut avis, og f.eks. ikke nyttes til konsernbidrag eller til uttak av utbytte for konsernets aksjonærer.

I de følgende kapitlene skal vi se på hva det faktiske innholdet i eierkonsentrasjonen på avismarkedet er, og hvilke endringer som har skjedd etter at St meld nr 32 (1992–93) Media i tida ble lagt fram. Vi skal se på hva dette eventuelt bør bety for endringer i pressestøttens innretning og utforming.

6.1 Eierkonsentrasjon og pressestøttens politiske funksjon

NOU 1995: 3 Mangfold i media (Eierskapsutvalget) slo fast at eierkonsentrasjonen på det norske mediemarkedet er høy og økende. Eierskapsutvalgets utredning og forslag blir behandlet i St meld nr 18 (1996–97) Eierforhold i mediesektoren. Her tas problemet med eierkonsentrasjon og ytringsfrihet knyttet til meningsbærende medier (kringkasting og dagspresse) opp i sin helhet. Meldingen lanserer flere tiltak som skal bidra til å sikre fortsatt ivaretagelse av ytringsfrihet og meningsmangfold, tross eierkonsentrasjon.

Tiltakene kan oppsummeres slik:

1. Aktiv informasjonsplikt om eierforhold for å fremme publikums innsyn om eierforhold i media.
2. Lovfesting av prinsippene i redaktørplakaten for å sikre den redaksjonelle uavhengighet av mediene.
3. Grunnlovens paragraf 100 om ytringsfrihet skal vurderes av et bredt sammensatt utvalg for å se om den i dagens samfunn gir tilstrekkelig vern av informasjonsfrihet, offentlighetsprinsippet og kildevernet.
4. Etablering og drift av fjernsynskanaler skal fremdeles være avhengig av konsesjon.
5. Dagens tilskuddsordninger som er rettet inn mot å stimulere mangfoldet i mediene skal fortsatt vurderes opprettholdt gjennom den årlige budsjettbehandlingen.

Stortinget har sluttet seg til disse forslagene. I tillegg til St meld nr 18 er det lagt fram Ot prp nr 30 (1996–97) Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting. Hensikten med lovforslaget, som er vedtatt av Stortinget, er å sikre de reelle ytringsmulighetene og et allsidig medietilbud gjennom en lovgivning som gir mulighet til å gripe inn mot eierkonsentrasjon i medier. Et nytt og selvstendig tilsynsorgan vil gjennom loven gis myndighet til å gripe inn mot erverv av eiendeler som vil gi en eierkonsentrasjon i strid med lovens formål.

På side 13 i St meld nr 18 sies det:

... hensynene til pluralisme og ytringsfrihet i mediene forutsetter et bredt spekter av virkemidler. Pressestøtteordningen, stimulering av medieforskning og tilskuddsordninger til ulike former for programproduksjon utgjør sentrale virkemidler i Regjeringens politikk på dette området

Pressestøtten har som beskrevet foran hele tiden hatt som oppgave å bidra til et mangfoldig pressebilde. Gjennom St meld 18 framheves denne funksjonen. Det vil si at en rik avisflora skal danne motvekt til eventuelle uønskede utslag av eierkonsentrasjonen.

I St meld nr 18 (1996–97) vises det til Eierskapsutvalget, og det siteres fra dette at

(utvalget) ikke har grunnlag for å si at den økte eierkonsentrasjonen til nå har ført til svekkelse av den redaksjonelle friheten eller til redusert meningsmangfold (side 4).

De tiltakene som lanseres i St meld nr 18 og i Ot prp nr 30, og som skal bidra til opprettholdelse av mangfoldet blant de meningsbærende medier (kringkasting og presse), er slik basert på en *potensiell* trussel mot meningsmangfoldet som kan ligge i eierkonsentrasjonen. Slik vi leser disse dokumentene kan vi neppe hevde at vi i dag har en mindre pluralistisk avisstruktur på grunn av eierkonsentrasjonen enn det som anses akseptabelt. Slik blir problemstillingen først og fremst å hindre ytterligere uønskede utslag av eierkonsentrasjon.

6.2 Faktiske endringer i eierforholdene for aviser 1994–97

Det har de senere årene vært foretatt mange oppkjøp av aviser. Vi har i dag tre store konsern, Schibsted, Orkla og A-pressen, som til sammen eier mer en halvparten av det samlede avisopplaget.

Tabell 6.1. Antall aviser, opplag og prosent av samlet opplag for de tre store eiergruppene i 1996. (Kilde: IJ-rapport 2/97, Sigurd Høst)

	Antall aviser	Opplag, 1000 eks.	% av samlet opplag
Schibsted	3	829	26
A-pressen	41	546	17
Orkla Media	18	317	10
Samlet	62	1692	54

Også aviser som Harstad Tidende, Adresseavisen og Vårt Land kjøper opp aviser. Samtidig, og på den andre siden, har vi fremdeles et stort antall uavhengige, lokalt eide aviser. Det dreier seg for en stor del om de minste avisene innen kategoriene alene/nr 1-aviser.

I tabell 6.2 vises oppkjøp som er foretatt etter 1994, der det dreier seg om kjøp av store eierandeler (50 prosent eller mer). For oppkjøp av mindre eierandeler, viser vi til tabell i vedlegg 2.

Tabell 6.2 Oppkjøp av aviser 1994–97²⁶, der 50 % eller mer av eierandelene er kjøpt opp

	År	Opplag i kjøpsåret	Utg. pr uke i kjøpsåret	prod.støtte i 1996
A-pressen				
Lofotposten	1995	10.740	6	1.465.207
Firda	1995	13.282	6	350.000
Østlands-Posten	1995	13.714	6	-
Indre Smaalenenes Avis	1996	7.733	3	-
Rakkestad Avis	1996	2.425	3	350.000
Indre Akershus Blad	1996	6.425	3	-
Ringerikes Blad	1997	13.263	6	-
Orkla Media				
Varden	1994	33.833	6	-
Fjordenes Tidende	1994	6.741	3	-
Ski Avis	1995	1.607	2	-
Kragerø Blad	1997	4.118	3	575.000
Drangedal Blad	1997	1.402	3	350.000
Vestmar	1997	2.489	3	575.000
Østlendingen	1997	25.351	6	-
Ringsaker Blad/Brumunddølen	1997	7.831	3	-
Harstad Tidende				
Nordlandsposten	1995	17.456	6	1.518.277
Ofotens Tidende	1996	3.336	3	843.831
Lokalavisa Nord-Salten	1996	1.626	1	-
Framtid i Nord	1997	2.632	3	700.000
Adresseavisen				
Trønderbladet	1995/96	5.145	4	425.000
Meråker-Posten	1996	1.293	1	200.000
Hitra-Frøya	1997/98	4.272	2	275.000
Vårt Land				
Sykkylvsbladet	1997	2.677	2	275.000
Sulaposten	1997	2.009	1	200.000
Lindesnes	1997	6.734	6	-
Andre (Jæren avis A/S og Agderposten)				
Jærbladet	1994	12.293	3	200.000
Sandnesposten	1996	2.322	1	275.000
Lillesandsposten	1993/96	4.088	2	-

Kilde: Institutt for Journalistikk

Hvilke tendenser kan vi lese ut av tabellen?

1. A-pressen har begynt å kjøpe relativt store aleneaviser. Dette er den typen aviser som Orkla Media tidligere har spesialisert seg på å kjøpe. Denne utviklingen startet i 1994, da A-pressen kjøpte hhv Lofotposten (opplag 13 700), Firda (17 300) og Østlands-Posten (10 740).

²⁶ I tabellen er det ikke skilt mellom aviser som er kjøpt direkte av konsernet og aviser som er kjøpt av datterselskaper. For aviser kjøpt i 1997 gjelder opplaget 1996. Oversikt over oppkjøp av mindre enn 50 prosent eierandeler – se vedlegg 2.

-
2. Først A-pressen, men senere også Orkla Media, har begynt å kjøpe aviser som er så små at de tidligere ble regnet som økonomisk uinteressante. Det var en viss interesse for å kjøpe små fådagere aviser på 80-tallet, men deretter fulgte en periode da storavisene snarere kvittet seg med småaviser (jf Høst 1994). A-pressens oppkjøp av fådagere aviser begynte med Indre Smaalenenes Avis (Mysen, opplag 7 700, her var Rakkestad Avis med 2 400 og en stor trykkeribedrift en del av kjøpet) og Indre Akershus Blad (Bjørkelangen, 6 400). I 1997 fulgte Orkla Medias oppkjøp av Kragerø Blad (med Drangedal Blad, opplag hhv 4 100 og 1 400) og Vestmar (2 500). Rapporter fra aviser som vi har snakket med, tyder på at kjøpelysten fremdeles er til stede.
 3. Det blir etablert lokale aviskjeder i tillegg til de to nasjonale kjedene A-pressen og Orkla Media.

Adresseavisens kjededannelse er kjent gjennom Eierskapsutvalgets utredning (NOU 1995:3 Mangfold i media). Siden dette utvalget avsluttet sitt arbeid i februar 1995 har Adresseavisen kjøpt tre nye lokalaviser: Trønderbladet i Melhus, Meråkerposten og Hitra-Frøya. Til sammen eier Adresseavisen nå seks små lokalaviser i Trøndelag og en stor andel i en sjuende.

Harstad Tidende har også utvidet sine eierinteresser ved å overta aksjemajoriteten i Nordlandsposten i Bodø i 1995, Ofotens Tidende i Narvik i 1996 og Framtid i Nord i 1997. Harstad Tidendes kjede har dessuten ekspandert ved at Nordlandsposten startet ukeavisen Saltenposten og kjøpte aksjemajoriteten i den nystartede ukeavisen NordSalten, begge deler i 1996. Harstad Tidendes kjede er spesiell ved at den omfatter tre nr 2-aviser: Nordlandsposten, Tromsø og Ofotens Tidende.

En ny aktør på oppkjøpsmarkedet er Vårt Land, som har etablert seg på Nordvestlandet gjennom sitt kjøp av Sykkylvsbladet (2 700) og Sulaposten (2 000). Vårt Land har nylig også kjøpt dagsavisen Lindesnes (1997).

4. Eierne bruker i noen grad sitt eierskap til å endre avismønsteret gjennom fusjoner, nedleggelser og nyetablering:

I 1996/97 har A-pressen vært med på å slå sammen Indre Smaalenenes Avis og Øvre Smaalenene (der de hadde 34 prosent av aksjene fra en tidligere fusjon) til en ny femdagere avis. De har slått sammen Sogn Dagblad i Høyanger og Firda i Førde, og til gjengjeld opprettet de nye fådagere avisene Årdal & Lærdal Avis og Sogndal Avis, og solgt Dagningen i Lillehammer til konkurrenten Gudbrandsdølen, mot at det ble laget en ny fellesavis – Gudbrandsdølen Dagningen. Orkla Dagspresse har kjøpt de to Kragerø-avisene Kragerø Blad og Vestmar, som har vært konkurrenter i mer enn 100 år, og slår dem sammen fra årsskiftet.

5. Av 28 aviser som ble kjøpt opp, var det 16 som hadde pressestøtte. Oppkjøp av aviser med støtte fordeler seg nokså jevnt mellom konsernene/kjedene. Bare Harstad Tidende har kjøpt nr 2-aviser for faktisk å drive disse, i henhold til den

informasjon vi har i dag. Øvrige aviser med støtte som kjøpes av konsern/kjeder, er aleneaviser.

Det totale resultatet av oppkjøpene kan være en noe svekket konkurranse. Unntaket er i Sogn, der Sogn Avis som er distriktets største avis får direkte konkurranse fra den nye Sogndal Avis og konkurranse i ytterområdet fra Årdal & Lærdal Avis. Tendensen til svekket konkurranse kan imidlertid ikke med sikkerhet føres tilbake til konsernene/kjedene. Det er vanskelig å si hvilke endringer som uansett ville ha funnet sted. Det er ikke mulig å etterprøve konsernenes egen argumentasjon og begrunnelser for hvorfor aviser legges ned eller fusjoneres. At Orkla slår sammen Vestmar og Kragerø Blad, kan være et utslag av et ønske om å eliminere konkurranse, men det kan like fullt være basert på helt andre hensyn (lønnsomhet, markedspotensial) som kommersielle eiere vil ta. Man må anta at det normalt vil være lønnsomt for eiere å eliminere konkurranse, om det ikke er andre forhold som tilsier opprettholdelse av nr 2-avisen.

Aviser synes ikke å være for små til å bli kjøpt opp. 10 av de oppkjøpte avisene etter 1994 har et opplag på under 3 000.

I dette bildet er det vanskelig å trekke entydige konklusjoner med hensyn til hva pressestøtten betyr for muligheten til å opprettholde en differensiert og mangfoldig avisstruktur. Ved en overordnet tilnærming som denne, kan vi ikke si at pressestøtten fungerer hindrende eller fremmende på oppkjøp eller nedleggelser. Intervjuer kan imidlertid tyde på at eierne kan betrakte det som en ulempe å ha støttede aviser i porteføljen. Vi har det inntrykk – på bakgrunn av intervjuer – at konserneierne ofte anser aviser som tilfredsstillende støttekriteriene som svake med hensyn til markeds- og lønnsomhetspotensial. Etter det vi har grunn til å tro, er det derfor lønnsomhets- og markedspotensialet som kan gjøre støttede aviser mindre attraktive enn andre aviser – ikke støtten i seg selv. Like fullt vil støttens størrelse og stabilitet være avgjørende – ikke minst for lønnsomhets-nivået. I slik sammenheng er det klart et problem at flere kategorier støtteberettigede aviser har negativ og/eller svak lønnsomhet også etter støtte – et problem som trolig forsterkes jo mer uttalte kommersielle interesser blir.

Vi så imidlertid også at mange støttede aviser har høy soliditet, og kan av den grunn være attraktive å kjøpe og/eller legge ned. Slik blir bildet sammensatt og broket.

Vi kan likevel ikke se at oppkjøp og konsentrasjon (etter 1994) har gitt et *vesentlig* mindre mangfoldig avisbilde. Det kan også være tilfeller der aviser ville ha blitt lagt ned, om de ikke var blitt kjøpt opp. Harstad Tidendes kjøp at Ofotens Tidende kan ha hatt en slik effekt.

Per i dag er det rimelig å anta at kombinasjonen av at aviser dels bringes til lønnsomhet (god, svak eller omkring null) sammen med delvise ideologiske-/politiske interesser/forpliktelser hos eiere, har bidratt til å opprettholde aviser med svak eller negativ lønnsomhet. Den høye lønnsomheten de minste nr 1-

/aleneavisene bringes til, kan trolig spille positivt inn på at vi fremdeles har et stort antall lokalt eide, uavhengige aviser i landet. Aviser med svak eller manglende lønnsomhet etter støtte, vil kunne bli mer utsatt for nedleggelse om eller når eieres kommersielle interesser blir mer utbredte og uttalte. Hvor uttalte og utbredte slike interesser er hos familie- eller lokalt eide aviser, vet vi lite om.

En hypotese er at det ikke vil tre fram et klarere mønster når det gjelder nedleggelse og fusjoner av oppkjøpte aviser, så lenge blant annet A-pressen helt eller delvis har ideologiske forpliktelser overfor avisene i porteføljen. Hva utviklingen vil bringe her, må overlates til spekulasjonene. Det er imidlertid helt klart at heller ikke A-pressen tolererer mangel på «forsvarlig lønnsomhet» hos aviser med pressestøtte, slik det ble uttrykt i et intervju vi hadde med A-pressens direktør Alf Hildrum (3.5.97). Av A-pressens aviser som mottar pressestøtte, var det ni aviser som hadde negativt resultat etter støtte i 1996. Det *samlede overskudd* for alle støttede aviser i A-pressen var på 445 000 kroner. Hvis A-pressen forventer forsvarlig lønnsomhet, kan vi med rimelighet forvente endringer i porteføljen.

Andre forhold må imidlertid også belyses om vi skal forstå mekanismene bak så vel oppkjøp som nedleggelse av aviser. Her skal vi se på annonsemarkedet/ annonsesamkjøringene og på visse vilkår knyttet til pressestøtten.

6.3 Annonsemarkedet og annonsesamkjøringens betydning for oppkjøp av aviser

En oversikt over avisenes annonseinntekter (se punkt 10.3.4, tabell 10.4) viser hvilken prosentvise andel annonseinntektene utgjør for ulike kategorier av aviser. Her kommer det blant annet fram at de minste nr 1-/aleneavisene (opplag 1 000–2 000) hadde 43,8 prosent av sine inntekter fra annonser i 1996, mot gjennomsnittet for hele gruppen nr 1-/alene aviser var på 54 prosent. De fem største nr 2-avisene (ikke de riksspredte meningsbærende avisene) hadde 38,8 prosent av inntektene fra annonser, mot 45,1 prosent i gjennomsnitt for nr 2-aviser totalt. Gruppen av nr 2-aviser med opplag mellom 6 000 og 15 000 har i gjennomsnitt 52 prosent av inntektene fra annonser. De riksspredte meningsbærende avisene har i gjennomsnitt 25,8 prosent av inntektene fra annonser. Riksspredte meningsbærende aviser med opplag mellom 6 000 og 15 000 hadde gjennomsnittlig annonseinntekter på 17,5 prosent.

Annonsene er en viktig, og for flertallet av aviser den viktigste inntektskilden. I slik sammenheng blir det viktig å forstå dynamikken bak annonsesamkjøringene, og deres eventuelle innvirkning på oppkjøp av aviser.

Annonsesamkjøringene har lenge vært et viktig innslag i norsk avisverden, men de seneste årene kan det se ut til at betydningen har blitt sterkere. Til en viss grad har annonsesamkjøringene direkte innvirkning på avisstrukturen. Den økte betydningen samkjøringene har fått, henger sammen med utviklingen innen varehandelen, med framveksten av store nasjonale handelskjeder. Kjedene

ser ut til å foretrekke annonsesamkjøringene. Lokalaviser vi har intervjuet, trekker dette fram som en et betydelig problem som har gitt og vil gi lavere annonseinntekter for lokalaviser.

Mange av de lokale annonsesamkjøringene er bygget opp med utgangspunkt i avisenes tidligere politiske tilknytning, selv om «blanding» av aviser med tidligere ulik ideologisk tilknytning forekommer. I hovedsak konkurrerer imidlertid lokale samkjøringer for hhv. A-presseavisene og de borgerlige/uavhengige avisene. Noen eksempler er:

Østfold: Konkurransen mellom Østfold-samkjøringen (A-pressen) og Oslofjordsamkjøringen (dominert av Orkla Media)

Hedmark/Oppland: Hedmark/Opplandsamkjøringen (A-pressen) og Østlandsamkjøringen

Nord-Norge: Media Nor (A-pressen) og Nord-Norge Samkjøringen (dominert av Harstad Tidende)

For konkurrerende samkjøringer kan det være viktig å kunne tilby en mest mulig fullstendig dekning av et bestemt geografisk område. «Hull» i dekingen, enten ved at samkjøringen mangler avis på et bestemt sted eller ved at avisen er svært svak i forhold til konkurrenten, kan gjøre samkjøringen mindre attraktiv for annonsørene.²⁷

I dag bidrar systemet med konkurrerende samkjøringer til å opprettholde lokale nr 2-aviser, fordi nr 2-aviser kan «tette hull» hos konkurrerende samkjøringer.

Bildet kan imidlertid komme til å endre seg: Fra et bedriftsøkonomisk synspunkt vil det være mer rasjonelt om hvert område bare har én avissamkjøring. En sterk samkjøring mellom lokale monopolaviser er blant annet mer konkurransedyktig i forhold til andre annonsemedier, særlig fjernsynet. Eventuelle fusjoner mellom konkurrerende lokale samkjøringer kan medføre at nr 2-avisene som er med i disse samkjøringene enten blir nedlagt eller blir stående utenfor annonsesamkjøringer, med de følger det kan ha for annonseinntektene. Det er imidlertid for tidlig å si hvordan dette vil utvikle seg. Foreløpig har annonsesamkjøringene opprettholdt flere aviser enn de har bidratt til å eliminere fra markedet.

Annonsesamkjøringene og kjededannelsene innen varehandelene er ansett som et problem av aviser som står utenfor annonsesamkjøringer og konsern. Disse avisene har til dels merket nedgang i annonseinntekter de siste årene²⁸. Dette

²⁷ Da Fredrikstad Blad for noen år siden la ned Sarpen i Sarpsborg, førte det til at Oslofjordsamkjøringen fikk en dårligere geografisk dekning enn Østfoldsamkjøringen. Vi kan ikke *se bort fra* (dog heller ikke slutte) at et ønske om å styrke Østfoldsamkjøringen er medvirkende årsak til at A-pressen opprettholder nr 2-avisen Moss Dagblad. Da Indre Smaalenenes Avis og Rakkestad Avis ble kjøpt av A-pressen, ble begge overført fra Oslofjordsamkjøringen til Østfoldsamkjøringen som dermed styrket sin posisjon som fylkesdekkende reklamekanal. (Kilde: S.Høst 1997)

²⁸ LLA har gått gjennom sine medlemsavisers endringer i annonseinntekter. Oversikten viser nedgang for flere av medlemsavisene. Intervjuer vi har foretatt bekrefter tallene fra LLA.

bidrar i sin tur til å stille ytterligere spørsmål ved begrepet om avis konkurranse, hvis støtten skal kompensere for problemer på annonsemarkedet. Småavisene, sammen med de riksspredte meningsbærende avisene, har små annonseinntekter, sammenliknet med andre grupper av aviser. Vi kan heller ikke utelukke at samkjøringene slik kan «lokke» aviser inn i konsern.

6.4 Visse vilkår knyttet til pressestøtten

Etter vårt syn kan vi ikke diskutere endringer i eierforhold, uten også å se på visse vilkår knyttet til pressestøtten. Det skal vi gjøre i dette kapitlet. Problemstillingene her knytter seg særlig til visse vilkår i forskriften som utløser bestemte former for kontroll med den tilskuddsmottakende avis.

Forskriften for produksjonstilskudd stiller flere vilkår til en avis om den skal motta støtte. Vilkårene er uttrykt i paragrafene 2, 3 og 4 i forskriften. Paragrafene 2 og 3 knytter seg i hovedsak til beregning av tilskudd og hvilke kriterier en avis må fylle for å kunne anses støtteberettiget. Andre vilkår knytter seg til disponering av tilskuddet og organisering av driften. Disse vilkårene er formulert i forskriftens paragraf 4.

Det knytter seg særlig komplekse spørsmål til paragraf 4. Vilkårene skal sikre at støtten ikke nyttes til andre formål enn det som er intensjonen med støtten, og skal slik bidra til å styrke målsettingen med støtteordningen.

I økonomiregelverket for staten er det presisert at kontrollen med tilskuddsmottaker må tilpasses den enkelte type tilskuddsordning, og ha et *rimelig omfang* i forhold til den *nytte* kontrollen gir.²⁹

Vi har flere påpekninger til kontrollen med avisene når det gjelder omfang og nytte. Visse vilkår i paragraf 4 kan i sin ytterste konsekvens komme til å stå i et motsetningsforhold til pressepolitiske mål.

Det er særlig tre forhold i paragraf 4 som bør belyses:

1. Kravet knyttet til konsern-interne transaksjoner eller andre transaksjoner som avviker fra markedsvilkår til skade for støttemottakeren.
2. Kravet om at det ikke forekommer uttak av utbytte det samme året som avisen mottar tilskudd for
3. Kravet om at tilleggsaktivitet som strekker seg ut over 1/3 av omsetningen i avisselskapet, skilles ut i eget selskap.

Videre skal vi se på forslaget om innføring av en overskuddsgrense, som eventuelt vil innebære at aviser som overskrider en gitt grense for overskudd før støtte, ikke skal ytes tilskudd (jf St prp nr 1 (1997–98) Kulturdepartementet.) Vi tar opp dette fordi det er diskutert innført en overskuddsgrense fra og med 1998,

²⁹ Økonomiregelverket, funksjonelle krav 11-4 og 11-5.2

og fordi en slik grense etter vår vurdering rører ved den samme problematikken som gjelder for andre vilkår under paragraf 4.

6.4.1 Konsern-interne transaksjoner og utbytte

Regelen som hindrer uttak av utbytte i en avis som mottar pressestøtte, synes basert på et ønske om at pressestøtten ikke må omdannes til fortjeneste for eierne. Den samme hensikten ligger til grunn for reguleringen av konserntransaksjoner for aviser som inngår i konsern. Utbytte- og konsernbidragsreguleringen skal sikre at pressestøtten forblir i avisen. Regnskapsanalysene av avisers økonomi, kan tyde på at det også i noen grad skjer. Analysene viste at deler av den støtteberettigede gruppen aviser har god eller svært god soliditet. Det kan synes overraskende, blant annet fordi noen av disse avisene samtidig har svak lønnsomhet. Den høye soliditeten kan tyde på at avisene over år har akkumulert kapital, herunder pressestøtte, i fonds og reserver. ECON (1997) knytter dette nettopp til regelen som hindrer uttak av utbytte. I prinsippet vil høy soliditet gjøre avisene mindre følsomme for svingninger i inntekten, for eksempel i støttenivået, fordi de kan tære på egenkapitalen i dårlige år. I en slik forstand kan utbytte- og konsernbidragsreguleringen sies å styrke en avis som mottar pressestøtte.

Vi ser likevel flere problemer knyttet til utbytte- og konsernbidragsreguleringen, som vi mener bør lede til spørsmål rundt hensiktsmessigheten av å ha slike begrensinger. Det skal vi se på i det følgende:

1995 ble det på oppdrag for Kulturdepartementet gjennomført en utredning (Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen, 30.08.95) knyttet til følgende problemstillinger vedrørende kontroll av pressestøtten:

1. Gi en beskrivelse av mulighetene for å føre en effektiv kontroll av kryss-subsidiering internt i konsern, dvs mellom datterselskapet og morselskapet
2. Gi en vurdering av nåværende generelle (aksjeloven/regnskapsloven) og spesielle regler (forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser) er egnet til å kontrollere om statlige tilskudd direkte eller indirekte benyttes til utbetaling av utbytte til konsernets aksjonærer.
3. Forslå eventuelle nye kontrollmekanismer – herunder nye regler og/eller regelendringer – som er nødvendige for å sikre at pressestøtten ikke går til utbytte til aksjonærene.

Utredningen tar for seg de *hypotetiske* muligheter som finnes for kryss-subsidiering, tapping og utbytteutdeling, i henhold til «hull» i lov- og regelverk. Rapporten baserer seg ikke på et empirisk fundament.

Uten å gå inn i rapportens substans, skal vi summere opp konklusjoner som er relevante her:

- Det er umulig å kontrollere fullt ut at det ikke forekommer kryss-subsidiering mellom konsernselskap som kan føre til tapping av selskap

som mottar støtte. Utredningen ser det ikke som mulig å hindre dette, uten en generell regel om at avisselskap som mottar støtte, ikke kan eies av konsern.

- Forbudet mot å ta ut utbytte det året det gis tilskudd til avisselskapet, gjør det vanskelig for selskapet å få tilført investorkapital.

ECON (1997) redegjør for liknende forhold. Her pekes det blant annet på at utbytte/konsernbidragsreguleringen begrenser én form for overføringer mellom mor- og datterselskap. Det kan gi konsernene incentiv til å kanalisere inntektsstrømmer andre veier, for eksempel ved måten en priser konserntjenester på, slik som trykking, formidling av redaksjonelt stoff, felles tjenester, kurs-virksomhet, renter, gebyrer mv. Aviseieren kan også finne alternative måter å nyttiggjøre seg den verdiøkningen pressestøtten gir, som for eksempel lån fra selskapet eller bruke aksjene som sikkerhet. I konserner der aksjene i mor-selskapene er likvide, kan dessuten eieren, avhengig av hvordan aksjene prises i markedet, få kontant uttelling av produksjonstilskudd til datterselskaper gjennom handel med aksjer i morselskapet. (ECON 1997 side 14)

Konsekvensene av disse påpekningene er etter vår vurdering flere:

1. Utbyttebegrensningen kan medføre ulemper for den støttemottakende avisen, i form av at avisen kan få større problemer med å skaffe investorkapital. Slik kan en avis som mottar pressestøtte, påføres en ulempe som kan svekke avisens muligheter til å klare seg i markedet.
2. En støttet avis med høy soliditet (som resultat av utbyttebegrensningen) blir ikke nødvendigvis mindre nedleggingsruet ved eventuell nedgang i inntekten. Det motsatte kan være tilfelle. Hvis støttenivået senkes, og eieren antar at dette vil bli en permanent nedgang i inntekten, kan det være rasjonelt å legge ned avisen, framfor å la egenkapitalen tæres for langt ned. Eieren vil med andre ord være interessert i å berge verdiene. Det vil også kunne bety at eieren ikke nødvendigvis vil bruke de muligheter som ligger der til å forsøke å tilpasse avisen til et annet inntektsnivå – noe avisen i prinsippet kunne ha mulighet til om den har god soliditet. Vi vil anta at en eier med kommersielle hensikter vil være raskere til å legge ned en avis om det er utsikter til lavere støttenivå, enn en eier med politiske eller ideologiske interesser i eierskapet ville være (lavere støttenivå kan være resultat av at nye aviser kommer inn i støtteordningen – ikke bare resultat av politiske beslutninger). Slik er det heller ikke nødvendigvis en styrke for en avis med svak lønnsomhet at kapital er akkumulert i selskapet – i stedet for å være tatt ut som utbytte underveis de årene det eventuelt kunne tillates.
3. Det å ta ut utbytte, er for de fleste eiere en stimulans til å fortsette å eie, og også til å forsøke å få sin bedrift til å vokse, slik at utbyttet kan øke. Mange av dagens aviseiere skiller seg neppe fra øvrige kommersielle bedriftseiere på den måten. Å hindre uttak av utbytte, kan samtidig innebære å dempe eller fjerne en stimulans til fortsatt eierskap.

4. Kontrollen med utbytte og transaksjoner kan være illusorisk. Det kan finnes alternative måter å føre transaksjoner på innen konsern, eller alternative måter å nyttegjøre seg pressestøtten på. Det kan med andre ord være slik, at det i dag føres en kontroll som gir en form for falsk forsikring. Det virker etter vårt syn lite hensiktsmessig. Det bør ikke føres kontroll med forhold som ikke reelt kan kontrolleres.

Totalresultatet av utbytte- og konsernbidragsreguleringen kan etter vår vurdering være at vi får mer uoversiktlige forhold og utilsiktede virkninger som kan være uheldige for den enkelte avis og på avismangfoldet.

Vi vil peke på at i det støtten gis til en avis, vil det *uansett* være slik at avisens eiere tilføres kapital (til sin eiendom). Man kan med andre ord ikke unnlate å gjøre eieren rikere, så lenge det gis produksjonsstøtte. Slik vi ser det, bør det – i henhold til pressestøttens målsettinger – være et poeng å stimulere dagens eiere til fortsatt eierskap etter de premisser som gjelder for kommersielle eiere, og å skape færrest mulig uoversiktlige og utilsiktede virkninger. I slikt perspektiv kan utbyttebegrensningen framstå som lite gunstig. Å «lukke» kapital inne i avisselskapet, kan stimulere til å ta ut gevinsten på andre måter (legge ned, eller ved transaksjoner).

6.4.2 Hva tilleggsaktivitet er – og problemet med kontroll

Det er ikke bare eierforholdene som endrer seg. Avisene selv er i endring. Blant forhold som ofte trekkes fram, er at mange aviser ikke bare driver avis, men investerer i andre medier eller i helt annen virksomhet. Dette er fenomener som kan knyttes til utviklingen i mediemarkedet generelt, til endrede eierforhold og til den generelle økonomiske utvikling.

Årsaken til at det er innført en regel i forskriften som sier at tilleggsvirksomhet ut over 1/3 av omsetningen i avisselskapet skal skilles ut som egen virksomhet, er at produksjonstilskuddet ikke skal gå til andre aktiviteter enn til å gi ut avis.

Forskriften definerer ikke hva tilleggsvirksomhet er. I fortalen til kongelig resolusjon om ny forskrift defineres «tilleggsvirksomhet» slik:

den del av selskapets virksomhet som ikke knytter seg til utgivelse av egen avis.

Da regel ble innført i forskriften, ble følgende definisjon gitt til avisene gjennom brev (rundskriv) av 17. mars 1997:

...er det innført ein regel som gjeld verksemd som ikkje direkte har å gjere med avisdrifta.

Ut over dette sies det ikke hva tilleggsvirksomhet er. Forskriften angir heller ikke hva som er kjerneaktivitet eller nødvendig aktivitet for å gi ut avis. Av den

grunn er det problematisk å behandle tilleggsaktivitet som et veldefinert fenomen.

Det finnes ingen oversikt over hvor utbredt tilleggsaktivitet er blant aviser. «Tilleggsaktivitet» kommer ikke til syne i de økonomidata som kommer inn til Statens medieforvaltning. Tilleggsaktivitet som utgjør mindre enn 1/3 av omsetningen, rapporteres som «andre inntekter». I «andre inntekter» ligger blant annet også leieinntekter o.l.

I den årlige søknaden om produksjonstilskudd skal avisen svare på om den har tilleggsaktivitet ut over 1/3 av omsetningen. Hvis avisen svarer ja, skal det angis om denne aktiviteten er skilt ut i eget selskap. Det føres ikke statistikk over aviser som svarer ja på spørsmålet om tilleggsaktiviteten utgjør mer enn 1/3 av omsetningen. Vi vet heller ikke på hvilket grunnlag avisene svarer, i og med at tilleggsaktivitet ikke er klart definert.

For å få innblikk i tilleggsaktivitetens innhold og funksjon, må man gå til avisene.

Statskonsult har ikke foretatt noen kartlegging av tilleggsaktiviteters utbredelse i avisbransjen. En slik kartlegging ville innebære et stort og omfattende arbeid, som uansett først ville trenge en avklaring av begrepet. I henhold til Statens medieforvaltning er det et inntrykk at tilleggsaktivitet i stort omfang ikke er særlig utbredt. Om man ser på aktiviteter som trykking av andre publikasjoner, brosjyrer, visittkort o.l. er inntrykket at mange aviser driver med slik aktivitet ved siden av avisproduksjon.

Blant avisene i vårt utvalg av informanter, var det tre større støtteberettigede aviser som oppga at de drev med tilleggsaktivitet av noe omfang. Dette dreide seg om oppkjøp innen forlagsbransjen, oppkjøp av tidsskrift/blad, trykkeridrift og kjøp av eierandeler i fjernsynsselskap, reklamefirma og aviser. Uten at vi kan slå det fast, har vi det inntrykket at dette er representative former for tilleggsaktivitet hos aviser som driver med slike aktiviteter.

Samtlige av disse avisene begrunner tilleggsaktivitet med at de ønsker å spre risiko, og gjøre *seg mindre avhengig av pressestøtte*. Det legges ikke skjul på at investeringer i tilleggsaktivitet kan representere risiko. Dette er et dilemma for aviser som mottar støtte.

I henhold til informanter vi har snakket med, har det ikke framkommet synspunkter eller opplysninger som tilsier annet enn at avisenes begrunnelser for å drive tilleggsaktivitet, også er de faktiske begrunnelsene. Det kan neppe hevdes at slik aktivitet er i strid med de pressepolitiske målsettingene. Vi må anta at avisene ikke uten videre tar risiko som kan føre avisen ut i konkurs. Vi kan heller ikke se at det virker sannsynlig at tilleggsaktivitet drives fordi avisen «egentlig» ikke vil drive med avis, men med noe annet. Hvis dette likevel skulle være tilfellet, knytter det seg kontrollmessige spørsmål til slik at tilleggsaktivitet finnes, en kontroll som eventuelt skal forhindre at pressestøtten går til noe annet enn avisproduksjon.

Er det mulig å kontrollere dette?

Slik praksis er i dag, er det Statens medieforvaltning som ved gjennomsyn av innsendte økonomidata anslår tilleggsaktivitet til å være innenfor eller utenfor grensen på 1/3 av omsetningen, og/eller tilleggsaktivitet ut over 1/3 av omsetningen vil være påpekt av avisens revisor. Her har praksis – etter det vi forstår – variert noe. Uansett er revisors oppgave uklar, så lenge tilleggsaktivitet ikke er definert.

Vi ser derfor tre problemer i tilknytning til kontrollen med tilleggsaktivitet:

1. Det vil være problemer knyttet til å anslå tilleggsaktivitetens andel av den totale omsetningen, så lenge tilleggsaktivitet ikke er klart definert.
2. Tilleggsaktivitet på utviklingsstadiet (utgiftssiden) vil være vanskelig/umulig å fange opp.
3. Det vil være problemer med å kontrollere transaksjoner – på samme måte som i konsern.

Ut fra en samlet vurdering har vi problemer med å se relevansen i vilkåret knyttet til tilleggsaktivitet. Vi har blant annet vanskeligheter med å se at tilleggsaktivitet lar seg definere. Vi ser ikke hensiktsmessigheten i å kontrollere noe som ingen klart vet hva er.

6.4.3 Forslag om innføring av overskuddsgrense

I St prp nr 1 (1997–98) fra Kulturdepartementet, sies det at det skal vurderes innført en *grense for hvor stort overskudd en avis kan ha og likevel ha krav på produksjonstilskudd*. Departementet lanserer dette som et prinsipp, uten for eksempel å nevne hvor stort overskudd som skal kunne tillates eller ikke tillates.

Det er i den forbindelsen utarbeidet et forslag fra Statens medieforvaltning, som omhandler et forslag om grense for overskudd før pressestøtte eventuelt ikke skal ytes. Statens medieforvaltning foreslår grensen satt til to millioner foregående regnskapsår, eller seks millioner kroner de tre foregående regnskapsår.

Forslaget fra Statens medieforvaltning har vært på høring til ulike instanser. I høringsuttalelsene kommer det fram noen kritiske merknader til forslaget.

Det er særlig to merknader vi har festet oss ved:

1. Forslaget kan føre til at aviser som ligger tett opp til grensen på to millioner i overskudd, og som derfor står i fare for å miste retten til pressestøtte, vil innrette produksjon og økonomi slik at de fortsatt kommer inn under reglene for støtte. Denne merknaden kommer fra Konkurransetilsynet.
2. Forslaget kan medføre at aviser vil «vandre» ut og inn av ordningen, hvilket vil være uheldig med hensynet til behovet for forutsigbarhet for avisens

økonomi, og/eller forslaget kan lede til «kreativ regnskapsføring». Denne merknaden kommer fra Norsk Journalistlag.

Forslaget fra Statens medieforvaltning knytter an til et forslag til endring i støttens formål, som sier at pressestøtten skal gå til økonomisk svakstilte aviser.

«Økonomisk svakstilte aviser» er i seg selv en løst definert betegnelse som gir rom for skjønn. Vi vil peke på at en slik endring i formålet rører ved målsettingen for støtten, ved å innføre et tildelingskriterium som i dag ikke er *eksplisitt* innebygd i målsettingene. På den andre siden kan det hevdes at avisers økonomi *implisitt* har ligget til grunn for utformingen av støtteordningen hele tiden. Slik kan det være fordelaktig å få dette klart uttrykt som en del av tildelingskriteriene. Vi ser likevel at det kan komme til å knytte seg flere problemer og dilemmaer til et slikt formål.

Å gjøre tildeling av støtte avhengig av økonomisk vurdering av den enkelte avis, kan gi incentiv til lav effektivitet. Hvorvidt lavere effektivitet også vil bli et resultat, kan det bare spekuleres rundt. Lønnsomhet kan imidlertid komme til å «koste dyrt» for aviser.

Man frykter i dag at aviser som går med store overskudd, kan oppnå betydelig statlig støtte, om avisen for øvrig unnlater å utbetale utbytte i det året det søkes om støtte (jf. St prp nr 1 1997-98 Kulturdepartementet). Vi ser at det intuitivt kan virke urimelig å støtte aviser som går med store overskudd, på bekostning av aviser som ikke kan overleve uten støtten. Det kan oppfattes som «sløsning» med offentlige midler og urimelig praksis, og i verste fall føre til at aviser må innstille. Likevel er det tvilsomt at det gavner de pressepolitiske målene, om det innføres en ordning som kan gi incentiv til lav effektivitet.

Det er per i dag bare én avis som vil miste pressestøtten, om forslaget gjennomføres slik det er utformet av Statens medieforvaltning. Dette kan ses som argument for forslaget. Etter vårt syn kan det like gjerne ses som et argument mot. I en gruppe aviser delvis preget av dårlig lønnsomhet, bør ikke incentiver til lønnsomhet fjernes.

I lys av blant annet soliditeten i deler av den gruppen aviser som i dag er støtteberettiget, kan det hevdes at støtte uansett er tildelt aviser som – i alle fall i historisk perspektiv – i *perioder* kunne overlevd med lavere støtte, dersom eierne hadde villet. Med de målsettinger som i dag gjelder, og i lys av at støtte ikke skal tildeles etter skjønn, vil det være umulig å unngå at aviser år om annet ikke «trenger» støtte, men likevel mottar slik. Innføres et tildelingskriterium knyttet til økonomisk situasjon, øker sannsynligheten for at aviser «alltid trenger støtte».

6.4.4 Paragraf 4 bør utredes på prinsipielt grunnlag

Vi har belyst deler av et komplekst bilde, hva angår vilkår og kontroll overfor tilskuddsmottaker. I slik sammenheng vil vi peke på at det kan være uheldig å ha ordninger der

-
- kontrollen kan være fiktiv (jf Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen)
 - vilkår kan fungere som incentiv for «kreativ regnskapsføring» eller til lavere effektivitet (jf blant annet høringsuttalelser fra Konkurransetilsynet m fl)
 - vilkår kan fungere som incentiv til oppkjøp/nedleggelse av avisselskap og/eller til flere former for transaksjoner innen konsern (jf utbytteregelen).
 - kontroll bare gjelder for én av mange mulige måter å drive transaksjoner på (jf ECON).

Slik vi forstår økonomiregelverkets formulering om at kontrollen skal stå i et rimelig omfang i forhold til den nytte den gir, og at kontrollen skal være tilpasset tilskuddsordningen egenart, kan vi ikke se at forskriftens paragraf 4 stemmer overens med slike hensyn. Vilkårene kan se ut til å ha for mange utilsiktede virkninger, og kontrollen kan til dels være illusorisk. Vilkårene virker lite tilpasset dagens eierinteresser og økonomiske organisering.

Sverige har en ordning med driftstilskudd som likner produksjonsstøtten i Norge. Der har man ingen kontroll med tilskuddsmottaker ut over kontroll knyttet til at avisen oppfyller kravene som stilles for å kunne *oppnå* driftsstøtte. Det vil si at det ikke gjennomføres kontroll med eller finnes regler som hindrer uttak av utbytte for aviser som mottar driftstilskudd, ingen kontroll med eller regler som hindrer konserntransaksjoner og ingen kontroll med eller regler som begrenser tilleggsaktivitet. De aviser som oppfyller de objektive kriterier for tilskudd, får selv vurdere prinsippene for avisdrift.

Eksempelet fra Sverige er etter vårt syn vesentlig. Slik vi ser det, går det et skille mellom *mål og tildelingskriterier* på den ene siden, og øvrige vilkår knyttet til *anvendelsen av tilskuddet* på den andre. Ikke bare kan kontroll med anvendelse av tilskuddet gi uheldige og utilsiktede virkninger og/eller være knyttet til forhold som neppe kan kontrolleres reelt. Kontroll med anvendelse av tilskuddet fordrer også at tilskuddet følges inn i den enkelte avis. Kultur-departementet har uttrykt bekymring for pressens frie stilling, om anvendelsen av produksjonstilskuddet må følges opp på en slik måte (St prp nr 1 (1996–97)). Departementet slutter av dette at det vil være varsom med å utarbeide effektmål for støtten. Vi stiller spørsmål ved om det er vilkårene i paragraf 4 som går på tvers av de hensyn til pressen departementet ønsker å ivareta her.

Det er vanskelig å kontrollere og regulere et tilskudd som inngår i generell produksjon. Kontrollen medfører at det legges føringer på økonomisk atferd som kan få andre uheldige utslag og tilpasninger. Særlig vanskelig blir dette når vi har å gjøre med produsenter som skal ha en «fri stilling i samfunnet». Velges det å gi støtte til produksjon, må det samtidig godtas at det ikke kan føres full kontroll med tilskuddet, og/eller at tilskuddet benyttes på måter man fra et politisk ståsted kan se som uønsket (f eks tilleggsaktivitet eller uttak av utbytte). Vi tror støtteordningen vil tjene på å ha tillit til den enkelte aviseiers økonomiske disposisjoner, i den forstand at aviseieren vil nytte tilskuddet til avisens beste. Vil ikke aviseieren det, er det trolig lite som kan gjøres for å hindre det. Dette henger sammen med de grunnleggende endringer i økonomisk organisering og eierinteresser som finner sted i samfunnet generelt, og som presse-politikken

ikke kan se bort fra, om den fortsatt ønsker å opprettholde en rikholdig avisflora. Satt på spissen, kan det i dag se ut som pressepolitikken ønsker å ha avisene, men ikke deres eiere.

Vår vurdering er at paragraf 4 bør utredes.

Det bør avklares om det er nødvendig med vilkår knyttet til anvendelse av tilskuddet. Hvis det er nødvendig, må det sørges for at målene for støtteordningen og vilkårene knyttet til anvendelse, trekker i samme retning. Innføring av en overskuddsbegrensning slik som diskutert i St prp nr 1 (1997–98) Kulturdepartementet, bør etter vårt syn også avvente en slik utredning.

En eventuell utredning kan ikke ses isolert fra det faktum at utgiftene til produksjonsstøtten i dag først og fremst begrenses gjennom rammen som bevilges. Rammetilskuddsordningen gjør at støttenivået for den enkelte avis svinger med *antall* aviser i ordningen, og disse avisenes *opplag*. Dette er et problem hvis store aviser kommer inn i ordningen og reduserer tilskuddene til øvrige aviser. Selv små svingninger i støtten kan (i lys av regnskapsdataene) være problematisk for aviser med svakt lønnsomhetspotensial, og gjøre dem mindre attraktive å eie. Så lenge statens utgifter til pressestøtte fortrinnsvis begrenses gjennom rammen, og ikke gjennom strammere mål/definisjoner enn i dag, skaper dette også behov for andre mer eller mindre ad hoc-baserte former for regulering/kontrolltiltak og regelverksendringer. Dette kan virke uheldig for avisene innen støtteordningen og/eller stemmer dårlig overens med prinsippet om objektive kriterier. Det bør vurderes om en regelstyrt ordning kan fungere bedre. En regelstyrt ordning må i så fall basere seg på langt strammere mål og definisjoner enn det som gjelder, om utgiftene til pressestøtten skal holdes på dagens nivå. Det ville med sannsynlighet innebære at flere aviser må defineres ut av ordningen.

Strammere definisjoner, tildeling basert på objektive kriterier og regelstyring vil kunne styrke støtteordningen. Slik kunne kontroll med *anvendelse* av produksjonstilskuddet lettere unngås eller ha et mer hensiktsmessig omfang. Avgrensinger i forhold til *målgruppen* bør etter vår vurdering skje gjennom mål og definisjoner.

6.5 Oppsummering

Pressestøtten er gitt den politiske funksjon å bidra til å demme opp for uheldige utslag av eierkonsentrasjon gjennom å stimulere et avis- og meningsmangfold. I dag betraktes ikke eierkonsentrasjonen som å ha gått ut over mangfoldet på en måte som anses uakseptabel, om vi legger St meld nr 18 (1996–97) Eierforhold i mediesektoren til grunn. Vi tolker imidlertid politiske dokument dit hen at meningsmangfoldet bør ivaretas slik det er i dag.

Vi finner ikke noe helt klart mønster i konserners/kjeders handlemåte når det gjelder oppkjøp og nedleggelse av aviser som får pressestøtte, om vi ser på oppkjøp/nedleggelse etter 1993. Det er imidlertid i overveiende grad alene-aviser med og uten støtte som kjøpes opp. Interessen for å kjøpe slike aviser er i høy grad til stede. Bare Harstad Tidende har kjøpt nr 2-aviser for faktisk også å drive dem. Av de ni avisene Orkla eier, finnes én nr 2-avis. Denne legges ned ved årsskiftet 1997/98.

Oppkjøpene går i dag på tvers av de tidligere ideologiske skillelinjene som fantes mellom konsern og de aviser de ønsket å eie. Annonse-samkjøringene kan virke inn på oppkjøp, og på eiers interesse i å opprettholde eierskapet. Annonsemarkedet/samkjøringene kan komme til å føre flere lokalt-/familie-eide aviser inn i konsern.

Det er forhold som tilsier at en støttet avis er mindre interessant for eiere enn øvrige aviser. Det er vårt inntrykk at dette ikke først og fremst knytter seg til selve støtten, men til at aviser som mottar støtte kan ha et svakt lønnsomhets- og markedspotensial. Støttenivået og støttenes stabilitet vil på den måten spille en avgjørende rolle. Flere støttede aviser bringes til god lønnsomhet etter støtte, mens andre oppnår svak eller manglende lønnsomhet også etter støtte.

Vår hypotese er at det neppe vil tre fram et klarere mønster med hensyn til eierkonsentrasjon og opprettholdelse av aviser som får pressestøtte, så lenge A-pressen (som har flest aviser med støtte i sin portefølje) også har ideologiske forpliktelser knyttet til eierskap. Hvorvidt dette er en situasjon som vil vare ved, kan vi ikke vite. Det er heller ikke i dag politisk umulig – slik vi har sett gjennom eksempler – for A-pressen å legge ned eller fusjonere aviser. Mange av A-pressens aviser har svake eller negative resultater etter støtte.

Vi mener at visse vilkår knyttet til pressestøtten, kan ha lite gunstige virkninger med hensyn til å stimulere til fortsatt eierskap. Paragraf 4 samt en eventuell grense for tillatt overskudd før støtte ikke skal ytes, kaster lys over en rekke dilemma pressestøtten som tilskuddsordning står overfor. Dette er dilemma som støtteordningen vil være tjent med å løse.

7 Andre forhold knyttet til pressestøttens utforming

I dette kapitlet skal vi drøfte hvordan styringen av støtteordningen kan bedres. I slik sammenheng er kravene i økonomiregelverket særlig sentrale.

7.1 Oppfølgingskriterier

Som påpekt tidligere, har Kulturdepartementet vært forsiktig med å konkretisere oppfølgingskriterier³⁰ for tilskuddene over postene 71-72 og 75-77. Det er blant annet i St prp nr 1 (1996–97) argumentert med at en streng mål- og resultatoppfølging for pressestøtten kan rokke ved det overordnede hensynet til pressens frie stilling. Det er ikke formulert oppfølgingskriterier verken for produksjonstilskuddet eller for tilskuddet til visse publikasjoner.

Vi deler ikke bekymringen for pressens frie stilling når det gjelder utarbeidelse av oppfølgingskriterier. Oppfølgingskriterier kan baseres på segmenter/grupper av aviser i avismarkedet, og trenger ikke – og bør ikke – vedkomme den enkelte avis disposisjoner i forhold til støtten. De opplysninger som kan, og etter vårt syn bør anvendes, er opplysninger som allerede er tilgjengelige, dels gjennom den innhenting av økonomiske- og andre data Statens medieforvaltning allerede foretar, dels gjennom opplysninger som er offentlig tilgjengelige i Brønnøysundregistrene.

Det finnes statistikk på en rekke indikatorer knyttet til utgivelse av dagsaviser, aviskonsum og avisers økonomi. Det gjenstår etter vårt syn et arbeid med å definere indikatorer som kan synliggjøre måloppnåelsen og brukes i resultatrapporteringen. Dette bør dels rette seg mot de tre målsettingene som har definerte aviskategorier knyttet til seg, og mer overordnet hvordan utviklingen av disse målene innvirker på former for konsum. Videre bør det innhentes balansetall for avisene (tilgjengelig gjennom Brønnøysundregistrene), slik at man får grunnlag for å beregne soliditeten i avisene. Det siste er vesentlig av hensyn til å følge opp pressestøttens innvirkning på avisbransjens økonomi og bransjens øvrige utvikling.

Et godt mål på avisers økonomiske tilstand fås også ved å se på annonseinntekter pr 1 000 i opplag. Annonseinntektene er avisers hovedinntektskilde. De foran påpekte endringene på annonsemarkedet tilsier at utviklingen følges opp her.

Vi vil hevde at utarbeidelse av oppfølgingskriterier, slik som angitt ovenfor, i praksis kan bidra til å styrke pressens frie stilling. På den måten kan blant annet

³⁰ økonomiregelverkets begrep for resultatindikatorer der tilskuddet går til aktører som ikke kan instrueres. Gjennom oppfølgingskriteriene skal det kunne etterprøves om målsettingene med støtten nås.

uheldige og utilsiktede utslag av vilkår som knytter seg til støtten, følges opp. Vilkårene som gjelder for pressestøtten – og den innvirkningen de har på økonomien til grupper av aviser – bør følges kontinuerlig i tråd med endringer i eierforhold og mediemarked for øvrig.

Vi har pekt på at det trengs en avklaring rundt forholdet mellom målsettingene for støtten, og også i forhold til det enkelte måls innhold. Oppfølgingskriterier bør utarbeides i tråd med bedre presiserte mål.

Den rapporteringen som i dag kommer fra den enkelte avis til Statens medieforvaltning, gir godt grunnlag for å danne oppfølgingskriterier for grupper av aviser.³¹ Dagsaviser som mottar tilskudd sender inn årsregnskapstall hvert år på eget skjema. Statens medieforvaltning får tilsendt økonomidata fra alle aviser som får støtte, men også flertallet av de som ikke får støtte sender inn sine tall. 90 prosent av alle avisene er registrert. Regnskapstallene fra avisene legges inn i en database i Statens medieforvaltning, og gir informasjon om opplagsutviklingen, avisenes økonomiske resultat (ikke balansetall) visse transaksjoner mellom mor-datterselskap samt en oversikt over aviser som er nedlagt/oppkjøpt mv. Systemet omfatter ca 187 aviser og gir grunnlag for sammenlikning av økonomisk utvikling innen bransjen for aviser med og uten pressestøtte.

Alle forhold som er regulert av forskriftens paragraf 4, kommer i en viss forstand til syne i økonomidataene som sendes Statens medieforvaltning og/eller på søknadsskjemaet som avisene bruker ved søknad om støtte. Her må vi imidlertid ta det forbehold at en rekke former for transaksjoner og utbytte verken er definert i forskriften eller etterspørres fra Statens medieforvaltning. Definisjonsproblemer kan også forårsake at økonomidata som rapporteres fra forskjellige aviser, ikke nødvendigvis gjenspeiler de samme forhold. Slike eventuelle variasjoner vil det være vanskelig å få innblikk i. Hensiktsmessigheten i å få rapporter om forhold som ikke er definert eller ikke kan defineres klart, bør vurderes. Dette trenger ikke være uinteressante opplysninger, og de kan gi indikasjoner. Det som ikke kan rapporteres presist, bør imidlertid heller ikke anvendes som presis informasjon. Dette bør uansett ses i lys av en eventuell prinsipputredning knyttet til vilkårene i forskriftens paragraf 4, slik som anbefalt.

I en viss forstand skal vi likevel gi medhold til synspunktet om at oppfølgingskriterier vil vedgå pressens frie stilling. Avgjørende i slik sammenheng blir i hvilket øyemed oppfølgingskriterier skal *anvendes*. Fordi opplysninger *hentes inn* på enkeltavisnivå, er det særlig nødvendig at dette avklares.

For det første bør det vurderes om en annen instans enn tilskuddsforvalter, burde hente inn regnskapsopplysninger og lage modeller over ulike

³¹ Økonomiregelverket stiller krav om at rapportering skal foretas minimum en gang i året. Rapporteringen kan erstattes/ suppleres med informasjon fra offentlige registre hvis det gir tilfredsstillende informasjon som svarer til oppfølgingskriteriene for ordningen, jf opplysningen som finnes i Brønnøysundregistrene (funksjonelle krav 11-4.1 og 11-4.2).

avisgruppers økonomiske utvikling. Dette kunne f eks være en «nøytral» forskningsintensjon – uten tett nettverk til medieforskningsmiljøene for øvrig. Statens medieforvaltning kunne få opplysninger om bransjens økonomiske utvikling på aggregert nivå. Slik kunne det lages løsere kopling mellom den enkelte avis rapportering om økonomi, og oppfølgingskriterier. Fremdeles kunne Statens medieforvaltning få revisors bekreftelse på de forhold man måtte ønske å kontrollere, uten at dette er knyttet til detaljert innsikt i avisenes økonomi fra tilskuddsforvalters side.

For det andre må pressepolitikken ha et definert forhold til om aviser kan være *lønnsomme*, og likevel motta støtte. Det er ingenting i dagens målstruktur som tilsier at aviser ikke skal kunne drive lønnsomt (som diskutert foran). Det bør være *uttalt* hvordan pressepolitikken og pressestøtten forholder seg til avisers eventuelle lønnsomhet. Skal det innføres et kriterium om «økonomisk svakstilte aviser» vil oppfølgingskriterier kunne komme til å basere seg på «kreativ rapportering» fra avisene. Det samme vil kunne skje om oppfølgings-kriterier benyttes til reduksjon av støtte til bestemte aviser. Slik vi tolker hovedintensjonene i dagens pressepolitikk, er det tilstedeværelsen av bestemte *typer* og *antall* aviser som er pressestøttens hensikt. Dette må oppfølgings-kriteriene avspeile. Økonomiske data bør etter vårt syn anvendes til å følge den generelle økonomiske utviklingen i bransjen, i lys av hovedmålene for støtten. Samtidig må kriteriene anvendes til å følge opp utilsiktede utslag av ordningens utforming (jf diskusjonen om paragraf 4 i punkt 6.4).

7.1.1 Oppfølgingskriterier post 76

Når det gjelder post 76 (visse publikasjoner), foregår det ingen rapportering til Statens medieforvaltning utover utfylt søknadsskjema fra stortingspartienes hovedorganer og fra navngitte publikasjoner. Søknadsskjemaet gir informasjon om opplag. Spesifikke krav til rapportering bør utarbeides, om denne budsjett-posten skal opprettholdes. I dag er det ikke tilstrekkelig grunnlag for å utarbeide oppfølgingskriterier eller til å rapportere i St prp nr 1 om denne ordningen, blant annet fordi den mangler formål. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om Stortinget ønsker dette, i og med at det er Stortinget selv som fastsetter hvilke aviser som skal støttes over denne budsjettposten.

7.2 Presentasjon i St prp nr 1

Økonomiregelverket stiller krav om at departementet skal redegjøre for målene for tilskuddsordningen, oppfølgingskriterier, resultater fra tidligere år, kontrollmetoder og beregningsregler i budsjettproposisjonene. Rapportering til Stortinget skal konsentreres om å gi informasjon av overordnet karakter for å belyse resultater av tilskuddsordningene, sammenlignet med de mål som ble angitt to år tidligere. Omfanget vil variere med hvor omfattende og viktig tilskuddsordningen er, hvilken politisk interesse som er knyttet til den samt om tilskuddsordningen er ny, eller fortsettelse av en fra før kjent ordning, Avvik fra

normalprosedyren for forvaltning av tilskuddsordninger bør omtales i de årlige budsjettproposisjonene³².

Vi har så langt pekt på at grunnlaget for en slik fullstendig rapportering i St prp nr 1 i dag ikke er til stede, blant annet på grunn av uklare definisjoner og manglende oppfølgingskriterier. Vi mener videre å ha pekt på problemer knyttet til visse vilkår i forskriftens paragraf 4 og kontrollordninger knyttet til dette, som ingen i dag ikke fullt ut kjenner effekten av. Gjennom utarbeidelse av oppfølgingskriterier kan Stortinget på en bedre måte få rapportering om pressestøttens effekter i henhold til målene, og om ulike vilkår og den tilknyttede kontrollens betydning for målsettingene.

Resultatrapporteringen i St prp nr 1 er i dag fokusert på antall aviser som får støtte, generell utvikling i form av nedleggelse/nyetableringer og delvis på økonomisk resultat for grupper av aviser. I St prp for 1997–98 gis det også vurderinger i henhold til utviklingen for de ulike målsettingene med pressestøtten.

For fullstendig informasjon om beregningsreglene er man henvist til St meld nr 32 (1992–93) som gir anvisning om forholdet mellom de to ulike satsene som benyttes ved beregning av fordeling, samt om hvor mye det enkelte mål innen tilskuddsordningen skal «veie». I hvilken grad beregningen og forholdet mellom satsene/målene faktisk forholder seg til de prinsipper som er nedfelt i St meld nr 32, eller til justering foretatt i senere budsjettproposisjoner, kommer ikke til syne i rapporteringen i St prp nr 1. Dette gir etter vårt syn mangelfull informasjon med hensyn til oppfølging av målene for støtten.

Denne uklarheten i rapporteringen forsterkes av svakheten i definisjoner av aviser som påpekt foran, særlig gjelder dette for riksspredte meningsbærende aviser. Det er uvisst om de riksspredte meningsbærende avisene sorterer dels under «seg selv», dels under nr 2-avisene, dels begge steder. I St prp nr 1 1997–98 vises det til at de riksspredte meningsbærende avisene har fått seks millioner kroner i 1996. Det bør komme fram at dette er et tilskudd som *kommer i tillegg til sats I* (høyeste sats) for nr 2-aviser, og fordeles etter de samme kriterier som ellers (opplag og antall utgivelser).

Resultatrapporteringen til St prp nr 1 bør tilpasses mål- og oppfølgingskriterier basert på klarere definisjoner av avis konkurranse og på klarere definisjoner av aviser innen målgruppen. En bredere innsikt i *bransjens økonomi*, som også omfatter soliditet, bør trekkes inn i rapporteringen til St prp nr 1 med visse mellomrom.

I lys av St meld nr 18 (1996–97) Eierforhold i mediesektoren og Ot prp nr 30 (1996–97) Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting, bør rapporteringen i St prp nr 1 legge vekt på å rapportere om utviklingen på eiersiden i avisbransjen.

³² Økonomireglementets § 3, funksjonelle krav 11-1 og 11-3.0, jf også Bevilgningsreglementets krav om resultatrapportering, § 13.

7.3 Kulturdepartementets styring av og kontroll med Statens medieforvaltning

I dette kapitlet omtales og vurderes visse sider ved relasjonen mellom Kulturdepartementet og Statens medieforvaltning i forbindelse med forvaltningen av pressestøtten, i lys av kravene i økonomiregelverket for staten.

I henhold til økonomireglementets paragraf 20, har det overordnede departement et selvstendig kontrollansvar overfor underliggende statlige virksomheter. Hvert departement skal på sine områder etablere ordninger som gir kontroll med at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver i overensstemmelse med de mål og retningslinjer som er angitt i tildelingsbrevet og i gjeldende lover og regler. Departementets kontroll skal utføres som en del av den normale oppfølgingen av underliggende virksomhet. Departementet må blant annet påse at det er etablert metoder og tiltak som har som oppgave å avdekke og korrigere feil.³³

7.3.1 Organisering og ansvarsfordeling

Kulturdepartementet har det overordnede ansvaret for pressepolitikken og pressestøtten. Ansvaret for forvaltningen av pressestøtten er delegert til Statens medieforvaltning. Kulturdepartementet fastsetter forskrifter og regelverk for tilskuddsforvaltningen og er klageinstans for vedtak gjort av Statens medieforvaltning.

Statens medieforvaltning er et forvaltningsorgan med ansvar for visse tilskuddsordninger. Kulturdepartementet delegerte, med virkning fra 1.1.95, ansvaret for de pressepolitiske saksområdene, herunder forvaltningsansvaret for tilskuddsordningene vedrørende pressestøtten, til Statens medieforvaltning. Dette innebærer at Statens medieforvaltning fordeler tilskuddsmidlene i henhold til gjeldende forskrifter og retningslinjer, står for utbetaling og anvisning av tildelte midler, og skal føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.

Delegeringen av forvaltningen av pressestøtten til Statens medieforvaltning er i tråd med det forvaltningspolitiske prinsipp som sier at departementets rolle som politisk sekretariat skal prioriteres.

Statens medieforvaltnings forvaltning av pressestøtten baserer seg på et nettverk av andre aktører. Kontaktutvalget mellom dagspressen og staten, Støtteutvalget for dagsavisene, NALs opplagskomité og godkjenningnemnd for avisopplag og Redaktørforeningen har alle viktige funksjoner knyttet til forvaltningen av tilskuddsordningen, særlig produksjonsstøtten. Av særlig betydning er Støtteutvalget:

³³ Jf økonomiregelverket, funksjonelle krav 11-5.1.

Støtteutvalget ble opprettet i 1969. Statens medieforvaltning skal innhente innstilling fra Støtteutvalget før det treffes avgjørelse om tildeling av tilskudd. Støtteutvalget skal uttale seg om hvorvidt nye aviser er berettiget støtte, og om utmåling av tilskudd. Opplagsrevisors rapport samt søknad fra avisen legges fram for Støtteutvalget. Det skjer også en økonomisk vurdering av søkeren – blant annet for å sikre at avisen ikke står i fare for å gå inn etter kort tid. Praksis er i dag slik at det kun er nye aviser som søker støtte, som vurderes av Støtteutvalget. Kulturdepartementet vurderer for tiden Statens medieforvaltnings bruk av Støtteutvalget i tilknytning til arbeidet departementet gjør for å tilpasse tilskuddsordningene til økonomiregelverket. I slik sammenheng vil vi anbefale at også aviser som *allerede* er inne i støtteordningen vurderes av utvalget. Dette er av betydning blant annet fordi aviser endrer seg, innholdsmessige og konkurransmessige, over tid.

Kontaktutvalget møtes to ganger i året. Kontaktutvalgets mandat er:

1. Kontaktutvalget skal foreta en løpende vurdering av de forskjellige pressetiltak, både de rene støttetiltak og andre former for statlig engasjement som berører forholdet mellom dagspressen og staten.
2. Kontaktutvalget kan foreslå endringer i gjeldende bestemmelser og komme med råd om nye tiltak med sikte på å opprettholde en differensiert presse.

Redaktørforeningen er en partipolitisk uavhengig organisasjon.

Foreningen konsulteres i spørsmål vedrørende redaktørers selvstendighet, jf forskriftens paragraf 3 om at støtteberettigede aviser skal ha en selvstendig redaktør i henhold til Redaktørplakaten.

Dette nettverket bidrar til å sikre god informasjon om de utfordringer pressen står overfor og formidling av politiske målsettinger. På den annen side kan det også føre til rolleklarhet for Statens medieforvaltning som håndterer nettverket til pressen. Dette stiller store krav til klarhet i regelverket og Kulturdepartementets kontroll med tilskuddsforvalteren.

Både forskrift og retningslinjer for pressestøtten er under endring for å etablere tilskudd og forvaltningspraksis i tråd med økonomiregelverkets krav. I slik sammenheng er det av betydning å rydde forholdet mellom forskrift og retningslinjer. Retningslinjene skal omfatte Statens medieforvaltnings saksbehandling, men forskriften vedkommer søkeres rettigheter og plikter. Det trengs en viss opprydning i forholdet mellom disse, som vi er kjent med at departementet er klar over. Vi går ikke nærmere inn på dette.

7.3.2 Kontroll med tilskuddsforvalter

Departementet skal påse at Statens medieforvaltning har etablert en intern kontroll som fyller kravene i økonomiregelverket og sikrer at forvaltningen skjer på korrekt måte ³⁴

Det er i dag ingen systematisk kontroll fra departementets side når det gjelder den løpende tilskuddsforvaltningen i Statens medieforvaltning. En begrunnelse for dette, når det gjelder tilskuddet til dagsaviser, har vært at tilskuddet fordeles blant hele målgruppen etter kjente og aksepterte kriterier. De enkelte dagsavisene vil følge med i fordelingen av tilskuddet og klage dersom det forekommer feil.

Departementets kontrollansvar overfor tilskuddsforvalter er imidlertid skjerpet, ved innføring av økonomiregelverket. Kulturdepartementet har i den forbindelse startet et arbeid med utarbeidelse av instruksjer til ledere av departementets underliggende virksomheter. I instruksjen vil det blant annet inngå en plikt for lederne til å utarbeide internkontrollsystem for tilskuddsordninger, i tråd med økonomireglementets paragrafer 20 og 21. Økonomiregelverket forutsetter at departementet etablerer rutiner og systemer som sikrer tilstrekkelig innsikt og kompetanse til å følge opp underliggende virksomheters aktiviteter. Vi vil i den forbindelse understreke at kontroll med tilskuddsforvalter er særlig viktig som følge av det nære nettverket mellom pressens organer og Statens medieforvaltning. Av hensyn til så vel Statens medieforvaltning som avisene som omfattes eller kan omfattes av tilskuddsordningen, er det av særlig betydning at systemet for internkontroll fungerer i henhold til regelverket. Departementet har det klare ansvar å sørge for sammenheng mellom kriterier for tildeling og målsettinger. Det må unngås at Statens medieforvaltning og/eller aviser tildeler/får tildelt feil beløp, f eks på grunn av uoverensstemmende oppfatninger mellom departement og forvaltningsorgan. Uklarheter i dagens forskrift er i seg selv et problem her. Kulturdepartementet må sikre at kontrollsystemet fungerer i Statens medieforvaltning. Dette kan skje gjennom rapportering fra medieforvaltningens side.

7.3.3 Tildelingsbrev og styringsdialog

I et departements styring av tilskuddsforvalter, står tildelingsbrevet og det som kalles for «styringsdialogen» sentralt. ³⁵

Verken tildelingsbrevet eller styringsdialogen fungerer i dag som vektige instrument for Kulturdepartementet i styringen av Statens medieforvaltning når det gjelder forvaltningen av pressestøtten. Forvaltningen styres hovedsakelig gjennom forskriftene og retningslinjene, som i seg selv er mangelfulle og rommer muligheter for skjønn, blant annet på grunn av manglende definisjoner. Fastsettelse av mål, rapportering og måloppnåelse er lite fokusert i etatsstyringsmøtene. Etter Statskonsults oppfatning bør Kulturdepartementet

³⁴ Økonomiregelverkets § 20

³⁵ Jfr. økonomiregelverket, funksjonelle krav 1 - 1.2 og 1-2

utnytte mulighetene som ligger i styringsdialogen og etatsstyringsmøtene til å drøfte utviklingen i avisbransjen, utvikling på eiersiden i relasjon til konsentrasjon (nedleggelse/oppkjøp) – i forhold til pressestøttens utforming. Vi er kjent med at dette er et forhold som fokuseres i Kulturdepartementets arbeid med tilpasning til økonomiregelverket.

7.3.4 Rapportering til departementet

Rapportering fra Statens medieforvaltning vedrørende pressestøtten, skjer i hovedsak i forbindelse med budsjettforslaget. Det er fokusert på antall aviser som fikk produksjonstilskudd forrige år, fordeling på type aviser, og utviklingen i antall aviser med produksjonsstøtte. Dette svarer til dels til målene med pressestøtten, men de samme problemer vedrørende mangelfull presisering av målet om avis konkurranse og dels manglende definisjoner av typer av aviser gjør seg gjeldende også her. Tilskuddet til stortingspartienes hovedorganer mm og de eksplisitt navngitte publikasjonene under post 76 nevnes ikke.

7.4 Kontroll med opplagsberegningen

Støttesatsene til avisene avhenger av opplaget til den enkelte avis. Slik er opplagsberegningen krumtappen i tildelingskriteriene. NAL og LLA har en opplagsrevisor (den samme for begge organisasjonene) som står for kontrollen av opplagsberegningen for organisasjonenes aviser. Kontroll gjennomføres for hver avis.

Statens medieforvaltning gjennomfører stikkprøvekontroller av avisenes opplagsberegning, slik at alle aviser blir kontrollert ca hvert sjette år. Til denne oppgaven benytter Statens medieforvaltning samme revisor som NAL og LLA. Revisoren er oppnevnt av departementet.

Avvik eller uklarheter som avdekkes i opplagsberegningen eller ved stikkprøvekontroll, rapporteres til Statens medieforvaltning.

Vi anbefaler at opplagsberegningen er avisorganisasjonenes ansvar. Å dokumentere korrekt opplagsberegning (revisorbekreftet) bør være innebygget i tildelingskriteriene. I den grad det er behov for ytterligere kontroll med opplagsberegningen fra Statens medieforvaltnings side, bør dette ivaretas av en annen og departementsoppnevnt revisor. På prinsipielt grunnlag vil vi peke på at det er uheldig at myndighetenes kontroll ivaretas av samme revisor som har oppdrag fra bransjeorganisasjonen.

Behovet for en egen opplagsrevisor for staten bør vurderes av Kulturdepartementet og Statens medieforvaltning i tilknytning til utarbeidelse av regelverk for opplagsberegningen, slik forskriften fordrer.

7.4.1 Kontrollen med tilskuddet til stortingspartienes hovedorganer og til navngitte publikasjoner

Opplagstall for aviser som får støtte over post 76, kontrolleres hvert år. Samme opplagsberegningsskjema som for andre aviser benyttes. Det er for øvrig ingen kontroll med om tilskuddet til disse publikasjonene brukes til «drift» av publikasjonen. Det er heller ingen slike krav i regelverket.

Etter Statskonsults oppfatning bør kontrolltiltak være likeartet overfor begge mottakergruppene (post 71 og 76).

7.5 Evaluering

Det er gjennomført mange utredninger vedrørende pressestøtten med innslag av evaluering (blant annet har både 1970- 1980- og 1990-tallet hatt sine dagspresseutvalg). Utredningene gjelder særlig støtten over post 71, i relasjon til pressens rammebetingelser og funksjon. Utfordringen synes ikke å være at det trengs flere evalueringer, men at det fortsatt klargjøres hvilke samfunns-messige virkninger som tilskuddsordningene skal bidra til. Innenfor den økonomiske rammen som gjelder, bør særlig forholdet mellom målformuleringene og prioriteringen mellom dem, være gjenstand for jevnlig vurdering, slik at blant annet omdisponeringer av rammen (f eks som resultat av at aviser legges ned) skjer etter en bevisst prioritering. I perioder der det gjøres endringer i regelverket eller forvaltningsrutiner, bør det foretas hyppigere evaluering. I særlig grad kan det være behov for evaluering av kontrollordninger, i lys av endringer i avis- og mediemarkedet og i eierforhold.

7.6 Andre forhold

Gjennom intervjuer og ved skriftlig dokumentasjon, er vi kjent med at det arbeides med tilpasning av pressestøtten til økonomiregelverket i Kulturdepartementet, også ut over det som allerede er påpekt. Vi er blant annet kjent med at forhold knyttet til vedtak, tilsagnsbrev, underretning om vedtak, anvisning og regnskapsføring m.m., slik dette er formulert i og regulert av forskriften, er vurdert i henhold til økonomiregelverket. Vi ser ikke grunner til å gå nærmere inn på disse forholdene i denne sammenhengen.

7.7 Oppsummering

Det gjenstår et arbeid med utvikling av oppfølgingskriterier, slik økonomiregelverket krever. Oppfølgingskriteriene bør knyttes til de tre målene for pressestøtten som retter seg direkte mot avisene, og hvilke effekter dette har for målet om konsum. Avisenes annonseinntekter pr 1000 i opplag vil gi et bilde på deres økonomiske situasjon. Balansetall bør innhentes for å få et bedret innblikk i bransjens økonomi. Vi ser ikke at utvikling av oppfølgingskriterier går

på tvers av hensynet til pressens frie stilling. Anvendelsen av oppfølgingskriterier må imidlertid være klart uttrykt overfor avisbransjen. Innhenting av opplysninger fra den enkelte avis kan vurderes lagt til en uavhengig forskningsinstitusjon, som rapporterer på aggregert nivå til Statens medieforvaltning. Dette for å skape større avstand mellom den enkelte avis økonomi, og oppfølgingskriterier.

Rapporteringen til St prp nr 1 bør baseres på oppfølgingskriteriene, og også forholde seg til de mål som er lagt for pressestøtten gjennom St meld nr 18 (1996–97) Eierforhold i mediesektoren.

Kulturdepartementet arbeider med å tilpasse pressestøtteordningen til økonomiregelverket. Det system for internkontroll i underliggende virksomheter som utarbeides i slik sammenheng, bør for Statens medieforvaltnings vedkommende ha særlig fokus på tildelingsprosessen. Uklarheter i dagens forskrift gjør at det ikke er entydig hvilke aviser som tilhører de ulike aviskategorier. Departementet har ansvar for korrekt tildeling. Departementet bør for øvrig nytte tildelingsbrevet og styringsdialogen som et mer spesifikt styringsinstrument for pressestøtten, enn det som gjelder med dagens svært generelle utforming av disse styringsvirkemidlene.

Opplagskontrollen bør primært være avisorganisasjonenes ansvar, og eventuelt kontrolleres av en annen – og departementsoppnevnt – revisor.

Post 71 er relativt hyppig evaluert og utredet. Også framtidige utredninger/ evalueringer bør ta for seg støttens samfunnsmessige effekt og forholdet mellom målformuleringene.

8 Papirløse aviser og pressepolitiske målsettinger

Kan eller bør papirløse aviser gjøres støtteberettigede, i henhold til de kriterier som gjelder for papiravisene?

Problemstillingen hører som påpekt ikke inn under mandatet, men ble tatt opp som spørsmål i Stortinget, i tilknytning til denne gjennomgangen. Det ble vist til at støtte til papirløse aviser er innført i Sverige.

Ved utgangen av 1996 var omlag 70 norske aviser representert på Internett. Ved utgangen av 1997 var det 74. Dette er aviser som primært kommer ut på papir. Foreløpig er det én avis (Nettavisen) som bare eksisterer på nettet.

Den svenske ordningen åpner for driftsstøtte til nettaviser. Det er tatt inn en egen paragraf i «Förordning om ändring i presstödsförordningen» – gjeldende fra 1.1.97.

Her sies det i paragraf 11a: *För elektroniskt distribuerade dagstidningar får driftsstödet jämkas om det är skäligt med hänsyn till kostnaderna för produktion och distribution*

Til nå har ingen nettaviser fått driftsstøtte i Sverige. Det har vist seg problematisk å beregne kostnader for såvel distribusjon og produksjon, som å tilpasse disse avisene til regelverket for øvrig. Det er blant annet vanskelig å beregne opplag og markedsposisjon for disse avisene.

Vi kan ikke se at det er mulig å innlemme nettaviser i en støtteordning i Norge, med det regelverket og de mål som i dag gjelder for støtten. Kriteriene for tildeling er også hos oss knyttet til opplagsberegningen og til avisens markedsmessige posisjon (aleneavis, nr 1-avis, nr 2-avis osv). Vi kan ikke se at det i dag er mulig å vurdere en nettavis etter disse kriteriene.

Hvis nettaviser skal innlemmes i en støtteordning, må det trolig utarbeides andre kriterier for støtte til disse, om innlemmelsen skulle være annet enn et «tomt» prinsipp. Det er heller ikke klart at støtte til slike aviser kan innlemmes i de pressepolitiske målene, slik disse i dag er definert. Etter Statskonsults vurdering vil dette være en vurdering av politisk karakter som ikke hører hjemme i denne gjennomgangen.

9 Pressestøtten – samlet vurdering og anbefaling

9.1 Utformingen av støtten. Vurdering og anbefaling

Pressestøtten er på mange måter et effektivt virkemiddel i forhold til å nå de pressespolitiske målene om avismangfold, på den måten at mangfoldet ville vært redusert uten pressestøtten. Støtteordningen treffer temmelig presist den avisgruppen som har svak økonomi, og som samtidig er aviser som omfattes av målsettingene for støtten. Disse avisene ville neppe vært opprettholdt uten det omfanget pressestøtten i dag har. Regnskapsanalysene tyder på det.

Samtidig preges støtteordningen av for mange dilemmaer og uklarheter. Dette er dilemmaer og uklarheter som delvis kan knyttes til at det i seg selv er vanskelig å gi støtte til produksjon av aviser i en ellers kompleks økonomi med kompleks organisering. Det er blant annet vanskelig å kontrollere *anvendelsen* av tilskuddet, uten samtidig å frambringe utilsiktede tilpasninger og virkninger. Noen dilemmaer og uklarheter kan tilskrives at støtteordningen i praksis ikke er tilstrekkelig tilpasset endringene i avisers rammebetingelser. Vi sikter da særlig til endringene i eierinteresser (fra politisk/ideologiske til helt eller delvis kommersielle) og i økonomisk organisering (konserneierskap). Støtteordningen er preget av sine historiske og politiske røtter. De økonomiske og politiske forhold som i dag omkranser avisene, fordrer at pressestøtten baserer seg på et endret virkelighetsbilde.

Vi tror ikke støtteordningen kan eksistere uten dilemmaer. Problemer vi har pekt på knyttet til blant annet utilsiktede tilpasninger/virkninger og til kontrollproblemer kan neppe løses i sin helhet, uten at andre – og fra et politisk ståsted kanskje uønskede – utslag oppstår. For eksempel kan mer objektive kriterier basert på aviskategorier og avistyper, føre til en mindre treffsikker ordning når det gjelder å nå aviser med svak økonomi. Dette er dilemmaer pressepolitikken og pressestøtteordningen må forholde seg til og ta stilling til.

Vi mener at flere av de dilemmaer og uklarheter som i dag preger støtteordningen, kan fjernes eller reduseres, og at bieffekter og utilsiktede virkninger kan reduseres. Støtteordningens legitimitet bør, etter vårt syn, ivaretas gjennom en mest mulig klar og tydelig ordning.

Støtteordningen synes å ha et uavklart forhold til avisers økonomi – og hvilken rolle økonomien skal spille for tildeling av støtte. Den søker å støtte *aviser med svak økonomi*, på samme tid som ordningen skal baseres på objektive tildelingskriterier knyttet til *aviskategorier og avisstruktur*. Det kan til en viss grad synes som om regelverket endres og tilpasses i forsøk på å forene disse to hensynene. Slike tilpasninger kan blant annet være noe av årsaken til at pressestøtten treffer svært presist aviser med svak økonomi, til tross for at økonomiske vurderinger av den enkelte avis i dag ikke ligger til grunn for tildeling.

I henhold til de målsettingene som gjelder, er det avisenes funksjon i demokratiet – gjennom tilstedeværelse av mange, spredte og ulike aviser – som først og fremst begrunner støtten. I prinsippet kunne likevel støtteordningen innføre et mål basert på økonomisk vurdering av avisene alene – og støtten ville nå de samme avisene som i dag. Hvis økonomi i avisen i praksis gjelder som implisitt tildelingskriterium gjennom at regelverket tilpasses de grupper av aviser som anses svakstilte, kan det – ut fra en ambisjon om å ha objektive kriterier – være riktig at avisers økonomi er tydelig nedfelt som grunnlag for tildeling i regelverket (som bl a diskutert i St prp nr 1 1997–98, Kulturdepartementet). Da må man imidlertid være klar over de omkostninger dette kan ha. Å innføre kriterier basert på den enkelte avis økonomi kan ha en rekke uheldige utslag. Etter vårt syn bør aviser som mottar støtte stimuleres til vekst og lønnsomhet. Støtteordningen baserer seg da også dels på et syn om at støtteordningen skal føre aviser inn i vekstspiraler (jf kapittel 5 og teorien om opplagsspiralen). Da virker det paradoksalt å innføre kriterier som i sin konsekvens kan hindre avisene i dette. Det kan være «kostnadseffektivt» å støtte aviser med dårlig økonomi – slik at det unngås å støtte aviser som likevel ikke trenger støtte for å overleve. Samtidig kan en støtteordning basert på den enkelte avis økonomi sementere aviser fast i et avhengighetsforhold til støtten, fordi det vil være for «kostbart» for aviser å tre over grensen for tillatt lønnsomhet. På sikt kan det gi en mindre kostnadseffektiv ordning.

Det samme argumentet om ugunstig tilpasning til støtteordningen kan også rettes mot andre av støtteordningens tildelingskriteier. Blant annet vil det være ulønnsomt for enkelte aviser å få et opplag som overskrider opplagstaket for støtteberettigede aviser. Vi har imidlertid ikke funnet at slike tilpasninger skjer i noen vesentlig grad.

Allerede i dag skjer en utsiling av lønnsomme aviser gjennom regelen som hindrer uttak av utbytte. De færreste aviser med god lønnsomhet vil unnlate å ta ut utbytte over flere år. Slik er utbytteregelen effektiv, om det er ønskelig å holde lønnsomme aviser utenfor ordningen. Vi har imidlertid pekt på at dette vilkåret stiller støtteordningen overfor nok et dilemma: Utbyttereguleringen kan ha uheldige konsekvenser for de avisene pressestøtten skal stimulere i markedet – som vansker med å skaffe investorkapital og/eller i visse tilfeller gjøre aviser sårbare for nedleggelse. Samtidig kan utbytteregelen komme til å frambringe andre måter å føre transaksjoner på innen konsern. Slik gjør utbytteregelen støtteordningen mer uoversiktlig og uklar. Utbytteregelen synes å basere seg på at aviseiere har genuine interesser i å eie aviser som sådan, og på et ønske om å forhindre at støtten omdannes til fortjeneste for eiere. Vårt postulat er at dagens aviseiere må stimuleres til fortsatt eierskap på premisser som gjelder for eiere med kommersielle interesser.

Statens utgifter til pressestøtte reguleres i dag gjennom tilskuddsrammen. Det er først og fremst endringer i rammen som medfører endringer i tildeling til den enkelte avis. Endringer skjer også når aviser kommer inn i eller går ut av ordningen. Dette, sammen med for uklare mål og definisjoner, kan føre til at det må innføres ad hoc-baserte endringer i regelverket, blant annet for å holde aviser

utenfor støtteordningen (jf eventuell overskuddsbegrensing). Dette for å unngå «uthuling» av rammen eller store svingninger i støttenivå for den enkelte avis – om store aviser mer eller mindre uforutsett kommer inn i ordningen. Det bør vurderes om en regelstyrt ordning kan fungere bedre. En regelstyrt ordning vil kreve klarere mål og definisjoner og en innskrenking av målgruppen, om utgiftene skal holdes på dagens nivå. Det kan imidlertid gi en ordning med færre kontrolltiltak og vilkår, som også gir bedre betingelser for aviser som mottar støtte samtidig som det kan øke stabiliteten i støtten overfor den enkelte avis. Uansett bør det være klare mål og definisjoner som regulerer tildeling til aviser. Utgiftsbegrensingen bør ikke «hvile» på en ramme som også forutsetter vilkår som kan virke uheldig for den enkelte avis.

Andre problemer knyttet til støtteordningen, er uklartheter i det innbyrdes forholdet mellom målformuleringene, og innholdet i målene.

Konsum

Hvis målet om konsum først og fremst skal være knyttet til volum på konsumet, kan dette ha andre konsekvenser for hvordan støttens innretning eventuelt bør endres, enn om et konsum av geografisk spredte aviser skal prioriteres. Det er uklart om målet om konsum skal være en konsekvens av satsingen på de øvrige målene (avledet) eller om målet om konsum skal virke førende for priorite-ringen innen de øvrige målene (overordnet). Forståelsen av dette kan ha betydning for innretning på støtten. Hvis målet om konsum f.eks knyttes til volum og skal være overordnet, er den negative utviklingen de lokale nr 2-avisene har hatt ytterligere problematisk. Vi har imidlertid fått et konsum av mer geografisk spredte aviser.

Konkurransen

To av målene gjelder aviskonkurransen, men av ulik art. De riksspredte meningsbærende avisenes funksjon er knyttet til innhold og til spredning nasjonalt, de øvrige nr 2-aviser skal gi aviskonkurransen lokalt.

Til sammen er de to målene om aviskonkurransen høyt prioritert, og om lag 90 prosent av rammen skal, slik vi forstår St meld nr 32, stimulere disse formene for konkurranse (i praksis har det vært i overkant av 80 prosent de seneste årene). Det angis ikke i målformuleringene om konkurransen lokalt eller nasjonalt skal være høyest prioritert, fordi begge former for konkurranse er knyttet til samme definisjon av nr 2-avis – riktignok med ulik støttesats. I praksis er det den nasjonale konkurransen som tildeles størst andel av rammen totalt, og de riksspredte meningsbærende avisene har også høyest støtteandel pr avis (store opplag, sats I samt ekstra tillegg). I slik sammenheng er det problematisk at de riksspredte meningsbærende avisenes definisjon og konkurranse-messige rolle synes uklar. Det er en blanding av økonomiske vurderinger (dyr distribusjon, konkurranseulempen på annonsemarkedet) og synspunkter på disse avisenes meningsinnhold og dette meningsinnholdets betydning i demokratiet som synes å begrunne støttenivået. Vi har vist til undersøkelser som tilsier at det eksisterer en form for arbeidsdeling i mediesystemet: Lokalavisen tar seg av lokalt stoff, og løssalgaviser samt TV og radio nasjonalt og internasjonalt. Dette innebærer at den nasjonale og den lokale konkurransearena gir ulike konkurranseforhold.

Målsettingene om aviskonkurranse ville tjene på å få klarere fram forskjellen mellom å konkurrere på den nasjonale og på den lokale arena.

Vi mener også å se ulike framstillinger av målet om *lokal* aviskonkurranse: En ideal framstilling som framhever verdien av lokal aviskonkurranse som sådan. Aviskonkurranse i slik sammenheng kan etter vår vurdering innebære flere ulike former for konkurranse. En annen framstilling av målet har vi kalt praktisk-politisk. Den dreier seg om opprettholdelse av de *daglige* nr 2-avisene. Dette er to hensyn som kanskje var, men ikke nødvendigvis er overensstemmende.

Vi har en mer utbygd aviskonkurranse enn den som er representert ved de daglige nr 2-avisene. 10 steder i landet har konkurranse mellom to daglige lokalaviser. 22 steder har en eller annen form for lokal aviskonkurranse, om vi kun holder oss til konkurranse innenfor kommunegrenser. Uansett inngår de fleste aviser i former for konkurranseforhold. Den helt dominerende konkurransen skjer mellom større aviser (regionaviser og løssalgaviser) og mindre aviser. Flere aleneaviser konkurrerer på tvers av kommunegrensene.

Eierkonsentrasjon på avismarkedet anses i dag ikke å være politisk uakseptabel, om vi holder oss til vurderingene i St meld nr 18. Vi har videre ikke belegg for å si at vi har et vesentlig mindre mangfoldig avisbilde som følge av eierkonsentrasjon i dag enn det som gjaldt i 1993, da St meld nr 32 ble lagt fram. Det tør være lite tvil om at vi ville hatt færre aviser og dermed en mindre mangfoldig avisstruktur i dag – om det ikke hadde vært for pressestøtten. Støttens betydning for avisers lønnsomhet tilsier det. Det er i overveiende grad nr 1-/aleneaviser som kjøpes opp. Bare én aviskjede (Harstad Tidende) har kjøpt nr 2-aviser for faktisk å drive disse.

Pressestøtten er tillagt den politiske funksjon å virke hindrende på det som betegnes som uønskede utslag av eierkonsentrasjon versus internt og eksternt mangfold. I denne rapporten har vi sett på det eksterne mangfoldet. Uønskede utslag av eierkonsentrasjon vil i slik sammenheng blant annet være eiers nedleggelse av aviser som kunne klart seg i markedet. Når aviseieres interesser med eierskapet helt eller delvis er kommersielle, er det et problem at lønnsomhet blant deler av de støttede avisene vipper rundt null. Vi har imidlertid ikke belegg for å si at eierkonsentrasjon og endrede eierinteresser til nå har gitt et vesentlig mindre mangfoldig avisbilde. Her må også andre forhold tas i betraktning – som f.eks annonsesamkjøringene. Vår hypotese er at vi vil se et klarere mønster med hensyn til nedleggelse av aviser som får pressestøtte, hvis A-pressen, som i dag har flest støttede aviser i sin portefølje, ikke lenger også har ideologiske/politiske forpliktelser overfor sine aviser. Ni av A-pressens aviser hadde negativt resultat etter støtte i 1996.

Uønskede utslag av eierkonsentrasjon kan også være at eiere legger ned aviser ut fra hensikter om å eliminere konkurranse, eller for å hente verdier ut av selskapet. Når det gjelder å eliminere konkurranse, er det trolig lite pressestøtten kan gjøre for å hindre dette. Når det gjelder å hente ut verdier (gjennom å legge

ned) av avisselskap som fortsatt kunne forsøkt å klare seg i markedet, må vilkår som i dag er knyttet til pressestøtten (først og fremst utbytteregelen) vurderes.

I henhold til en totalvurdering vil vi anbefale at pressestøtten gis en enklere utforming, med klarere mål og strammere og mer entydige definisjoner av målgruppen. De avisene som mottar støtte, bør gis spillerom i henhold til sine egne vurderinger av markedet og av hva som er økonomisk hensiktsmessig atferd. Vi tror det vil skape færre negative og utilsiktede virkninger. Avisene er gjennom pressepolitikken tillagt en sentral rolle i demokratiet og den demokratiske utvikling. Det stiller etter vårt syn strenge krav til de objektive kriteriene og fordrer samtidig at det skapes gode vekstbetingelser for aviser som mottar støtte.

På bakgrunn av dette er det etter vår vurdering særlig følgende forhold som bør utbedres for å få en mer hensiktsmessig utforming på støtteordningen:

- Definisjoner av *målsettingene* bør presiseres og gjøres klarere, særlig med hensyn til målet om konsum og målene om aviskonkurranse.
- Definisjoner av *støtteberettigede* aviser bør presiseres og gjøres klarere. Særlig gjelder dette definisjonen av de riksspredte meningsbærende avisene, som bør tilpasses et eventuelt klarere presisert mål om aviskonkurranse på den nasjonale arena. For lokale nr 2-aviser må det skje en tilpasning mellom mål og definisjon av nr 2-avis.
- Vilkårene i forskriftens paragraf 4 bør utredes med henblikk på at mål, tildelingskriterier og kontroll bør trekke i samme retning. Det bør tas utgangspunkt i et prinsipielt skille mellom mål og tildelingskriterier på den ene siden, og eventuelle vilkår knyttet til anvendelse av tilskuddet på den andre.
- Det bør utarbeides oppfølgingskriterier for pressestøtten. Dette bør særlig relateres til indikatorer for de tre målene som retter seg mot bestemte kategorier av aviser og deres betydning for konsumet. Balansetall bør innhentes for å kunne følge opp soliditeten hos aviser som mottar støtte. Innhenting av regnskapstall bør vurderes lagt til en uavhengig instans (ikke Statens medieforvaltning) for å gjøre koplingen mellom enkelt-avisers økonomi og oppfølgingskriterier løsere. *Anvendelsen av oppfølgingskriterier* må gjøres helt klar overfor avisbransjen, og det må tas uttalt standpunkt til om aviser kan tillates å drive lønnsomt. Hvis dette ikke skal tillates, vil oppfølgingskriterier kunne komme til å basere seg på mindre relevant informasjon fra avisene.
- Rapporteringen til St prp nr 1 bør utbedres for klarere å vise sammenhengen mellom mål, fordelingen av rammen og utviklingen innen bransjen.
- Rapportering fra tilskuddsmottaker bør være presis. Forhold som ikke kan defineres klart, eller som bare vedkommer en liten del av en større og

sammenhengende helhet, bør vurderes utelatt fra rapporteringsordningen. Dette vil særlig gjelde transaksjoner med morselskap.

I tillegg bør det skje endringer i kontrollen med hensyn til følgende:

- Opplagskontrollen bør primært være avisorganisasjonenes eget ansvar og eventuelt kontrolleres (stikkprøver) av annen, og departementsoppnevnt revisor.
- I tråd med kravene i økonomiregelverket, bør departementet skjerpe kontrollen med tilskuddsforvalter – særlig på de punktene som angår tildelingsprosessen.
- Arbeidet med tildelingsbrev, etatsstyringsmøter og rapport fra Statens medieforvaltning, bør fortsette i tråd med det som allerede er i gang, og tilpasses forholdene som pekt på her.

Når det gjelder post 76, er det etter vårt syn uheldig at posten gir langt romsligere vilkår for «sine» publikasjoner sammenliknet med de som får støtte over post 71. For noen av disse publikasjonenes vedkommende er det – samtidig – vanskelig å se at de bidrar til å nå pressepolitiske mål. Posten bør overføres til andre budsjettposter, først og fremst til partistøtten, dels også til post 71. Post 71 bør styrkes relativt, om publikasjoner fra post 76 skal ytes støtte over post 71.

Vi har ikke funnet grunnlag for å innlemme papirløse aviser i dagens regelverk for produksjonsstøtte.

9.2 Innretningen på støtten – Oppsummering og vurdering

Vi har argumentert for en innskrenking av målgruppen. I tillegg til å danne grunnlag for en klarere definert støtteordning, vil innskrenking av målgruppen gi rom for økt prioritering av aviser som ikke oppnår lønnsomhet etter støtte, om slike aviser fortsatt skal prioriteres innenfor pressepolitikken.

En innskrenking av målgruppen kan komme til å berøre de politiske intensjonene med støtteordningen. Av den grunn er vi forsiktige med å foreslå aviser tatt ut av støtteordningen. De forslag vi lanserer, har etter vårt syn færrest konsekvenser som kan sies å stå i motsetningsforhold til de politiske intensjoner som i dag ligger til grunn for støtteordningen. Samtidig mener vi, gjennom den modellen vi anbefaler, å angi en retning for hvilke prinsipper innskrenking i målgruppen på sikt bør baseres på.

Bare én kategori aviser har i dag lønnsomhet før støtte (nr 1-/aleneaviser med opplag mellom 4 000 og 6 000). De øvrige avisene er avhengige av støtten, om de skal fortsette å levere de samme produkter som i dag og/eller opprettholde driften. De aller minste alene-/nr 1-avisene er følsomme for svingninger i støtten, i den forstand at de har en høy støtteandel. Disse avisene bringes imidlertid opp

på en god lønnsomhet etter støtte. Det faste beløpet disse avisene får, utgjør en stor andel av inntektene. Dette kan tolkes dit hen at disse avisene kan tåle å få tildelt en noe lavere andel av rammen. Som påpekt slår imidlertid endringer i annonsemarkedet negativt ut for disse avisene. Samtidig er dette aviser som for en stor del står utenfor konsern/kjeder. Av den grunn kan det være vanskelig å gjøre noe med støttebeløpet til disse avisene, uten f.eks. å bidra til at flere går inn i konsern/kjeder. Innsparing i forhold til disse avisene vil gi minimale innsparinger i forhold til totalrammen, fordi støttebeløpene relativt sett er små.

Flertallet i gruppen nr 2-aviser kan synes utsatt for nedleggelse – deres økonomi og dagens eierinteresser tatt i betraktning. Den høye soliditeten noen av disse avisene har, kan neppe tolkes dit hen at avisene er mindre følsomme for nedgang i inntekt, – som påpekt kanskje også tvert i mot.

De riksspredte meningsbærende avisene synes mest følsomme overfor svingninger i støtten. De minste avisene i denne gruppen blir ikke lønnsomme etter støtte. I henhold til alle økonomiske variabler kommer de riksspredte meningsbærende avisene dårligst ut. Dette, sammen regnskapsanalysene av de øvrige avisene som får støtte etter sats I, tilsier at det er problematisk å endre forholdet mellom sats I og sats II på bekostning av sats I, eller å fjerne det ekstra tilskuddet til de riksspredte meningsbærende avisene.

Totalt sett kan situasjonen virke noe «låst». Hvorvidt det er rom for dreining i støtten, vil likevel avhenge av målfortolkningen, og av hvilken vekt som skal legges på de ulike avisers ulike tilpasningsmuligheter.

9.3 Målfortolkninger og pressestøttens innretning

Når det gjelder å medvirke til å holde oppe et høyt aviskonsum, velger vi her å vurdere konsummålet i henhold til de konsekvensene øvrige prioriteringer vil gi. Det er naturlig å innta en slik innfallsvinkel, fordi vi ikke vet om målet skal være overordnet eller avledet av pressestøttens øvrige mål.

Nedgangen i ungdoms lesevaner, fordrer trolig andre virkemidler enn produksjonstilskudd til aviser.

Når det gjelder målet om å bidra til at det kommer ut aviser på flest mulig steder hvor det er grunnlag for det, er dette målet relativt enkelt å definere, gitt at vi holder oss til dagens ramme. Det er en mindre del av totalrammen som går til dette målet. Reelle aleneaviser kan imidlertid lettere tilpasse produkt og økonomi, f.eks. ved å redusere antall sider, antall utgivelser m.m., uten å miste lesergruppen. Dette vil særlig gjelde aviser med flere utgivelser pr uke, og et visst omfang på opplaget. Reduksjon i antall utgivelser og/eller antall sider kan gjøre slike aviser til svakere bidragsyttere i lokaldemokratiet og den lokale meningsbrytende debatt – en diskusjon vi imidlertid ikke har ført her. Sammenliknet med øvrige aviser som i dag mottar støtte, er det likevel disse avisene som synes minst støtteavhengige og mest fleksible når det gjelder å

tilpasse produkt til økonomi. Et viktig spørsmål i tilknytning til dette målet vil likevel være om støtten stimulerer til nye aviser på nye steder.

Når det gjelder målet om å bidra til at det kommer ut riksspredte meningsbærende aviser, har vi tolket dette målet dit hen at pressepolitikken søker å bidra til avis konkurranse på den nasjonale arena. Fordi målet i dag er formulert slik at mål og målgruppe er ett og det samme, og målgruppen etter vårt syn ikke er gitt en tilstrekkelig definisjon, finner vi det vanskelig å gi en klar tolkning av målet om at det skal komme ut riksspredte meningsbærende aviser. Uten en bedre avklaring rundt mål og målgruppe, framstår målet som vanskelig å operasjonalisere. Vi har imidlertid argumentert med at det bør være et skille mellom aviser som konkurrerer på henholdsvis den nasjonale og den lokale arena, fordi dette er to ulike arenaer. Vi har heller ikke framsatt argumenter mot at aviser som konkurrerer nasjonalt bør ha en høyere støttesats, slik tilfellet er i dag. Distribusjon nasjonalt vil være mer kostnadskrevende og gi færre annonseinntekter. Vi antar at aviser som opererer på den nasjonale arena også av andre grunner kan være en utsatt gruppe, fordi de skal heve en røst blant mange og sterke røster i ulike medier. Dette er aviser som ikke kan «flyte» på en geografisk tilknytning, slik lokalavisene gjør.

Når vi i denne sammenhengen foreslår innretning av støtten mot de riksspredte meningsbærende avisene, skjer det på et noe sviktende grunnlag. Avklaring rundt mål og målgruppe bør gå forut for forslag til innretning. I denne sammenhengen mener vi at vi ikke har tilstrekkelig grunnlag til å gi endrede og mer presise definisjoner. Sett fra vårt ståsted er det for uklart hvilke intensjoner som ligger bak målet – eller rettere – hvilke av de intensjoner som i dag ligger der, som skal vektlegges. Dette bør være tema for videreutvikling av pressepolitikken. Den innretning vi foreslår, bør tas opp til ny vurdering i den grad mål/målgruppe defineres på andre måter.

Samtidig skal ikke problemet med manglende definisjon overdrives. I den grad målet om å bidra til riksspredte meningsbærende aviser omformuleres til et mål om f.eks. å bidra til et mål om nasjonal avis konkurranse, og målgruppen defineres i forhold til dette (f.eks. ut fra ulike kriterier knyttet til spredning), er det ikke urimelig å anta at flere og/eller de fleste av de aviser som i dag betegnes som riksspredte meningsbærende aviser, også vil inngå i målgruppen. Vi har tross alt et begrenset antall aviser som spres ut over sitt eget utgivelses-sted eller dekker nasjonalt stoff i betydelig grad. Vi ser ikke bort fra at videre arbeid med dette vil være mer klargjørende for pressepolitikken mål, enn det vil berøre målgruppen. Dette kan vi imidlertid ikke foregripe.

I denne sammenhengen må vi derfor gå ut fra det foreliggende målet. Vi har gjennom regnskapsanalysene sett at de riksspredte meningsbærende avisene i dag står svakt i forhold til alle økonomiske variabler, og er den mest støtte-avhengige gruppen. Inntil en avklaring rundt dette målet eventuelt er utviklet, ser vi ikke at det er grunnlag for å endre støttenivået til disse avisene, uten at det samtidig kan skape problemer nettopp for en videreutvikling av mål og målgruppe. Vi må også gå ut fra at den vekt målet om riksspredte menings-

bærende aviser i dag er gitt gjennom *faktisk* tildeling, gjenspeiler den vekt dette målet er ment å ha. Det betyr at dette målet veier tyngst både totalt, og i forhold til støtteandel til den enkelte avis (vi legger til grunn at støtteandelen er uttrykk for prioritering – ikke bare en funksjon av utgivelseshyppighet og opplag. Det er alltid mulig å prioritere annerledes).

Med hensyn til **målet om lokal aviskonkurrans**e, har vi lagt til grunn to ulike tolkninger av målet, slik vi mener å se at det framstår i politiske dokumenter:

9.3.1 To tolkninger av målet om lokal aviskonkurrans

En ideal tolkning: Tolkningen baserer seg på formuleringer som kommer fram i politiske dokumenter, om konkurransens *overordnede* betydning og funksjon. Dette er en tolkning som i hovedsak stemmer overens med de *definisjoner* forskriften baserer seg på, vedrørende nr 2-aviser:

Alle aviser som i *forskriften* er definert som nr 2-aviser (dvs daglige nr 2-aviser og nr 2-aviser som kommer ut to eller flere ganger pr uke), kan tolkes inn i *målet* om lokal aviskonkurrans. Dette betyr at målet om aviskonkurrans ikke er like dårlig stilt som det ofte antas. Forskriften utelukker imidlertid de aviser som kommer ut 1 gang i uken fra betegnelsen nr 2-avis (betegnes som ukeavis). Disse avisene burde kunne innlemmes i målet om aviskonkurrans, fordi de faktisk bidrar til en form for konkurrans i dag.

En praktisk-politisk tolkning: Tolkningen baserer seg på formuleringer som vanligvis knyttes til målet om lokal aviskonkurrans, f eks i omtalen i St prp nr 1:

De lokale nr 2-aviser som kommer ut daglig, er de «egentlige» nr 2-aviser, og representerer den «egentlige» konkurransen. Med denne tolkningen av målet, bør det i forskriften lages et skille mellom daglige og ikke-daglige nr 2-aviser.

9.4 To modeller for dreining i pressestøtten

På bakgrunn av målfortolkningene, vil vi lansere to modeller for endret innretning av støtten. Begge modellene baserer seg på tolkninger av det vi i dag anser som hovedintensjonene med pressepolitikken.

Modellene er **like** med henblikk på forslagene knyttet til alene-/nr 1-aviser og riksspredte meningsbærende aviser.

Modellene er **ulike** med hensyn til prioriteringen av lokale nr 2-aviser.

Likt for modell 1 og 2:

-
- Å medvirke til at det kommer ut aviser på flest mulig steder det er grunnlag for det.

Vi foreslår at opplagstaket for nr 1-/aleneaviser senkes fra 6 000 til 4 000. Det betyr at 31 aviser eventuelt tas ut av ordningen. Disse mottok til sammen 14,1 millioner kroner i 1996.

- Å medvirke til at det kommer ut riksspredte meningsbærende aviser.

De riksspredte meningsbærende avisene (her definert ved de avisene som i 1996 fikk støtte etter sats I samt et eget tillegg) kan neppe opprettholdes i sin nåværende form uten dagens støttenivå. Vi foreslår støtten inntil videre videreført på minimum dagens nivå, i påvente av en eventuell avklaring rundt mål og målgruppe (se for øvrig alternativene under modell 1 nedenfor).

Målet om lokal avis konkurranse – Modell 1

baserer seg på en forståelse av lokal avis konkurranse lik den vi har kalt en «ideal tilnærming». Hovedpoenget her er

- å åpne for en mer ulikeartet lokal avis konkurranse som i mindre grad legger vekt på konkurranse mellom dagsaviser.

Aviser som kommer ut 1 gang pr uke, i konkurranse med en eller flere større lokalaviser, bør defineres som nr 2-avis og få beregnet støtten etter de samme kriterier som gjelder for dagens nr 2-aviser. Slike aviser defineres i dag som ukeaviser, og får en fast sats. Endring i beregningsmåten til disse avisene kunne gi incentiv til økte opplag og økt antall utgivelser pr uke. Dette bør imidlertid ikke føre til vesentlig lavere støttebeløp enn i dag (får i dag faste beløp).

Gjennom å senke opplagstaket for alene-/nr 1-aviser, har vi skapt rom for å omdisponere midler. Ytterligere rom vil dannes hvis aviser legges ned. Vi vil foreslå tre mulige måter å disponere midlene på (eventuelt kombinasjoner av to eller tre av alternativene):

- 1. Etableringsstøtte for lokalaviser:** Vi mener å se tendenser til framvekst av lokalaviser, både som konkurrerende og som aleneaviser. Hvorvidt etableringspotensialet er tatt ut, har vi ikke undersøkt. Det er neppe mulig på forhånd å vite hvilket potensial som finnes. En omdanning av deler av støtten til en form for etableringsstøtte vil imidlertid kunne synliggjøre og fange opp et eventuelt potensial.
- 2. Økt støtte til sats I-avisene:** Om hensynet til konsumets volum skal vektlegges, kan det vurderes en økt støtte til sats I-avisene, som ikke går på bekostning av sats-II avisene.

3. Økt sats rettet mot nasjonal avis konkurranse, om det er ønskelig ytterligere å prioritere konkurranse på nasjonalt nivå. Dette må eventuelt ses i lys av en avklaring rundt målet.

Modell 2 baserer seg på en tolkning av målet om avis konkurranse som den vi har betegnet som en «praktisk-politisk tilnærming». Hovedpoenget her er

- å ta vare på de daglige nr 2-aviser vi har, fordi nye dagsaviser neppe vil bli etablert
- å ivareta lokal avis konkurranse mellom daglige lokalaviser, fordi denne formen for konkurranse er vesensforskjellig fra den som finnes mellom lokalaviser med ulik utgivelseshyppighet og ulike redaksjonelle ressurser.

En slik tolkning av målet om lokal avis konkurranse kan begrunne en generell økning til de daglige nr 2-avisene innenfor dagens ramme. Slik kan det som spares inn gjennom å senke opplagstaket fra 6 000 til 4 000 for nr 1-/aleneavisene samt eventuell annen innsparing, benyttes til å styrke nr 2-avisene. Dette vil etter vårt skjønn fordre en ytterligere presisering av definisjonen «nr 2-avis», enn det som ligger i dagens forskrift. Det kan skje ved å innføre en sats III for ikke-daglige lokale nr 2-aviser, eller andre former for harmonisering mellom mål og forskriftens definisjoner.

9.5 Anbefaling knyttet til pressestøttens innretning

Hvordan pressestøtten skal innrettes, vil i bunn og grunn avhenge av hvilken plass det er politisk ønskelig at aviser – og ulike aviser – skal ha i mediebildet, i demokratiet og i den meningsbrytende debatt. Med dagens ramme kan ikke alle avisene som i dag får støtte, fortsatt prioriteres *like høyt og/eller på samme måte*, uten at det samtidig må erkjennes at aviser med sannsynlighet *indirekte* velges ut av ordningen. Økonomien hos deler av den støtteberettigede avisgruppen underbygger et slikt utsagn. Den over år jevne tendensen til nedleggelse av lokale nr 2-aviser bidrar også til en slik slutning.

Modell 1 innebærer først og fremst en klargjøring av målet om avis konkurranse, der ulike former for lokal konkurranse anses akseptabel i henhold til målet, og ikke bare konkurranse mellom dagsaviser. Dette er kanskje den viktigste konsekvensen av modellen. Modellen gir også rom for en *dreining* av støtten til å rette seg mer mot annen form for lokal avis konkurranse enn den som representeres ved de daglige nr 2-avisene. Blant annet vil aviser som kommer ut 1 gang pr uke i konkurranse med en større avis, anses som nr 2-avis og gis incentiv til opplagsvekst og høyere utgivelsesfrekvens gjennom en støtte som stiger lineært (ikke trinnvis som i dag). Modellen innebærer at flere daglige nr 2-aviser kan bli lagt ned, fordi de ikke styrkes ytterligere gjennom denne modellen. Slik er modellen et forsøk på klart å velge det som etter vår vurdering indirekte velges allerede. Om flere daglige nr 2-aviser legges ned, vil det kunne skje en gradvis omdisponering av rammen som på sikt kan styrke de øvrige

avisene det skulle være ønskelig å prioritere (jf blant annet de tre alternativene for om-disponering). Trolig vil modellen gi et lavere volum på konsumet.

Modell 2 kan bidra til å styrke de gjenværende, daglige nr 2-avisene, gjennom en ytterligere prioritering. Den vil i enda sterkere grad enn i dag konsentrere midlene om konkurranse mellom *dagsaviser*. Modellen vil legge vekt på at vi har daglige nr 2-aviser, at disse står svakt økonomisk og synes å være særlig utsatte i lys av dagens eierinteresser. Aviskonsum er tradisjonsbundet i befolkningen, og når en lokal nr 2-avis legges ned, vil mange miste «sin» dagsavis. En avis som legges ned, oppstår ikke på ny. Modellen vil trolig bidra til å vedlikeholde et høyt aviskonsum på en bedre måte enn modell 1.

På bakgrunn av drøftingene i denne rapporten, vil vi anbefale innretningen på pressestøtten slik som angitt som felles for modellene 1 og 2. For å ivareta lokal konkurranse, vil vi anbefale modell 1. Vi tror modell 1 ivaretar flere av de hensynene som bør bygges inn i pressepolitikken framover. Vi anser modell 2 for å innebære større risiko, blant annet fordi den er vanskelig oppnåelig innen dagens budsjettammer. Det er gjennom rapporten belyst andre forhold som også vil spille inn på de lokale nr 2-avisenes overlevelsessevne, og som kan virke sterkere enn en høyere støtteandel innenfor dagens rammer kan. Modell 2 vil heller ikke bidra til å fange opp tendenser til nyetableringer og nye former for konkurranse.

Med hensyn til de riksspredte meningsbærende avisene, tilsier regnskapsanalysene at dette er aviser som neppe kan opprettholdes i sin nåværende form og på dagens nivå uten støtte. Derfor anbefaler vi støttesatsen til disse avisene opprettholdt.

Alene-/nr 1-aviser vil, som påpekt, ha større muligheter til å tilpasse produkt til økonomi, og et senket opplagstak vil neppe få store konsekvenser for antallet aviser.

Med hensyn til *de tre alternativene* for om-disponering av rammen under modell 1, må disse ses i lys av vurderinger av hvilken retning det er ønskelig å prioritere utviklingen av pressestrukturen framover. En sterkere prioritering av konkurranse nasjonalt kan fordre høyere støttesats til avisene som vil bli inkludert i et slik mål – per i dag representert ved de riksspredte meningsbærende avisene. Disse avisene er, som gruppe, de økonomisk svakeste av avisene innenfor støtteordningen.

En økning i sats I, vil innebære vektlegging av konsumets volum. Det vil styrke nr 2-avisene i storbyene og de riksspredte meningsbærende avisene, men ikke harmonere helt med de prinsippene vi har lagt til grunn for nr 2-avisene i modellen for lokal aviskonkurranse. Vi har imidlertid heller ikke diskutert forholdet mellom storbyaviser og småby-/stedsaviser i denne rapporten, og om disse skal ha ulike funksjoner. Dette kan være en annen og videre diskusjon innen pressepolitikken.

Å legge om støtten til en form for etableringsstøtte, vil kunne fange opp de tendenser vi ser til nyetableringer av små lokalaviser, uten samtidig å øke lønnsomheten til de små lokalavisene som allerede får støtte. I lys av de endrede rammebetingelsene avisene har fått gjennom de senere års utvikling, særlig med hensyn til løsrivelsen fra de politiske partiene, kan det – ut fra målsettinger om konkurranse og meningsbrytende debatt – være rimelig at også nye røster får anledning til å etablere seg. Det må eventuelt drøftes hvordan en slik etableringsordning kan utformes – og hvilken relasjon den skal ha til mer permanente ordninger. En slik ordning kan samtidig bidra til at andre eksisterende aviser vil klare seg dårligere eller må legge ned – om det f eks ikke er tilstrekkelig grunnlag for konkurranse på stedet. Det er i seg selv ikke nødvendigvis negativt. Vurderingen av dette vil igjen avhenge av synet på hva ytringsfrihet er: Rett til å etablere en stemme, og/eller rett til å fortsette å ha en stemme.

10 Annonseretningslinjene

I dette kapitlet omtaler vi dagens forvaltning av statens annonseretningslinjer. Vi har lagt hovedvekten på en vurdering av regelverket i forhold til informasjonspolitikken og statens styringsprinsipper, slik de kommer til uttrykk i det nye økonomiregelverket samt hvilke virkninger annonseretningslinjene har på gjennomføringen av pressepolitikken. En mer detaljert beskrivelse av aktørene, ansvarsfordelingen, regelverket og de seneste utredningene om annonsepolicyen er gjort i vedlegg 3.

Statskonsult baserer seg i stor grad på utredningen som ble gjort av Viksveen-utvalget (NOU 1992:37 Statlig annonsepolicy). Etter vår vurdering har utvalgets forslag ikke blitt behandlet politisk vesentlig på grunn av at de virkninger annonseretningslinjene har for gjennomføringen av pressepolitikken, ikke ble vurdert av utvalget. Vi ser det derfor som viktig å belyse slike virkninger.

10.1 Organisering og ansvarsfordeling

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har et overordnet ansvar for annonseretningslinjene, men har delegert ansvaret for forvaltningen av annonseretningslinjene til **Statens Informasjonstjeneste** (SI) og **Statens Forvaltningstjeneste** (Ft) har fått det tekniske ansvaret for den såkalte «fellesannonsen»³⁶ for utlysning av ledige stillinger i Oslo-avisene. Departementet er klageinstans etter forvaltningslovens kapittel VI.

SI har en viktig rolle i kunngjøringen av endringer i lover og forskrifter i etater som ikke har egne kunngjøringsbudsjetter, og språklig bearbeiding og uttegning av annonser. SI skal også følge opp at annonseretningslinjene etterlevs i statsforvaltningen, men har ingen sanksjonsmuligheter overfor etater som ikke følger annonseretningslinjene.

Alle statlige virksomheter skal forholde seg til annonseretningslinjene, men de er selv ansvarlige for å administrere og finansiere egen annonsering.

10.2 Regelverket

Annonser i massemedier er den formidling av informasjon som ikke er underlagt vanlig redaksjonell behandling. Annonseretningslinjene definerer statsannonser som *all informasjon som presenteres av statlige institusjoner på betalt plass i massemedia*. Her vil vi begrense oss til annonsepolicyen overfor dagspressen.

³⁶ Før 1990 ble fellesannonsen administrert av Statens Informasjonstjeneste slik retningslinjene beskriver.

Gjeldende regelverk er formulert i «Retningslinjer for statens annonsering i dagspressen», fastsatt ved kgl res av 18. mai 1979. Retningslinjene gjelder for alle statlige institusjoner og etater, med unntak av forretningsdrivende institusjoner og statsbedrifter.

Retningslinjene er tredelt. Først skisseres kriterier for listeføring av aviser. Dernest skisseres to ulike standarder, for kunngjøringer av ledige stillinger i staten, og kunngjøring av lover og administrative vedtak.

10.2.1 Listeføring av dagsaviser for statsannonsering

Statsannonsering skal foretas i aviser listeført av SI. Listeføring var et begrep som ble brukt i 1979-forskriftene for produksjonstilskudd. Statens medieforvaltning har de seneste årene utviklet et annet innhold i kravene til listeføringen for produksjonsstøtte. Det er derfor ikke lenger samsvar i begrepsbruken mellom de to ordningene.

Spesialorganer for de politiske partiene med fast representasjon på Stortinget kan listeføres for annonsering av lover og administrative vedtak. Det åpnes også for at andre publikasjoner, nevnt i statsbudsjettet, kan tas med i den samme ordningen. Det er listeført seks slike publikasjoner for annonsering.

Totalt er det listeført 160 aviser for statsannonsering. Av disse kommer 54 aviser ut på 18 steder med lokal aviskonkurranse.

10.2.2 Kunngjøring av ledige stillinger i staten

Hovedregelen i retningslinjene er at statsetater som annonserer ledige stillinger skal benytte alle listeførte aviser på det sted man ønsker å annonsere.

Sentraladministrasjonen og direktoratene i Stavanger, Bergen og Trondheim har adgang til å benytte fellesannonsen administrert av Ft for annonsering av ledige stillinger i Oslo-området. Fellesannonsen rykkes regelmessig inn i de Oslo-aviser som er godkjent for utlysning av statsstillinger³⁷.

Ledige stillinger kunngjøres vanligvis bare en gang i fellesannonsen, og utgiftene dekkes av Ft (tidligere dekket av SI). Stillingsannonser utenfor fellesannonsen betales av den aktuelle virksomheten.

³⁷ For tiden er ni aviser i Oslo godkjent for innrykk av fellesannonsen: Aftenposten morgen, Dagens Næringsliv, VG, Dagbladet, Dagsavisen Arbeiderbladet, Vårt Land, Nationen, Klassekampen, og Finansavisen (fra 1.1.97)

10.2.3 Kunngjøring av lover og administrative vedtak

I retningslinjen defineres lover og administrative vedtak som *bestemmelser og tiltak som settes ut i livet av regjeringen eller de statsetater som er bemyndiget til det av regjeringen.*

Kunngjøring av lover og administrative tiltak skal gjøres i alle listeførte aviser på det sted en ønsker å kunngjøre. Retningslinjene åpner for at man også kan bruke andre organer hvis informasjonsfaglige vurderinger tilsier det.

Statens informasjonstjeneste skal «i det vesentlige» bare dekke kostnader ved annonsering av lover og administrative tiltak i dagspressen, men vanligvis ikke for statsinstitusjoner som har egne kunngjøringsbudsjetter. SI skal heller ikke dekke såkalt tilbakevendende annonsering.

10.2.4 Dagens praktisering av retningslinjene

Retningslinjene slik de ble fastsatt i 1979 er ikke lenger i samsvar med dagens rolle- og ansvarsfordeling mellom SI, Ft og AAD. SI er nå et eget forvaltningsorgan, men var i 1979 en avdeling i Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Forvaltningsoppgavene er nå delegert til SI og Ft. Det er ikke regulert hvilke konsekvenser den nye organiseringen og arbeidsdelingen får for ankebehandling, departementets oppfølgings- og kontrollansvar, osv. SI har i et brev 17.2.97 til daværende Planleggings- og samordningsdepartementet påpekt at det er flere uklarheter i retningslinjene.

Undersøkelser har vist at enkelte etater har et «avslappet» forhold til retningslinjene og praktiserer sin annonsepolitikk forskjellig. Enkelte Oslo-aviser har klaget på forskjellsbehandlingen. I følge SI er det særlig Universitetene og høyskolene som ikke følger regelverket. Det finnes ikke sanksjoner overfor de etatene som bryter retningslinjene. Lovavdelingen i Justisdepartementet har vurdert retningslinjene slik at de ikke gir uttrykk for en rettighet for avisene³⁸.

Vårt datamateriale viser at det er særlig de ni Oslo-avisene som kommer ut minst seks ganger ukentlig som har store inntekter fra statsannonser. Mindre aleneaviser, nr. 1- og nr.2-aviser har relativt lite inntekter fra statsannonsene.

I henhold til en utredning av BI³⁹ i 1994 bruker staten rundt 250 millioner kroner årlig til annonsering, herav litt i underkant av 50 prosent til stillingsannonser. Rundt 70 prosent av ressursbruken går til dagspressen. Utredningen anslår et innsparingspotensiale for staten på 75 millioner kroner hovedsakelig ved endret praksis for stillingsannonsering.

³⁸ NOU 1992:37 Statlig annonsepolitikk, punkt 5.2.2 om retningslinjenes rettslige status

³⁹ Thorolf Helgesen, Statlig annonsepolitikk, En utredning for Administrasjonsdepartementet fra Handelshøyskolen BI, 13.6.94

10.3 Annonseretningslinjene i relasjon til statens informasjonspolitikk, økonomiregelverket og pressepolitikken

Viksveen-utvalget⁴⁰ la vekt på at annonsepolitikken må vurderes i et kommunikasjonsperspektiv og understreket at annonseretningslinjene ikke er å betrakte som pressestøtte. Utvalget foreslo at målet med den statlige annonsering skal være å nå fram til de aktuelle målgrupper med informasjon som er tilpasset den enkelte situasjon, og foreslo at retningslinjene bør gjøres mer målrettet.

Høringsrunden etter Viksveen-utvalgets innstilling avdekket vesentlige innvendinger mot utvalgets forslag. Kulturdepartementet har ikke akseptert innsparingsanslaget og mener at avisene må kompenseres for tapte annonseinntekter ved økt pressestøtte. Fra Stortinget har det også vært innvendinger mot en endring av annonseretningslinjene.

På denne bakgrunn og i samsvar med vår tolkning av mandatet, vil vi vurdere virkningene av annonseretningslinjene i forhold til målsettingene for pressestøtten.

10.3.1 Statlig annonsering i lys av demokratiperspektivet

Viksveen-utvalget bruker demokratiperspektivet vesentlig som utgangspunkt for å drøfte hvilke statlige aktiviteter som påvirker innbyggernes livssituasjon og hvordan staten bør informere om disse aktivitetene. Utvalget anbefaler at annonseretningslinjene gjøres bindende for de såkalte plikt- og rettighets-annonsene. Stillingsannonser blir ikke definert inn i denne gruppen.

Utvalgets forslag innebærer at annonser vedrørende plikter og rettigheter for befolkningen, skal annonseres i medier som til sammen vil gi full dekning (100 prosent) av målgruppen. Målgruppen kan være snevrere enn hele befolkningen på det aktuelle stedet, jf stedregelen i dagens retningslinjer.

Utvalget anbefaler at ledige stillinger i staten annonseres etter de samme prinsipper, men retningslinjene gjøres ikke bindende. Det gir i realiteten virksomhetene frihet til å vurdere om og hvordan annonseringen skal skje, innenfor rammer som andre lover og regelverk fastsetter. Det er særlig i forhold til statlige stillingsannonser det er påvist et betydelig innsparingspotensiale⁴¹.

Forslaget innebærer at annonseringene ikke uten videre skal gjøres i dagspressen. Det legges opp til en vurdering av hvilke medier som er hensiktsmessige i forhold til målgruppen.

Et kjernepunkt i diskusjonen er om statlige stillingsannonser har en innvirkning på befolkningens rettigheter og plikter og om de har noen betydning for

⁴⁰ NOU 1992:37 Statlig annonsepolitikk

⁴¹ Jf BI-utredningen (1994) om annonsepolitikken, se nærmere omtale i vedlegg 3.

utvikling av demokratiet. Viksveen-utvalget ser på stillingsannonser som et virkemiddel for å håndtere interne driftsforhold i de statlige virksomhetene.

NAL⁴² har pekt på det er et gode for staten å ha størst mulig bredde i sin rekruttering og hevder at «med sin unike spredning, ideologiske bredde og samfunnsposisjon er dagspressen et verdifullt medium i denne sammenheng». Fra pressehold blir det påpekt at det faktisk betyr noe for befolkningen å være informert om ledige stillinger i statsforvaltningen. Stillingsannonsene er ikke bare et spørsmål om å finne beste søker, men også spørsmål om å informere befolkningen om den ledige stillingen, hvilke kompetansekrav som stilles, hvilke oppgaver som prioriteres, osv. I tillegg blir det hevdet at statsannonsene blir sett på som et kvalitetsstempel på avisene.

Vi konstaterer at det er betydelig avstand mellom disse standpunktene. Vi er ikke kjent med forskning som kan avklare spørsmålet.

10.3.2 Statlig informasjonspolitik og annonseretningslinjene

Statens informasjonspolitik er slått fast gjennom regjeringens oppfølging av NOU 1992:21 Ikke bare ord.... Sentrale mål i informasjonspolitikken⁴³ er å

- sikre den enkelte innbygger og virksomhet reell tilgang til informasjon om det offentliges aktiviteter
- sikre den enkelte innbygger informasjon om sine rettigheter, plikter og muligheter
- sikre lik og alminnelig tilgang til å delta aktivt i den demokratiske prosessen

En sentral strategi for å oppnå disse hovedmålsettingene er bl a å tillate større frihet i forvaltningen til å velge bruk av virkemidler. Dette strategivalget henger sammen med endringene i statens styringsformer de seneste årene med økt vekt på rammestyrt og delegering av fullmakter til å velge virkemiddel innenfor fastlagte ressursrammer.

De eksisterende annonseretningslinjene er et brudd med dagens strategivalg innen informasjonspolitikken. Viksveen-utvalgets forslag til nye retningslinjer innebærer at virksomhetene stilles fritt mht medievalg, og for stillingsannonser også omfanget av annonseringen.

På denne bakgrunn kan det være interessant å vurdere hvor stor del av befolkningen som nås gjennom pressen og Tekst-TV (som et nytt medium i vekst). Virksomhetene får i hht Viksveen-utvalgets forslag størst frihet vedrørende stillingsannonser. Den mest omfattende stillingsannonseringen skjer i Oslo-regionen. Derfor ser vi spesielt på hvor stor andel av befolkningen i Oslo og Akershus som leser de forskjellige avisene.

⁴² Brev fra Norske Avisers Landsforening, vedlegg 2 i NOU 1992:37 Statlig annonsepolicy

⁴³ Beskrivelsen er hentet fra Administrasjonsdepartementets publikasjon om Statlig informasjonspolitik, 1994.

Tabell 10.1. Andel av befolkningen over 13 år som bruker de nevnte media en tilfeldig dag, prosent

Avis/medie	Hele Norge	Oslo og Akershus
Tekst TV, siste 30 dager	35,6	27,2
Tekst TV, i går	14,9	9,2
Aftenposten	22,3	60,5
Dagbladet	26,4	32,7
VG	38,1	38,7
Arbeiderbladet	4,8	15,4
Vårt Land	3,1	3,5
Nationen	2,3	2,0
Klassekampen	1,1	2,1
Finansavisen	1,6	3,6
Dagens Næringsliv	7,3	11,6

Kilde: Gallup Forbruker & Media 97/2

Ingen av avisene dekker mer enn 60 prosent av befolkningen. Dermed må flere media brukes for å nå 100 prosent av befolkningen.

Gjennom Gallups Forbruker & Media undersøkelser er det påvist at det er forskjellige særtrekk ved leserne av flere av de ulike avisene, jf Forbruker & Medias kompass. Sett i sammenheng med det høye tallet for avislesing i Norge, er det rimelig å anta at avisene til sammen dekker de ulike gruppene i samfunnet. I forhold til annonsering er det spørsmål om hvem målgruppen er og hvor stor andel av målgruppen som skal nås før annonseringen er vellykket. Og det er spørsmål om avisene er de eneste effektive annonsemedia.

Det rapporteres fra enkelte aviser at praksis med annonsering varierer fra virksomhet til virksomhet mht å følge dagens regelverk. Ft bekrefter at de mottar klager fra en del aviser på virksomheter som ikke følger retningslinjenes krav til annonsering i alle aviser på det stedet virksomhetene vil informere. Det finnes ingen sanksjonsmuligheter i dagens regelverk. Det er likevel uheldig at regelverket uthules som følge av at virksomhetene ikke følger retningslinjene, av budsjettmessige eller andre årsaker. I praksis undergraver dette statens informasjonspolitikk.

10.3.3 Styringsprinsipper i staten og annonseretningslinjene

Virksomhetene i staten står overfor et krav om at oppgaveløsningen gjøres på en kostnadseffektiv måte. Det innebærer bruk av ressursene mest mulig målrettet. Det har vært en utvikling i retning av økte fullmakter til virksomhetene og klarere definerte krav til resultater innenfor den budsjetttrammen som blir tildelt. Det nye økonomiregelverket målbærer en slik tenkning med vekt på mål- og rammestyring. Dagens ordning med obligatorisk annonsering i alle aviser på det stedet der man vil informere, synes å være lite målrettet og lite ressurseffektivt, sett fra den enkelte statlige virksomhets ståsted.

Det går fram av Gallups Forbruker & Media undersøkelser at mange leser flere aviser og dermed møter statens annonser flere ganger. Det kan være snakk om en betydelig dobbeldekning i annonseringen, jf tabellen nedenfor som viser dobbeldekningen mellom noen utvalgte aviser. Vi har i tillegg vurdert Tekst-TV

i forhold til disse avisene. Dobbeldekning forstås her som at en leser finner den samme informasjonen i to eller flere aviser samtidig.

Tabell 10.2. Andel i prosent av en avis' lesere som også leser andre aviser og Tekst-TV en tilfeldig dag⁴⁴, i hele Norge.

Avis	Aftenposten	Dagbladet	VG	DN	Finansavisen	Nasjonen	Vårt Land	Arbeiderbladet	Klassekampen	Tekst TV
Aftenposten	---	35,2	39,3	16,6	4,9	2,8	4,0	11,1	2,4	18,4
Dagbladet	29,8	---	56,3	11,9	2,7	2,6	3,0	8,5	2,2	30,7
VG	23,0	38,9	---	9,5	2,1	2,1	2,5	5,7	1,1	45,0
Dagens	51,0	43,3	49,7	---	13	4,1	4,0	10,3	3,0	7,8
Næringsliv										
Finansavisen	69,3	45,9	51,0	59,9	---	5,7	4,8	13,8	4,1	1,8
Nasjonen	26,8	28,9	34,5	12,9	3,9	---	9,5	9,6	4,5	2,3
Vårt Land	28,5	24,9	30,0	9,5	2,4	7,0	---	8,7	3,6	2,4
Arbeiderbladet	52,0	46,9	45,4	15,8	4,6	4,7	5,8	---	5,3	4,4
Klassekampen	50,2	53,9	38,2	20,2	6,1	9,9	10,5	23,6	---	0,9

Kilde: Gallup Forbruker & Media 97/2

I Oslo-regionen er bildet noe annerledes. Blant annet ser vi at rundt 2/3– 3/4 av leserne i alle Oslo-avisene leser Aftenposten morgen i tillegg, jf tabellen nedenfor.

Tabell 10.3. Andel i prosent av en avis' lesere som også leser andre aviser og Tekst-TV en tilfeldig dag, i Oslo og Akershus.

Avis	Aftenposten	Dagbladet	VG	DN	Finansavisen	Nasjonen	Vårt Land	Arbeiderbladet	Klassekampen	Tekst TV
Aftenposten	---	34,8	37,2	16,3	5,3	2,2	3,9	14,8	2,7	54,8
Dagbladet	64,4	---	55,1	17,0	5,4	3,1	3,9	22,3	3,7	38,9
VG	58,2	46,6	---	14,5	4,8	2,7	3,4	17,6	2,3	47,4
Dagens	84,9	47,9	48,1	---	20,1	5,1	4,8	21,4	4,5	12,8
Næringsliv										
Finansavisen	88,2	48,9	50,7	64,4	---	6,5	5,2	20,7	5,7	4,7
Nasjonen	64,5	50,3	52,3	29,2	11,6	---	20,2	31,8	14,5	2,1
Vårt Land	66,3	36,2	36,7	15,8	5,3	11,6	---	23,5	9,8	3,0
Arbeiderbladet	58,4	47,5	44,3	16,2	4,8	4,2	5,4	---	5,6	17,1
Klassekampen	78,8	58,2	42,8	25,6	10,0	14,3	17,0	41,6	---	1,9

Kilde: Gallup Forbruker & Media 97/2

Selv om det åpenbart er dobbeldekning mellom avisene, kan det selvsagt argumenteres mot at det i seg selv er et problem. Det kan i noen tilfeller være hensiktsmessig å annonsere i flere medier eller over flere dager for at målgruppen skal bli oppmerksom på annonsen.

Det som synes som et hovedproblem sett fra forvaltningens synsvinkel er at all statlig annonsering skal gjøres i dagspressen (*obligatorisk annonsering i dagspressen*) og det skal annonseres svært bredt (*i alle aviser* på det stedet hvor det skal annonseres) uten at det er grunnlag for fleksibilitet i forhold til målsettingen med annonseringen og kostnader ved annonseringen. Dette kravet gjør at statlige virksomhetsledere får en binding som kan gå ut over deres handlefrihet og muligheter for å skape resultater med den effektivitet som forventes av regjering og Storting.

⁴⁴ Tabellen leses slik: Hvert tall i tabellen gir uttrykk for hvor stor andel (%) av en avis' lesere (på hver linje) som også leser den avisen som kolonnen viser.

Viksveen-utvalget vurderte disse forholdene i sin innstilling i 1993. Utvalget anbefalte som kjent 100 prosent dekning av målgruppen, men at virksomhetene stilles fritt til å vurdere mediebruk i forhold til målgruppen. Vi kan ikke se at det har skjedd vesentlige endringer i samfunnet eller forvaltningen som skulle tilsi at en slik vurdering ikke er relevant i dag.

10.3.4 Endringsforslagets indirekte virkninger på pressepolitikken

Det er viktig å belyse hvilke konsekvenser en endring av annonseretningslinjene i mer målrettet retning vil ha for dagspressen og for muligheten for å oppfylle de pressepolitiske målene. Sett i lys av pressepolitikken er det sannsynlig at Viksveen-utvalgets forslag til endring av annonseretningslinjene vil føre til konkurransevriddinger mellom avisene og det vil ikke bli en ensartet praksis i staten. Dermed er det duket for samme type argumentasjon som før de første retningslinjene ble fastsatt for rundt 30 år siden, jf vedlegg 3.

Det faktum at staten er landets største enkeltannonsør tilsier at endringer som kan skape markedsmessige komplikasjoner bør vurderes nøye. BI-utredningen anslår annonseinntektene fra staten til 5 prosent av avisenes totale annonseinntekter. Det er i seg selv lite. De avisene som er prioritert i pressestøtten, vil bli mer skadelidende av en endring i statens annonsepraksis. De avisene det gjelder er i særlig grad avisene som får støtte som riksspredte meningsbærende aviser og som utgis i Oslo.

Det er sannsynlig at dersom Viksveen-utvalgets forslag til endring av retningslinjene aksepteres, vil det ha indirekte konsekvenser for pressepolitikken ved at avisene kan oppleve betydelige økonomiske problemer som følge av bortfall av annonseinntekter.

En sannsynlig konsekvens av økt grad av målstyring av annonsepolitikken er at statlige virksomheter velger annonsemedia som når lengst i forhold til målgruppen. Det vil i mange sammenhenger være den største av avisene, evt i kombinasjon med andre medier. Som poengtert ovenfor vil en omlegging av annonsepolitikken i særlig grad ramme de avisene som er prioritert av pressestøtten, og spesielt Oslo-avisene som har gleden av de statlige stillingsannonsene i Oslo-regionen. Spørsmålet er altså om en endring av annonseretningslinjene som informasjonspolitisk virkemiddel motvirker sentrale pressepolitiske mål.

Tabell 10.4 Avisenes inntektsprofil mht annonser og tilskudd, i prosent av totale inntekter (1996)

Kategori aviser	Annonser	Tilskudd	Antall aviser
Nr 1 og alene-aviser, ikke støtteberettiget	55,8	0,0	61
Nr 1 og alene-aviser, støtteberettiget	54,0	6,4	90
Løssalgsaviser	23,1	0,0	2
Nr 2 aviser totalt, ikke støtteberettiget	42,2	0,0	3
Nr 2 aviser, støtteberettiget	45,1	12,7	27
Riksspredte, meningsbærende aviser, støtteberettiget	25,8	22,3	5
Gjennomsnitt, alle kategorier	47,4	1,8	188

Kilde: ECON Senter for økonomisk analyse/Statens medieforvaltning

Vi kan lese av tabellen at de avisene som mottar mest pressestøtte har et svakt inntektsgrunnlag fra annonser. På bakgrunn av de stramme økonomiske kår hos nr 2-avisene og de riksspredte meningsbærende avisene, jf ECONs analyse, vil vi anta at disse avisene allerede har hentet ut det potensialet som måtte finnes mht til annonseinntekter.

Økonomisk sett er det utvilsomt at de nevnte avisene vil lide betydelige tap dersom statsannonsene faller bort, det viser det nedenfor skisserte bilde:

Tabell 10.5 Avisenes inntekter fra statsannonser i 1996

Kategori aviser	Statsannonser (anslag 1996 i kr)	% av totale annonseinntekter	% av total omsetning	Antall aviser
Osloaviser uten støtte ⁴⁵	65 443 000	3,7	1,5	4
Riksdekk. meningsb. aviser	22 980 000	24,0	6,3	5
Nr.1-aviser, 4 byer ⁴⁶	6 168 000	1,0	0,6	4
Nr.2-aviser, 4 byer	1 854 000	2,1	0,9	4
Gjennomsnitt		3,7	1,6	17

Kilde: Statskonsult/oppgaver fra avisene (annonse anslag) og annonsepriser fra NAL

Tabell 10.5 viser beregninger gjort av Statskonsult, basert på innhentede oppgaver over statsannonser fra et utvalg aviser. Svært få aviser har gode tall for omfanget av statsannonser. Derfor synes kvaliteten på innhentede data å være variabel. Ut fra en samlet vurdering av oppgavene fra avisene, offisielle annonsepriser og tidligere undersøkelser har vi beregnet statsannonsene slik de framkommer i tabellen. BI har tidligere beregnet at statsannonsene utgjør rundt 5 prosent av avisenes annonseinntekter⁴⁷. Våre tall ligger noe under dette nivået. Vi har grunn til å tro at vår beregning er et konservativt anslag, selv om det kan variere noe fra enkelte av avisenes egne oppgaver.

Vi ser av tabellen ovenfor at det er særlig Oslo-avisene som har en betydelig inntekt fra statsannonser. Også Stavanger- og Bergens-avisene har store inntekter fra statsannonser, men for både nr 1- og nr 2-avisene i disse byene

⁴⁵ Osloaviser uten pressestøtte omfatter Aftenposten morgen, Dagens Næringsliv, VG og Dagbladet.

⁴⁶ De fire byene er Bergen, Stavanger, Tromsø og Moss.

⁴⁷ Jf BI-utredningen (1994) om annonsepolitikken, se nærmere omtale i vedlegg xx.

utgjør beløpene mindre i prosent av totale annonseinntekter. I gruppen rikssprede, meningsbærende aviser som viser størst økonomisk avhengighet av statsannonsene, er det svært store variasjoner innen gruppen. For en avis utgjør statsannonsene hele 15 prosent av totale inntekter.

Erfaringer fra etater som har endret tilknytningsform til selskaper, tyder på at annonsekostnadene reduseres betydelig etter at forpliktelsen i hht annonseretningslinjene opphører. De fleste selskapene som vi har vært i kontakt med⁴⁸ har ikke eksakte tall for stillingsannonsering. Et gjennomgående inntrykk er likevel at selskapene nå annonserer i Aftenposten morgen og et fagtidsskrift. Det tilsier at spesielt de selskapene som er Oslo-basert har redusert kostnadene betydelig. Det understrekes at dette er et inntrykk, som vanskelig lar seg dokumentere eksakt. Endringer i arbeidsmarkedet, profileringstiltak som følge av endret tilknytningsform, rabattordninger, o.l. virker også inn på kostnadene.

Spørsmålet om dette inntektsbortfallet for avisene kan kompenseres ved økt pressestøtte er komplisert å besvare. Avisene hevder at bortfall av statsannonser vil gjøre avisen mindre interessant for andre annonsører også. Dersom det er riktig at befolkningen forventer å finne statlig informasjon, inkl. ledige stillinger i staten, i «sin» avis, må vi anta at opplaget kan synke som følge av bortfall av statsannonser selv om det økonomisk sett blir kompensert gjennom pressestøtten. Hvis opplaget synker blir avisen også mindre interessant som annonsemedium generelt sett. Dermed vil avisene kunne få et økonomisk tap selv om statsannonsene blir kompensert fullt ut ved pressestøtten. Økonomisk tap vil i sin tur gi seg utslag i redusert kvalitet på produktet eller nedleggelse. Vi har ikke data som kan belyse dette forholdet.

På den andre siden må vi ikke undervurdere avisenes kreativitet. Noen av avisene har gjort investeringer og driver tilleggsaktiviteter som kan bidra til å kompensere det økonomiske tapet, men sannsynligvis bare i et lite omfang.

Vi vil konkludere at det er overveiende sannsynlig at en endring av annonseretningslinjene etter modell fra Viksveen-utvalget vil motvirke de pressepolitiske målene, slik disse i dag er formulert. Det synes åpenbart at annonseretningslinjene bidrar i vesentlig grad til å ivareta de medie- og pressepolitiske målene som er fastsatt av Stortinget. Dersom de pressepolitiske målene ikke skal bli skadelidende, må det finnes ordninger som bidrar til å kompensere for den negative virkningen en endring av statlig annonsepraksis kan ha for de i dag prioriterte mottakerne av pressestøtte⁴⁹.

⁴⁸ Se internt Statskonsult-notat om "Annonseretningslinjenes betydning for kostander ved stillingsannonsering", JIN 25.08.97. Følgende selskaper har vært kontaktet: Posten, Telenor, NSB BA, Statkraft/Statnett, NRK og Statens kantiner.

⁴⁹ Se for øvrig diskusjonen knyttet til manglende definisjon av mål og målgruppe for de avisene som i dag er høyest prioritert innen pressestøtteordningen (rikssprede meningsbærende aviser) i kapittel 5.1, 5.2 og 9.3.

10.3.5 IT som pådriver i strukturendringer i mediemarkedet

På lengre sikt kan den teknologiske utviklingen gi vesentlige endringer i medie- og annonsemarkedet. Spørsmålet om bruk av IT i annonsevirkosomhet er ikke avklart. Pr i dag brukes IT som formidlingskanal for statlige annonser i liten grad. Det må imidlertid forventes at IT vil få en betydelig større rolle i annonsemarkedet enn tidligere. Allerede i dag finnes det tilbud på Internett om annonsering av stillingsannonser, bl a Jobshop (ICES A/S), Visavisen (Aftenposten m fl) og Arbeidsmarkedsetaten. I de nærmeste årene kan det forventes at Internett blir enda mer utbredt i befolkningen. Men det vil ventelig gå noe tid før alle grupper av befolkningen benytter Internett for å søke informasjon.

Tilbud om stillingsannonsering på Internett (eksempler)

1. Jobshop, <http://www.jobshop.no/>
2. Stilling Ledig, <http://p4.no/joblink/>
3. CV-Base, <http://www.cv-base.no/>
4. Visavisen, <http://visavisen.aftenposten.no/>
5. A-etaten, <http://link.no/aetat/>

Bruk av Tekst-TV er også et annonsemedium som sannsynligvis vil få økt anvendelse i årene som kommer.

Ifølge Gallups Mediebarometer 96/97 (Forbruker & Media) har nesten én million (962 000) tilgang på Internett hjemme, på jobb eller andre steder.

156 000 personer (4 prosent) bruker Internett en gjennomsnittlig dag, som er fordobling fra 95/96. Selv om den gjennomsnittlige daglige tiden bare er to minutter, så bruker de som er på nettet rundt en time pr dag til å surfe.

Utdanningsinstitusjonene, arbeidskontorene og en rekke offentlige kontorer har Internett, men det er fortsatt ikke allmenn tilgang i disse institusjonene. Internett forutsetter også større egeninnsats for å søke informasjon, dvs annonsørene når ikke de som ikke er på jobb jakt, men de som kanskje tenker på å søke på «en drømmejobb» som tilfeldigvis oppdages i en annonse.

Den teknologiske utviklingen kommer med stor sannsynlighet til å medføre betydelige endringer i annonsemarkedet i årene som kommer. Det vil selvfølgelig også virke inn på statens behov og muligheter for å annonsere i dagspressen.

Også BI-utredningen peker på disse endringene. BI synes å mene at i løpet av 5–10 år vil vi se en helt annen tilgjengelighet og bruk av bl a Internett i informasjonsformidlingen.

Det skjer allerede en betydelig utvikling med hensyn til utnyttelse av IT både i dagspressen og generelt i samfunnet. Informasjonsformidling kan endre karakter

betydelig i årene som kommer. Utformingen av virkemidler i pressepolitikken bør ta hensyn til den utviklingen som forventes i markedet. Dagens utforming av annonseretningslinjene kan medføre at en del aviser venter for lenge med å velge strategi for å møte konkurransen fra nye medier (Internett, Tekst-TV, osv).

10.4 Tre alternativer

Statskonsults mandat for denne gjennomgangen presiserer at vi skal vurdere annonseretningslinjene med tanke på endring. Viksveen-utvalget foreslo nye retningslinjer i NOU 1992:21. Blant annet på grunn av høringsuttalelsene har AAD ikke fremmet noe forslag til endringer i retningslinjene. Etter Statskonsults vurdering har et vesentlig moment vært at pressepolitikken vil bli skadelidende dersom særlig de prioriterte avisene som mottar mest pressestøtte, mister betydelige inntekter fra statsannonsene.

Det er en utfordring å fastsette nye annonseretningslinjer som oppleves i samsvar med gjeldende styrings- og informasjonspolitik i staten samtidig som målsettingene i pressepolitikken ikke skal bli skadelidende. Vi vil forsøke å skissere noen mulige strategier som kan svare på denne utfordringen:

1. Beholde dagens annonseretningslinjer, men klargjøre målsettingen til å omfatte hensyn til pressestøtte i tillegg
2. Gjennomføre forslagene etter modell fra Viksveen-utvalget og øke pressestøtten til prioriterte aviser
3. Gjennomføre forslagene etter modell fra Viksveen-utvalget gradvis over noen år, uten kompensasjon i form av økt pressestøtte

10.4.1 Beholde dagens annonseretningslinjer, men klargjøre målsettingen til å omfatte hensyn til pressestøtte i tillegg

Dagens annonseretningslinjer kan videreføres. Det bør da gjøres eksplisitt i målsettingen at annonseretningslinjene også er et pressepolitisk virkemiddel.

Som påpekt ovenfor, har statsannonsene en betydelig innvirkning på økonomien til noen av de avisene som er høyt prioritert i pressestøtten. De omtalte avisene kan neppe opprettholdes på samme nivå som i dag dersom inntektene fra statsannonsene faller bort. Betydningen for målsettingene i pressepolitikken bør komme til syne i annonseretningslinjene, dersom de skal videreføres som i dag og dermed gå på tvers av både strategivalgene i statens informasjonspolitik og statens styringsprinsipper (økonomiregelverket).

Dette alternativet vil imøtekomme argumentet både fra politisk hold og fra pressen, at det er et gode for samfunnet om alle grupper av befolkningen kan holde seg orientert om stillinger i den sentrale statsforvaltningen uten å bli tvunget til å kjøpe en bestemt avis.

Alternativet løser ikke problemet med at en rekke statsetater ikke lenger forholder seg til annonseretningslinjene som et obligatorisk regelverk. Dersom alternativet skal være levedyktig, forutsetter det trolig at den obligatoriske annonseringen i pressen finansieres sentralt utenfor virksomhetenes budsjett, slik tilfellet er for fellesannonsen i dag. En slik praksis vil imidlertid ikke være på linje med den utviklingen som skjer ellers i forvaltningen.

En annen mulighet kan være å innføre sanksjonsmuligheter overfor statlige virksomheter som ikke følger regelverket og forskjellsbehandler avisene.

Alternativet kan medføre at statlige virksomheter reduserer annonseomfanget i dagspressen betydelig og bare annonserer i Norsk Lysningsblad.

10.4.2 Gjennomføre forslagene i Viksveen-utvalget og øke pressestøtten til prioriterte aviser

Viksveen-utvalgets forslag til nye annonseretningslinjer fikk mye motbør i høringsrunden, og forslaget har ikke blitt gjennomført.

Etter Statskonsults vurdering er en vesentlig grunn til motstanden mot en endring av retningslinjene at dagspressen vil miste betydelige inntekter som helhet, og at de avisene som er høyest prioritert med pressestøtte vil rammes spesielt hardt. Vi ser av tabell 10.4 om avisenes inntektsprofil at disse avisene i dag har betydelig mindre annonseinntekter enn gjennomsnittet og høyere tilskudd. Hvis statsannonsene tas bort vil det ramme prosentvis ganske hardt, fordi annonsegrunnlaget er relativt smalt.

På denne bakgrunnen kan det være hensiktsmessig å kompensere annonsetapet som følger av endringer i annonseretningslinjene med økt pressestøtte. Spørsmålet om hvor mye pressestøtten må økes, må vurderes nærmere. De tallene som Statskonsult har hentet inn fra avisene kan indikere en størrelsesorden.

Som påpekt i punkt 10.3.4, er det ikke umiddelbart klart at en kompensasjon i økt pressestøtte tilsvarende bortfallet av statsannonser vil gi status quo i avisene. Bortfall av statsannonsene kan føre til at opplaget går ned og at også andre annonsører trekker sine annonser. Sannsynligvis vil avisene ha ulikt potensiale til å beholde annonser hvis statsannonsene forsvinner.

Et annet usikkerhetsmoment i denne sammenhengen er hvor mye av statsannonsene som virkelig vil falle bort. Dersom de statlige virksomhetene opptrer med en økonomisk rasjonalitet, vil det meste av stillingsannonseringen i de omtalte prioriterte avisene falle bort.

Pressestøtten kan kompensere for statsannonsene etter flere alternativer:

-
1. Øke tillegget til de riksspredte meningsbærende aviser. Dersom tillegget til de riksspredte meningsbærende avisene økes, vil Dagen komme gunstig ut. Problemene med definisjonen av de riksspredte meningsbærende avisene er diskutert flere steder i denne rapporten. Vi har anbefalt endring i definisjonen, men vet ikke om dette reelt vil gi en annen sammensetning av målgruppen. Med dagens målgruppe vil økt sats til de riksspredte meningsbærende avisene treffe relativt godt de avisene som er mest berørt.
 2. Øke sats I
Dersom sats I økes for å kompensere annonsebortfallet, vil alle storbyavisene utenom Oslo komme gunstig ut.
 3. Innføre en permanent særordning for de avisene som har størst inntekter fra statsannonser i dag. En permanent særordning vil kunne innrettes helt eksplisitt mot de mest berørte avisene. Et slikt alternativ vil imidlertid bryte med prinsippet om objektive kriterier som for øvrig er innarbeidet i produksjonstilskuddet til dagsavisene.

Etter Statskonsults oppfatning kan det ut fra dagens situasjon være minst ulempe med alternativ 1. Ut fra dagens situasjon vil avisen Dagen bli overkompensert med alternativ 1.

Alternativ 2 vil treffe mindre presist og gi overkompensasjon til aviser som ikke vil lide vesentlig tap. Alternativ 3 er uheldig fordi den vil bryte med et viktig prinsipp for utformingen av pressestøtten, nemlig at den skal baseres på objektive kriterier for støtte.

10.4.3 Gjennomføre forslagene i Viksveen-utvalget gradvis over noen år, uten kompensasjon i form av økt pressestøtte

Som vi har antydnet under punkt 10.3.5 om hvilken rolle IT kan ha i den framtidige utviklingen, kan det tenkes at markedet vil endre seg betydelig i løpet av 5–10 år. I dette perspektivet kan det tenkes et alternativ for endring av annonseretningslinjene ved at endringene tas gradvis. Dermed kan avisene få bedre tid til å absorbere de økonomiske konsekvensene av endringene.

Forslagets konsekvenser for de avisene som mottar pressestøtte er avhengig av hvilke nye muligheter som følger av ny teknologi.

Sett fra forvaltningens side åpner IT nye muligheter for informasjonsspredning. Større private virksomheter publiserer allerede i dag ved hjelp av egne hjemmesider der både viktig informasjon om virksomheten, nyheter og ledige stillinger «annonseres». Offentlige virksomheter vil etterhvert også ta i bruk denne muligheten og annonsere stillinger på Internett og legger ut informasjon og stillingsannonser på sine egne web-sider. Hvordan dagspressen vil svare på denne utviklingen kan ingen si sikkert i dag. Det er likevel vanskelig å tenke seg at de støtteberettigede avisene dermed skulle

få bedre økonomi, dersom de ikke utnytter teknologien til å etablere vellykkede tilleggstjenester som kan subsidiere avisproduksjonen. Som vi har påpekt i punkt 10.3.4 har de avisene som blir rammet hardest, mest sannsynlig allerede tatt ut mesteparten av potensialet som måtte finnes for å øke annonseinntektene.

10.5 Oppsummering

Helt fra opprettelsen av annonseretningslinjene i 1969 har det vært poengtert at annonsepoltikken ikke skal være et pressepolitisk virkemiddel. I de seneste årene har styringssystemet i forvaltningen utviklet seg på en slik måte at virksomhetene får økte fullmakter i driftsmessige spørsmål. Viksveen-utvalget anbefalte at annonsering av ledige stillinger blir sett på som et indre drifts-messig anliggende. Annonseretningslinjene fra 1979 oppfattes dermed ikke lenger å være i samsvar med styringsprinsippene i forvaltningen.

Utviklingen i statens informasjonspoltikk har minst like sterkt bidratt til å undergrave annonseretningslinjene.

Disse utviklingstrekkene kan være delforklaringer på at en del statsetater ikke lenger forholder seg til annonseretningslinjene som et obligatorisk regelverk. Det er uheldig at statsforvaltningen har et bindende regelverk for annonsering dersom det gjøres stadige brudd mot retningslinjene og det ikke er noen muligheter for å sanksjonere overtredelsen.

Statskonsult konstaterer at praktiseringen av dagens annonseretningslinjer er i strid både med statens informasjonspoltikk og styringsprinsippene i staten. En rekke statlige virksomheter finner heller ikke grunn til å følge retningslinjene. Vi har ikke funnet vesentlige momenter som tilsier en annen vurdering av statlig annonsepoltikk enn det Viksveen-utvalget og BI-utredningen la til grunn. På denne bakgrunn vil vi framheve at retningslinjene er moden for en revisjon. Derfor finner vi alternativet om å opprettholde dagens annonseretningslinjer som et svakt alternativ.

Alternativ 3 er det mest radikale. Her skal avisene gis noe tid til å absorbere endringene i retningslinjene uten at det gis noen kompensasjon for tapte annonseinntekter. Vi påviste i punkt 10.3 at i særlig grad de riksspredte meningsbærende avisene har svært liten mulighet til å dekke inn tapte annonseinntekter fra andre annonser eller andre aktiviteter. Derfor må vi konkludere at de nevnte avisene vil få dramatisk forverret økonomi som følge av bortfall av statsannonser. Andre nr 2-aviser vil ikke bli rammet like hardt. Vårt mandat bygger på at pressepolitikkenes mål skal opprettholdes. Vårt mandat bygger på at pressepolitikkenes mål skal opprettholdes. Med dette som grunnlag kan vi ikke anbefaler at alternativ 3 benyttes.

I Statskonsults presisering av mandatet er det understreket at pressestøtten ikke skal økes utover dagens budsjettamme. Kostnadene ved statlig annonsering i hht annonseretningslinjene er ikke en del av rammen for pressestøtten, men

finansieres over andre kapitler i statsbudsjettet. Eventuell kompensasjon av en endring av annonseretningslinjene bør derfor heller ikke utelukkende ses innenfor pressestøttens budsjett. Et alternativ kan likevel være at pressestøtten vris i en slik retning at det resulterer i kompensasjon for de rammede avisene.

Alternativ 2 omfatter endring av retningslinjene etter modell fra Viksveen-utvalgets forslag, men med økonomisk kompensasjon til de avisene som blir mest rammet. Vårt datagrunnlag og premissene som ligger i vårt mandat tilsier at dette alternativet bør følges videre. Arbeids- og administrasjonsdepartementet bør oppnevne et utvalg for å få innspill til størrelsen på en kompensasjon og økning av pressestøtten til de hardest rammede avisene. Dette arbeidet må ses i lys av arbeidet Kulturdepartementet eventuelt setter i verk for å definere klarere mål og målgruppe for de avisene som i dag betegnes som riksspredte meningsbærende aviser. Vi kan ikke foregripe eventuelle endringer i definisjon og tildelingskriterier – og hva dette kan medføre for muligheten til å kompensere presist i forhold til objektive tildelingskriterier. Endringen av regelverket bør følges nøye opp de første årene for å analysere virkningene på gjennomføringen av pressepolitikken.

11 Samlet anbefaling – omlegging av annonseregelverket og pressestøttens innretning

Statskonsult har anbefalt én modell for endring i pressestøttens innretning, og ett alternativ for endring av statens regelverk for annonsering i dagspressen.

Dette gir følgende *samlede* anbefaling med hensyn til pressestøttens innretning:

- Opplagstaket for nr 1-/aleneaviser senkes fra 6 000 til 4 000.
- Støttesatsen til lokale nr 2-aviser forblir på dagens nivå. Aviser som kommer ut med ett eksemplar pr uke defineres som nr 2-avis. Støtten til disse bør øke lineært med økt opplag, uten at minstebeløpet til disse avisene blir mindre enn i dag.
- Riksspredte meningsbærende aviser ytes fortsatt støtte etter sats I samt ekstra tillegg. Det ekstra tillegget til disse avisene økes på permanent basis for å kompensere for omlegging i statens retningslinjer for annonsering i dagspressen, men dette må vurderes og justeres i tråd med vår anbefaling om å gjennomgå mål, definisjon og tildelingskriterier knyttet til riksspredte meningsbærende aviser. Omlegging av annonseretningslinjene gir innsparing på statlige annonsemidler. Kompensasjonen dekkes fortrinnsvis gjennom slike innsparte midler.
- Post 76 (ymse publikasjoner) overføres til andre budsjettposter: Dels partistøtten, dels post 71.

Det angis videre tre alternativer for omdisponering av rammen, som følge av at opplagstaket for nr 1-/aleneaviser senkes (14 millioner kroner i 1996) samt eventuell gradvis omdisponering dersom aviser legges ned:

1. Etableringsstøtte for lokalaviser
2. Øke sats I
3. Økt sats rettet mot nasjonal avis konkurranse.

Liste over informanter

Departement og institusjoner

Kulturdepartementet
Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Statens medieforvaltning
Statens forvaltningstjeneste
Statens informasjonstjeneste
Presstödnemden i Sverige

Aviser

Vårt Land
Dagsavisen Arbeiderbladet
Bergensavisen
Bygdebladet
Hardanger Folkeblad
Hordaland
Bygdebladet

Samtlige ved redaktør samt eventuelt representanter fra eiersiden, fra annonseavdeling og/eller økonomiansvarlig.

Konsern

A-pressen
Orkla Dagspresse (intervju utført av ECON senter for økonomisk analyse, på bakgrunn av felles utarbeidet intervjuguide for ECON og Statskonsult)

Organisasjoner

Norske Avisers Landsforening (NAL)
Landslaget for lokalaviser (LLA)

Forskere/ressurspersoner

Karl-Erik Gustafsson, Universitetet i Gøteborg
Sigurd Høst, Institutt for Journalistikk
Helge Østby, Universitetet i Bergen
Lasse Birkeland, revisorfirmaet Uvholt og Birkeland

Litteraturhenvisninger

Forskrifter og retningslinjer

Forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser. Fastsatt ved regjeringsresolusjon 7. november 1996 med grunnlag i Stortingets årlige budsjettvedtak, jf Grunnlovens § 75,d. Endringer av 17.februar 1997 er innarbeidet.

Produksjonstilskott 1997. Rundskriv PA 5/97. 17 mars 1997. Statens medieforvaltning.

Retningslinjer for statens annonsering i dagspressen. Fastsatt ved kgl. res. av 18. mai 1979.

Retningslinjer for tilskudd til visse publikasjoner. Fastsatt av Kulturdepartementet den 15. august 1995.

Økonomireglement for staten. Fastsatt ved kongelig resolusjon 26 januar 1996.

Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten. Fastsatt av Finansdepartementet 24 oktober 1996.

Offentlige dokument

Innst. S nr. 135 (1984-85) *Innstilling fra finanskomiteen om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet.*

Innst. S. nr. 223 (1992-93). *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om media i tida.*

Innst. S. nr. 244 (1983-84) *Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om pressestøtten.*

Innstilling om tiltak for å opprettholde en differensiert dagspresse. Innstillingen avgitt 28. september 1967. Statsministeren.

NOU 1982:44 *Pressestøtten - mål og midler.*

NOU 1992:14 *Mål og midler i pressepolitikken.*

NOU 1992:21 *Ikke bare ord... Statlig informasjon mot år 2000.*

NOU 1992:37 *Statlig annonsepolettikk. Delutredning til NOU 1992:21 Ikke bare ord... Statlig informasjon mot år 2000.*

NOU 1995: 3. *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjonen i massemedia.*

Ot. prp. nr. 30 (1996-97) *Om lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting*. Kulturdepartementet.

St. meld. nr. 32 (1992-1993) *Media i tida*. Kulturdepartementet.

St. meld. nr. 18 (1996-97) *Eierforhold i mediesektoren*. Kulturdepartementet.

St. meld. nr. 54 (1983-84) *Om pressestøtten*. Forbruker og administrasjonsdepartementet.

St. prp. nr. 52 (1984-85) *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet*. Finans- og tolldepartementet.

St. prp. nr. 1 (1969-70) til (1997-98).

St. tidende 12. juni 1974 (s. 3938-3943) *Sak nr. 24. Innstilling fra administrasjonskomiteen om tilleggsløyving på kap. 1520, Pressestøtte og informasjonstiltak, på grunn av auke i bladportoer. Sak nr. 25. Innstilling fra administrasjonskomiteen om tilleggsløyving på kap. 1520, Pressestøtte og informasjonstiltak, på grunn av oppgang i prisen på avispapir*.

St. tidende 20. mars 1985 (s. 2932-2943) *Sak nr. 5. Innstilling fra finanskomiteen om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet*.

Materiale fra Kulturdepartementet, Statens medieforvaltning og Planleggings- og samordningsdepartementet

Administrasjonsdepartementets publikasjon om Statlig informasjonspolitikk, 1994.

Diverse brev, herunder tildelingsbrev til Statens medieforvaltning.

Diverse interne notater og oversikter.

Statistikk

Avisregisteret ved Institutt for Journalistikk.

Egne innsamlede opplysninger fra avisene.

Forbruker & Media 97/2. Gallup.

Holbæk-Hansen, Helge og Futsæter, Knut-Arne (1997): *The Internet in Norway*. Notat til EMRO meeting 1997, Spain 11 June 1997. Gallup.

Lønnsstatistikk 1996. Norsk Journalistlag

Norsk mediebarometer 1996. SA 18. Statistisk sentralbyrå.

Oversikter fra Statens medieforvaltning, Kulturdepartementet, Institutt for journalistikk, Dun & Bradstreet og ECON.

Annen litteratur

Høst, Sigurd (1998): *Daglig mediebruk.* 2.utgave, Pax.

Høst, Sigurd og Severinsson, Ronny (1997): *Avisstrukturen i Norge og Sverige - 1960 til 1995.* IJ-rapport 5/97.

Høst, Sigurd (1997): *Avisåret 1996.* IJ-rapport 2/97.

Notat av 15.09.1997. Sigurd Høst. Institutt for journalistikk.

Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen (30.08.1995): *Utredning. Pressestøtten og behovet for begrensning i muligheten for utdeling av utbytte/konsernbidrag m.v.*

Förordning om ändring i presstödsförordningen (1990:524). SFS 1996:1607.

Helgesen, Thorolf (1994): *Statlig annonsepolitikk. En utredning for Administrasjonsdepartementet fra Handelshøyskolen BI, 13.6.94.*

Vedlegg 1

Oversikt over mottakere av produksjonstilskudd i 1996, beløp, antall utgivelser per uke og opplag. (Kilde Statens medieforvaltning og Institutt for Journalistikk).

	Produksjonstilskudd	Utg/uke	Opplag
<u>Riksdekkende meningsbærende aviser</u>			
ARBEIDERBLADET	30.302.527	6	42.139
DAGEN	9.045.241	6	11.431
GULA TIDEND	276.816		
KLASSEKAMPEN	6.791.391	6	7.796
NATIONEN	15.108.187	6	20.235
VÅRT LAND	21.684.420	6	30.005
<u>Aviser klassifisert som nr.2</u>			
AKERS AVIS	505.844	2	15.041
AURA AVIS	575.000	4	3.590
AVISA TRONDHEIM	1.195.596		
BERGENSAVISEN	23.191.002	7	29.384
BYGDANYTT	842.768	2	4.019
BØMLO I TEKST OG BILDER	550.000	3	1.699
DAGNINGEN	5.148.020	6	11.832
DEMOKRATEN	5.035.662	6	10.763
FANAPOSTEN	275.000	2	4.926
FJELL-LJOM	200.000	1	2.394
FREMTIDEN	8.236.096	6	14.786
FYLKET	676.144	3	2.743
GRENDA	575.000	3	2.250
LOKALAVISEN TØNSBERG	200.000	1	1.985
MARSTEINEN	200.000	1	1.834
MOSS DAGBLAD	3.522.112	6	6.737
NORDHORDLAND	575.000	2	4.922
NORDLANDSPOSTEN	1.518.277	6	17.415
NORDSTR./ØSTRE AKER BLAD	275.000	2	
OFOTENS TIDENDE	834.831	3	3.336
ROGALANDS AVIS	11.353.190	6	17.895
SAMHOLD	2.862.175	6	5.160
STEINKJER-AVISA	505.213	2	
TELEMARSAVISA	6.022.568	6	21.913
TROMSØ	4.711.173	6	9.294
ULLERN AVIS/AKERSPOSTEN	275.000	2	4.946
VESTMAR	575.000	3	2.489
ÅSANE TIDENDE	275.000	2	
<u>Aleneaviser</u>			
ALTAPOSTEN	1.150.000	6	5.458
ANDØYPOSTEN	700.000	3	2.588
ASKØYVÆRINGEN	275.000	2	4.792
AUST-AGDER BLAD	350.000	3	3.701
BRØNNØYSUNDS AVIS	1.000.000	5	4.958
BYGDEBLADET	275.000	2	2.594
BYGDEPOSTEN	350.000	3	5.414
BØ BLAD	400.000	1	2.046
DRANGEDAL BLAD	350.000	3	1.402
FARSUNDS AVIS	772.126	6	5.984

FINNMARKSPOSTEN	400.000	1	
FIRDA TIDEND	350.000	3	3.138
FJORDABLADET	350.000	3	2.860
FJORDINGEN	350.000	3	4.709
FJUKEN	200.000	1	2.423
FRAMTID I NORD	700.000	3	2.632
FROSTINGEN	200.000	1	1.228
GJENGANGEREN	575.000	6	5.916
GJESDALBUEN	200.000	1	2.090
GRANNAR	275.000	2	3.822
GRIMSTAD ADRESSETID.	350.000	3	5.973
HARAMSNYTT	275.000	2	2.706
HARDANGER FOLKEBLAD	350.000	3	5.847
HITRA-FRØYA	275.000	2	4.272
HORDALAND FOLKEBLAD	275.000	2	5.590
INDERØYNINGEN	200.000	1	1.407
INNH. FOLKEBL./VERDALING.	350.000	3	5.153
JARLSBERG AVIS	350.000	3	1.858
LEVANGER-AVISA	350.000	3	4.768
LIERPOSTEN	400.000	1	1.804
LILLESANDS-POSTEN	275.000	2	4.088
LOFOTPOSTEN	1.465.207	6	10.414
LOFOT-TIDENDE	400.000	1	5.118
LOKALAV. SYDVEST NYTT	400.000	1	1.632
MALVIK-BLADET	200.000	1	2.570
MELØYAVISA	400.000	1	1.895
MERÅKER-POSTEN	200.000	1	1.293
MØRE	350.000	3	3.762
MØRE-NYTT	350.000	3	5.273
NORDVEST-NYTT	200.000	1	2.465
NYE TROMS	700.000	3	4.210
OPDALINGEN	350.000	3	3.210
OS OG FUSAPOSTEN	275.000	2	5.217
PORSGRUNNS DAGBLAD	2.881.102	5	6.739
RAKKESTAD AVIS	350.000	3	2.425
RAUMNES	350.000	3	4.127
RJUKAN ARBEIDERBLAD	500.000	5	2.520
RYFYLKE	275.000	2	2.817
RØYKEN OG HURUMS AVIS	275.000	3	4.811
SAMNINGEN	200.000	1	1.320
SANDES AVIS	200.000	1	1.324
SANDNESPOSTEN	200.000	1	2.322
SELBYGGEN	200.000	1	3.023
SETESDØLEN	275.000	2	4.483
SOGN DAGBLAD	575.000	6	4.653
STORFJORDNYTT	200.000	1	1.463
STRANDBUEN	275.000	2	3.313
SULAPOSTEN	200.000	1	2.009
SULDALSPOSTEN	275.000	2	2.021
SUNNMØRINGEN	275.000	2	2.031
SVALBARDPOSTEN	200.000	1	2.425
SVELVIKPOSTEN	200.000	1	2.500
SYKKYLVSBLADET	275.000	2	2.677
SØR-VARANGER AVIS	700.000	3	4.388
SØVESTEN	400.000	1	1.298
TELEN	500.000	5	5.835

TRØNDERBLADET	425.000	3	5.662
TVEDESTRANDSPOSTEN	350.000	3	3.906
TYSNES	200.000	1	2.272
TYSVÆR BYGDEBLAD	200.000	1	1.782
VAKSDAL POSTEN	200.000	1	2.176
VARINGEN	275.000	2	5.237
VENNESLA TIDENDE	200.000	1	2.452
VESTAVIND	200.000	1	1.185
VESTAVISA	200.000	1	1.998
VESTERAALENS AVIS	700.000	3	3.008
VESTLANDSNYTT	275.000	2	5.013
VESTNES AVISA	200.000	1	1.713
VESTNYTT	275.000	2	5.737
VEST-TELEMARK BLAD	350.000	3	5.458
VIGGA	400.000	1	1.616
VIKEBLADET VESTPOSTEN	350.000	3	4.722
YTRINGEN	275.000	2	2.925
ØKSNESAVISA	400.000	1	1.706
ØY-BLIKK	200.000	1	1.552
ÅNDALSNES AVIS	350.000	3	4.253
<u>Aviser klassifisert som nr.1</u>			
BØMLO-NYTT	350.000	3	3.564
DRIVA	575.000	3	4.257
KRAGERØ BLAD	575.000	3	4.118
KVINNHERINGEN	575.000	3	4.697

Vedlegg 2

Utviklingen i A-pressens, Schibsteds og Orklas andeler av NAL-avisenes totalopplag. Aviser hvor de har mer enn 1/3 av aksjene pr 31.12 i nevnte år. (Kilde: NOU 1995:3:28)

	1987	1991	1993
<i>A-pressen</i>			
antall aviser	37	35	35
andel av opplag (%)	20	17	16
<i>Schibsted</i>			
antall aviser	4	3	4
andel av opplag (%)	30	29	32
<i>Orkla</i>			
antall aviser	7	13	18
andel av opplag (%)	3	7	10

Utviklingen i A-pressens, Schibsteds og Orklas andeler av NAL-avisenes totalopplag. Aviser hvor de har 10 prosent eller mer av aksjene pr 31.12 i nevnte år. (Kilde: NOU 1995:3:29)

	1987	1991	1993
<i>A-pressen</i>			
antall aviser	38	36	36
andel av opplag (%)	20	18	17
<i>Schibsted</i>			
antall aviser	6	8	9
andel av opplag (%)	34	40	41
<i>Orkla</i>			
antall aviser	9	14	22
andel av opplag (%)	5	9	25

Vi har ikke sett på oppkjøp av eierandeler som er mindre enn 50 %, og som eventuelt har funnet sted etter at NOU 1995: 3 ble lagt fram.

Vedlegg 3

Annonseretningslinjene

1 Historisk bakgrunn og utvikling av annonsepolitikken

Viksveen-utvalget⁵⁰, som leverte sin delinnstilling om statlig annonsepolitikk 12. november 1992, definerte begrepet «annonse» som *kunngjøring som er rykket inn i et trykt skrift mot betaling*. En utredning som BI har gjort på oppdrag fra daværende Administrasjonsdepartementet⁵¹ definerer begrepet noe videre som *en fellesbetegnelse på alle meldinger innrykket på betalt plass i massemedia*. Annonser i massemedier er den formidling av informasjon som ikke er underlagt vanlig redaksjonell behandling. Her vil vi begrense oss til annonsepolitikken overfor dagspressen. Utformingen av formelle retningslinjer for statens annonsering i dagspressen ble først utformet i 1969. Gjeldende regelverk er fra 1979.

Statlige annonser kan inndeles i fire kategorier⁵²: 1. stillingsannonser (ledige stillinger i staten), 2. kunngjøring av lover og administrative vedtak, 3. holdningskampanjer og 4. andre annonser (herunder informasjonsannonser). Målt både i volum og i ressursbruk utgjør stillingsannonser og kunngjøringer av nye lover og administrative vedtak det alt vesentlige av statlige annonser.

Da den første instruks for statens annonsering ble formulert i dagspressen i 1969, var det delvis for å skape en enhetlig praksis på dette området i alle statens instanser. Det har imidlertid fra første stund vært en klar bevissthet om de mediepolitiske implikasjonene av annonsepolitikken. Som landets største enkeltannonsør i aviser, hadde staten spilt en viktig rolle for avisenes økonomi også før retningslinjene ble formulert. Det ble likevel pekt på en del problemer med ulik praktisering, manglende kunngjøring ved stramme budsjetter og konkurransevridninger. Stat- og pressekomiteen av 1966⁵³ tok i sin innstilling til orde for formulering av eksplisitte retningslinjer for statens annonsering i dagspressen. I St. meld. nr. 58 (1967-68) Om tiltak for å opprettholde en differensiert dagspresse, ble det foreslått opprettet et slikt regelverk – et forslag Stortinget sluttet seg til.

I både Stat- og pressekomiteens innstilling og i den etterfølgende stortingsmeldingen ble det gjort klart at annonseretningslinjene ikke skulle være

⁵⁰ NOU 1992: 37 Statlig annonsepolitikk. Delutredning til NOU 1992: 21 Ikke bare ord... Statlig informasjonspolitikk mot år 2000.

⁵¹ Thorolf Helgesen, Statlig annonsepolitikk, En utredning for Administrasjonsdepartementet fra Handelshøyskolen BI, 13.6.94

⁵² Ref. BI-utredningen av 13.6.94, side 5 og 12.

⁵³ Innstilling om tiltak for å opprettholde en differensiert dagspresse, avgitt 28. september 1967.

noen egentlig pressestøtte. Den offentlige kunngjøringspolitikken var først og fremst en måte å sørge for at «den lille manns» behov for informasjon ble ivarettatt. Likevel var det ikke vanskelig å se de pressepolitiske implikasjonene ved utformingen av retningslinjene for annonsering i dagspressen i 1969. For det første ble annonsepolicyen behandlet i Stortinget og regjeringen som et tema i forbindelse med å sikre en differensiert dagspresse. For det andre var det en eksplisitt målsetning om å bedre posisjonen til de konkurranseutsatte nr 2-avisene. Forvaltningen av annonsepolicyen ble i tillegg lagt til samme forvaltningsorgan som den direkte pressestøtten, Statens informasjonstjeneste (SI).

I kgl res av 4. juli 1969 ble det gitt instruks om kunngjøring av ledige stillinger i staten og om kunngjøring av lover og administrative tiltak. I denne instruksjonen innførte man regelen om at en skulle benytte alle aviser på det stedet hvor man ønsket å utlyse ledige stillinger. SI fikk i forbindelse med instruksjonen ansvaret for felles finansiering og annonsering av ledige stillinger i sentraladministrasjonen (den såkalte fellesannonsen) samt å styrke statlig kunngjøring av lover, rettigheter og påbud.

Dagspresseutvalget av 1972⁵⁴ utførte en ganske grundig gjennomgang av statens annonsepraksis. De samlet inn avisenes vurdering av hvilken betydning statens kunngjøringer hadde for avisenes økonomi. Utvalget foreslo ingen store endringer i praksisen, men vektla den store betydning midler tilført gjennom annonsering hadde for avisene. Utvalget presiserte likevel at annonseretningslinjene ikke var noen pressestøtte.

Det gjeldende regelverk for statens annonsering i dagspressen ble formulert i 1979. De nye retningslinjene innebar en formell harmonisering mellom regelverket for annonsering og regelverket for produksjonstilskudd. Blant annet ble begrepet «listeførte aviser» brakt inn. Med listeførte aviser mente man at avisene tilfredstilte Norske Avisers Landsforbunds (NAL) og forskrift om produksjonstilskudds krav til aviser. Hovedlinjene i det gamle regelverket ble videreført.

2 Forvaltning og styringsforhold knyttet til annonseretningslinjene

2.1 Departementstilknytning og hjemmelsgrunnlag

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har et overordnet ansvar for annonseretningslinjene. Retningslinjene ble fastsatt ved kgl. res. i statsrådsak nr. 68 18.5.79 fra daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD).

⁵⁴ NOU 1973:22 Dagspressens økonomi.

Vi finner bestemmelser om kunngjøring i en rekke lover og regelverk. Dette er utførlig beskrevet i NOU 1992:37, kapittel 5 om statlig annonsepolitikk i dag, og i NOU 1992:21, kapittel 8 og vedlegg 1.

AAD har delegert forvaltningsmyndighet vedrørende annonseretningslinjene til Statens Informasjonstjeneste og til Forvaltningstjenesten. Departementet er klageinstans etter forvaltningslovens kapittel VI. Retningslinjene er ikke ajourført i hht dagens ansvarsfordeling.

2.2 Statens informasjonstjeneste – kunngjøringer av nye lover og administrative vedtak

Statens informasjonstjeneste (SI) som er statens fagetat på området informasjon, er et forvaltningsorgan underlagt AAD. I henhold til SIs nye strategi skal størsteparten av de informasjonfaglige ressursene i SI benyttes til rådgivning, analyse, evaluering og utviklingsarbeid. Produksjon av statlig informasjonsmateriell skal i all hovedsak ligge i linjen. SI skal likevel være et tjenesteytende organ for statlige virksomheter på informasjonsområder der hensynet til kvalitet, kost/nytte eller beredskap tilsier at oppgaveløsningen samles i SI. Forvaltningen av annonseretningslinjene inngår i den tjenesteytende delen av SI.

SI har ansvaret for forvaltningen av annonseretningslinjene. SI har en viktig rolle i kunngjøringen av endringer i lover og forskrifter i etater som ikke har egne kunngjøringsbudsjetter, og språklig bearbeiding og uttegning av annonser.

SI skal dekke kunngjøringskostnader for etater som ikke har egne informasjons- eller kunngjøringsbudsjetter. Ifølge reglene skal SI i det vesentlige dekke dagspresseannonseringen. SI bistår med utforming og distribusjon av annonsene gjennom formidlingsbyrå.

SI følger opp avisenes annonsepriser. SI underretter NAL og advarer avisen hvis avisen overstiger gjennomsnittlige millimeterpris med en viss prosent fastsatt i forhold til avisens opplag. Dersom avisen ikke justerer prisen til et tilfredsstillende nivå, kan SI nekte annonsering i avisen så lenge prisen ligger for høyt.

SI skal følge opp at annonseretningslinjene etterleves i statsforvaltningen, men har ingen sanksjonsmuligheter overfor etater som ikke følger annonseretningslinjene.

2.3 Statens forvaltningstjeneste – Stillingsannonser

Statens forvaltningstjeneste (Ft) er et forvaltningsorgan underlagt AAD. Fts rolle i statsforvaltningen er å bidra til koordinering og utnyttelse av stordriftsfordeler når det gjelder statens interne administrasjons- og driftsoppgaver.

Ft har det tekniske ansvaret for den såkalte «fellesannonsen». I denne kan departementene og direktoratene i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim utlyse stillinger i Oslo-avisene. Forvaltningstjenesten dekker kostnadene ved annonseringen inntil åtte linjer pr annonse.

Ft har også ansvaret for Norsk lysningsblad.

Ytre etater skal forholde seg til annonseretningslinjene, men de er selv ansvarlig for å administrere og finansiere sin egen stillingsannonsering.

3 Gjeldende regelverk for statens annonsering

Gjeldende regelverk er formulert i «Retningslinjer for statens annonsering i dagspressen», fastsatt ved kgl res av 18. mai 1979. I foredraget til retningslinjene presiseres det at retningslinjene *skal gjelde alle statlige institusjoner og etater, med unntak av forretningsdrivende institusjoner og statsbedrifter.*

Retningslinjene er tredelt. Først skisseres kriterier for listeføring av aviser. Dernest skisseres to ulike standarder, for kunngjøringer av ledige stillinger i staten, og kunngjøring av lover og administrative vedtak.

3.1 Listeføring av dagsaviser for statsannonsering

I avsnitt 1.1 av retningslinjene defineres statsannonser som *all informasjon som presenteres av statlige institusjoner på betalt plass i massemedia.* Det presiseres nærmere at statsannonsering skal foretas i aviser listeført av SI. Listeføring var et begrep som ble brukt i de daværende forskriftene for produksjonstilskudd, og utgjorde en godkjenning av aviser for annonsering. I avsnitt 1.2 ble det formulert en rekke kriterier for at en avis skal kunne listeføres:

- Avisen skal ha en klar dagspressekarakter med generelt nyhetsstoff fra inn- og utland, og ha vært etablert som dagsavis i minst ett kalenderår
- Avisen skal utkomme regelmessig og minst 2 ganger i uka (minst 96 ganger i året)
- Avisen skal ha et gjennomsnittlig opplag på minst 2 000 eksemplarer (i Oslo og Bergen minst 4 000 i opplag)
- Avisen skal ha en ansvarlig redaktør
- Avisen skal ta reell betaling for abonnement, løssalg og annonser og ikke sende ut for mange gratis eksemplarer

Aviser som er listeført kan utelukkes fra annonsering hvis kriteriene ikke er oppfylt, eller hvis en avis har en urimelig høy annonsepris i forhold til opplaget.

I avsnitt 1.4. slås det fast at spesialorganer for de politiske partiene med fast representasjon på Stortinget kan listeføres for annonsering av lover og administrative vedtak, såfremt de kommer ut regelmessig hver uke (minst 48 ganger per år) og for øvrig oppfyller betingelsene ovenfor. Det åpnes også for at andre publikasjoner, nevnt i statsbudsjettet, kan tas med i den samme ordningen.

Avisene plikter å gi tjenestemenn i AAD⁵⁵ eller statsautorisert revisor oppnevnt av departementet, innsyn i alle forretningsbøker og forretningspapir m.m. som en finner nødvendig for kontroll av at avisen tilfredsstiller vilkårene for listeføring.

Statens medieforvaltning har de seneste årene utviklet et annet innhold i kravene til listeføringen for produksjonsstøtte. Kravene til listeføring i hht annonseretningslinjene gjenspeiler kravene for pressestøtte på det tidspunkt retningslinjene ble utarbeidet (1979). Det er derfor ikke lenger samsvar i begrepsbruken mellom de to ordningene.

3.3 Kunngjøring av ledige stillinger i staten

Hovedregelen i retningslinjene er at statsetater som annonserer ledige stillinger skal benytte alle listeførte aviser på det sted man ønsker å annonsere.

I avsnitt 2.1 i retningslinjene formuleres sentraladministrasjonens adgang til å benytte fellesannonsen administrert av Ft⁵⁶ for annonsering av ledige stillinger i Oslo-området. Fellesannonsen rykkes regelmessig inn i de Oslo-aviser som er godkjent for utlysning av statsstillinger (ni aviser). Stillinger direkte underlagt sentralforvaltningen utenfor Oslo annonseres lokalt for etatens egen regning. Det er imidlertid gjort et unntak for direktoratene i Stavanger, Bergen og Trondheim, som likevel kan benytte fellesannonsen i Oslo.

Ledige stillinger kunngjøres vanligvis bare en gang i fellesannonsen, og utgiftene dekkes av Ft (tidligere SI). Stillingsannonser utenfor fellesannonsen betales av den aktuelle etaten. AADs myndighet til å fastsette framgangsmåter og rutiner ved kunngjøringer av ledige stillinger slås fast i avsnitt 2.6.

3.3 Kunngjøring av lover og administrative vedtak

I retningslinjen defineres lover og administrative vedtak som *bestemmelser og tiltak som settes ut i livet av regjeringen eller de statsetater som er bemyndiget til det av regjeringen*. En rekke annonseringer unntas fra retningslinjene. Dette gjelder statlige, forretningsdrivende institusjoners salgsannonsering (såfremt annonsene ikke inneholder informasjon om den enkelte borgers rettigheter og plikter), annonser fra delvis statlige institusjoner hvis annonseutgiftene ikke dekkes helt av en ren statsinstitusjon, kunngjøringer av anbud og kunngjøring av stipendier og andre ordninger hvor annonseutgiftene dekkes av ordningens midler.

Kunngjøring av lover og administrative tiltak skal gjøres i alle listeførte aviser på det sted en ønsker å kunngjøre. Retningslinjene åpner for at man også kan bruke andre organer hvis informasjonfaglige vurderinger tilsier det.

⁵⁵ I retningslinjene står alle henvisninger til Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

⁵⁶ Før 1990 ble fellesannonsen administrert av Statens Informasjonstjeneste slik retningslinjene beskriver.

I avsnitt 3.4 slås det fast at statsinstitusjoner som annonserer lokalt i Oslo må benytte alle listeførte aviser som kommer ut daglig i byen. Ved riksannonsering skal alle listeførte aviser benyttes. Det slås også fast at statsinstitusjoner ikke kan forskjellsbehandle aviser når det gjelder antall innrykninger eller annonsenes størrelse.

Statens informasjonstjeneste skal «*i det vesentlige*» bare dekke kostnader ved annonsering av lover og administrative tiltak i dagspressen, men vanligvis ikke for statsinstitusjoner som har egne kunngjøringsbudsjetter. SI skal heller ikke dekke såkalt tilbakevendende annonsering. Når SI dekker utgiftene for annonsering, er det forutsatt at SI står for utformingen av annonsen.

AADs myndighet til å fastsette framgangsmåter og rutiner ved kunngjøringer av lover og administrative tiltak slås fast i avsnitt 3.7.

4 Nærmere om de seneste utredningene om annonsepolitikken

4.1 Viksveen-utvalgets forslag til endringer i annonsepolitikken (1992)

Retningslinjene for statens annonsering i dagspressen har blitt utfordret som en følge av økt mål- og resultatorientering i staten. I NOU 1992:37 Statlig annonsepolitikk argumenterte Viksveen-utvalget for å fristille statens faktiske kunngjøringsbehov fra det som kan forstås som en slags pressestøtte. Viksveen-utvalget påpekte at de gjeldende retningslinjene i mange tilfeller gir for kostbar annonsering, samtidig som man ofte ikke når målgruppene man ønsker. Den nye mediestrukturen hadde satt nye premisser for statens annonsering. Utvalget argumenterte i det hele tatt for en større fleksibilitet i retningslinjene. De ønsket et skille mellom såkalte plikts- og rettighetsannonser og andre typer annonser. For de første ville man fortsette med bindende retningslinjer. For den andre typen annonser, deriblant de viktige stillingsannonsene, argumenterte utvalget for veiledende retningslinjer.

Det prinsipielle utgangspunktet i NOU 1992:37 samsvarer godt med hensynet til økt vekt på rammestyring og resultatorientering i statsforvaltningen. Endringer i statens organisasjons- og styringsformer betinger at staten løser på sentrale tverrgående retningslinjer som binder virksomhetenes fleksibilitet og ressursbruk.

Utvalget peker på at deres undersøkelser viser at dagens regelverk i mange tilfeller fører til en dobbeltdekning av målgruppene, noe som igjen medfører større ressursbruk enn nødvendig. *Strengere regler vedrørende bruk av dagspressen fører til at det blir færre muligheter til å benytte andre medier, noe som kan føre til en ensidig mediebruk i statlig annonsepolitikk (s. 7). Utvalget*

ønsker at dagens retningslinjer, som i hovedsak beskriver hvilke virkemidler som skal brukes i statlig annonsering, skal erstattes av retningslinjer som er mer målorientert (s. 7). Utvalget foreslo at målet med den statlige annonsering skal være å nå fram til de aktuelle målgrupper med informasjon som er tilpasset den enkelte situasjon, og foreslo at retningslinjene bør gjøres mer målrettet.

Utvalget la til grunn to prinsipper for sine vurderinger av annonsepolitikken:

- Demokratiperspektivet som ble definert slik: Innbyggerne har et særlig krav på å få kunnskap om de aktiviteter i statlig forvaltning som kan påvirke deres livssituasjon
- Styringsperspektivet som beskrives slik: Staten må bruke annonser som virkemiddel for å informere innbyggerne, og derigjennom bidra til å realisere de mål som er satt for statlig virksomhet

Hensynet til demokratiperspektivet gjorde at utvalget foreslo at plikt- og rettighetsannonser skulle gjøres til gjenstand for en obligatorisk annonsering i det medium eller de medier som gir en tilnærmet 100 % dekning av målgruppen. Utvalget konkluderte med at stillingsannonser ikke omhandler *de aktiviteter i statlig forvaltning som kan påvirke deres livssituasjon*. Derfor foreslås stillingsannonsene å høre under den veiledende delen av de foreslåtte retningslinjene. Virksomheten skulle få delebert myndighet til å velge annonsemedium, men utvalget la opp til at virksomhetene bør velge medier som til sammen dekker 100 % av målgruppen(e). Det ble foreslått at annonsekrevet ikke skulle være knyttet til listeføring av avviser, men til at en skal nå en bestemt målgruppe med et budskap.

Utvalget drøftet ikke hvilke konsekvenser deres prinsipielle utgangspunkt har for avisenes økonomi, men nøyer seg med å konstatere at *eventuelle konsekvenser for enkeltavisenes økonomi, må derfor drøftes mellom avisene og myndighetene i lys av pressestøtteordningen i den grad de berørte parter mener det foreligger grunnlag for dette.* (s. 10)

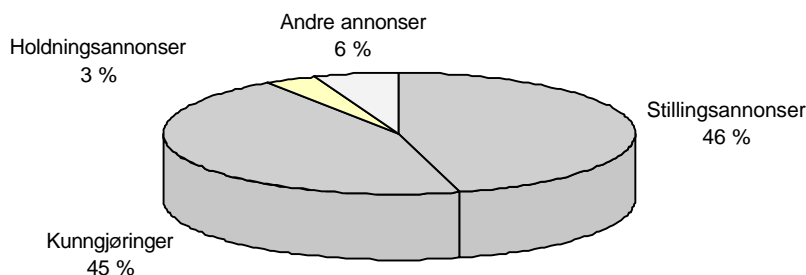
4.2 BI-utredning (1994) om bla omfanget av statlig annonsering

Det har vært stor usikkerhet knyttet til statens totale kostnader ved annonsering. Alle offentlige institusjoner driver i prinsippet sin egen kunngjøringsvirksomhet over egne budsjetter. Statens samlede annonsering er fordelt over en rekke ulike poster. Ft og SI forvalter bare en mindre del av de totale midlene på annonsering. Ft forvalter og finansierer den såkalte «fellesannonsen». SI finansierer kunngjøringen av endringer i lover og forskrifter i etater som ikke har egne kunngjøringsbudsjetter.

BI fikk i 1994 i oppdrag fra daværende Administrasjonsdepartementet å utrede visse sider ved annonsepolitikken. Utredningen ble lagt fram 13.6.94.

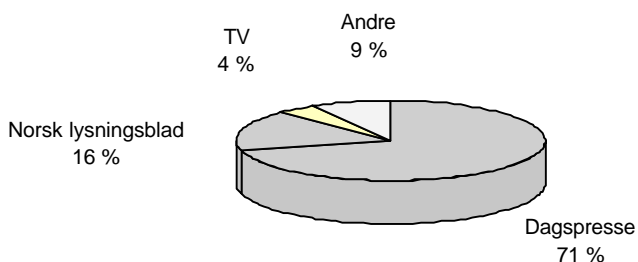
BI beregnet omfanget av statlig annonsering i 1993 til 246,2 millioner kroner i tillegg til produksjons- og administrasjonskostnader på anslagsvis 25 millioner kroner. Stillingsannonser utgjør 112,8 millioner kroner og kunngjøringer 110,2 millioner kroner.

Statlig annonsering, etter type annonser (1993)



BI påpeker at annonseringen skjer i dagspressen for 175 millioner kroner (1993), Norsk Lysningsblad for 40 millioner kroner og TV for 10 millioner kroner. BI anslår at dagspressen står for over 70 % av annonseringen. Dette utgjør ifølge BI 5 % av dagspressens samlede annonseinntekter. De forskjellige avisene kan ha svært ulik andel statsannonser slik at betydningen for en del av dagspressen er betydelig større enn dette gjennomsnittet skulle tyde på.

Bruk av annonsemedier (1993)



Innsparingsmulighetene ble beregnet av BI til å være i størrelsesorden 75-80 millioner kroner pr år totalt. Reduksjon i avisannonsering av ledige stillinger i staten i tråd med en mer målrettet politikk for stillingsannonser kan gi årlige besparelser på rundt 50 millioner kroner. I tillegg anslår BI-utredningen en mulighet for besparelser på rundt 20 millioner kroner pr år etter prisforhandlinger og rundt 10 millioner kroner på holdningskampanjer.

BI la til grunn den statlige informasjonspolitikken som overordnet perspektiv på annonsepolitikken, slik som også Viksveen-utvalget gjorde i NOU 1992:21. Utredningen bygger på kommunikasjonsperspektivet, som innebærer at staten og innbyggerne veksler i rollene som avsendere og mottakere av informasjon.

BI slår også fast i utredningen at *en utvidet bruk av elektroniske medier vil kunne få betydelige konsekvenser for statlig annonsepolitikk på sikt, dels som supplerende, dels som alternativ mediekanal* (s.7).

BI-utredningen påpeker også at *statens annonsepraksis innebærer at det i regel er langt flere enn målgruppen som nås. Staten betaler således en langt høyere pris for deler av sin annonsering enn det en mer rendyrket målgruppestrategi skulle tilsi* (s.12).

REFERANSER

Tittel:	Om pressestøtten og statens annonseregelverk.
Forfatter(e):	Tone Grøver og Knut Klepsvik i samarbeid med Jostein Ingvaldsen og Kirsti Berg
Statskonsults rapportnummer:	1998:2
Prosjektnummer:	23 285 00
Prosjektnavn:	Gjennomgang av den statlige pressestøtten og statens regelverk for annonsering i dagspressen
Prosjektleder:	Tone Grøver
Oppdragsgiver(e):	Finansdepartementet
Resymé:	Pressestøtten bidrar til pressepolitikkenes mål om avismangfold. Uklarheter og dilemmaer knyttet til mål, definisjoner og utforming hemmer støtteordningen. Noen av disse kan fjernes eller dempes. Det bør være færre aviser i støtteordningen. Statens regelverk for annonsering i dagspressen kan defineres klarere i forhold til pressepolitikken. En ordning som stiller staten friere, vil være i tråd med prinsippene for statlig informasjonspolitikk. En omlegging av regelverket kan følges opp med økt pressestøtte til de avisene som vil bli mest berørt.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styling og resultatorientering
Emneord:	Pressestøtte, aviser, statlig regelverk for annonsering i dagspressen, statlig informasjonspolitikk, tilskuddsforvaltning, økonomiregelverk
Dato:	Januar 1998
Sider:	117
Pris:	kr 100,-
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	13
1.1 Mandat	13
1.2 Bakgrunn	13
1.3 Mandatpresiseringer	15
1.4 Datagrunnlag og organisering av arbeidet	17
1.5 Rapportens oppbygging	18
2 Avklaringer, avgrensninger og definisjoner	20
2.1 Kapittel 335 post 71 og 76	20
2.2 Nord-Norge-satsen	20
2.3 Internt og eksternt mangfold	20
2.4 Den økonomiske rammen	21
2.5 Hva er en avis? Dagspressebegrepet	22
3 Pressestøtten – Bakgrunn og historisk utvikling	24
3.1 Utviklingen av pressestøttens ulike tilskuddsordninger	24
3.2 Prinsipiell uenighet og interessemotsetninger	26
3.3 Utviklingen i statens utgifter til direkte pressestøtte	26
4 Avisenes rolle i mediebildet	28
4.1 Avislesing og annen mediebruk – landsomfattende undersøkelser	29
4.2 Mediene som kilde til lokale og nasjonale nyheter	31
4.3 Oppsummering	33
5 Pressestøttens mål, tildelingskriterier og støttens innvirkning på avisers økonomi	35
5.1 Mål og begrunnelse for pressestøtten	35
5.2 Tildelingskriterier	40
5.3 Dagens avisstruktur og de pressepolitiske målene	46
5.4 Pressestøttens betydning for avisers økonomi	49
5.5 Produksjonsstøttens incentiver og avisers tilpasningsmuligheter	57
5.6 Oppsummering	61
6 Endring i eierforhold og pressestøtten	63
6.1 Eierkonsentrasjon og pressestøttens politiske funksjon	64
6.2 Faktiske endringer i eierforholdene for aviser 1994–97	65
6.3 Annonsemarkedet og annonsesamkjøringens betydning for oppkjøp av aviser	69
6.4 Visse vilkår knyttet til pressestøtten	71
6.5 Oppsummering	79

7 Andre forhold knyttet til pressestøttens utforming.....	81
7.1 Oppfølgingskriterier.....	81
7.2 Presentasjon i St prp nr 1.....	83
7.3 Kulturdepartementets styring av og kontroll med Statens medieforvaltning	85
7.4 Kontroll med opplagsberegningen.....	88
7.5 Evaluering.....	89
7.6 Andre forhold.....	89
7.7 Oppsummering.....	89
8 Papirløse aviser og pressepolitiske målsettinger	91
9 Pressestøtten – samlet vurdering og anbefaling	92
9.1 Utformingen av støtten. Vurdering og anbefaling	92
9.2 Innretningen på støtten – Oppsummering og vurdering	97
9.3 Målfortolkninger og pressestøttens innretning.....	98
9.4 To modeller for dreining i pressestøtten	100
9.5 Anbefaling knyttet til pressestøttens innretning.....	102
10 Annonseretningslinjene.....	105
10.1 Organisering og ansvarsfordeling	105
10.2 Regelverket	105
10.3 Annonseretningslinjene i relasjon til statens informasjonspolitikk, økonomiregelverket og pressepolitikken	108
10.4 Tre alternativer	116
10.5 Oppsummering	119
11 Samlet anbefaling – omlegging av annonseregelverket og pressestøttens innretning	121

Liste over informanter

Litteraturhenvisninger

VEDLEGG 1

VEDLEGG 2

VEDLEGG 3