

Rapport

## *Analyse av modeller for finansiering av NRK AS*



Foto: NRK

MENON-PUBLIKASJON 33 2014

Av Erland Skogli, Leo Grünfeld, Einar Gotaas og Ida Amble



**MENON**  
Business Economics

## Forord

I regjeringens politiske plattform heter det at regjeringen vil «legge frem en stortingsmelding om NRK-lisens og utrede alternative betalingsløsninger». På den bakgrunn har analyse- og rådgivingselskapet Menon Business Economics fått i oppdrag av Kulturdepartementet å gjøre en komparativ analyse av offentlige finansieringsmodeller for NRK AS.

Menon vil takke for et godt samarbeid med Kulturdepartementet. Vi vil også takke våre samarbeidspartnere professor Tore Nilssen ved Universitetet i Oslo samt post.doc. Christian Berg ved Copenhagen Business School. Vi ønsker også å takke andre i inn- og utland som har bidratt med viktige innspill og fakta. Dette gjelder blant annet European Broadcasting Association, NRK, London School of Economics and Political Science og Universitetet i Bergen/medienorge. Menon er ansvarlig for innholdet i rapporten.

11. november 2014

Erland Skogli  
Partner  
Menon Business Economics

## Sammendrag

I denne utredningen fokuserer vi på finansieringsmodeller for NRK AS. Vi vurderer fire ulike ikke-kommersielle finansieringsmodeller:

1. Lisens (kringkastingsavgift)
2. Husholdningsavgift
3. Skattefinansiering basert på økt inntektsskatt
4. Øremerket skattefinansiering basert på en såkalt *koppskatt* (fast skattebeløp for alle)

Modellene blir vurdert med hensyn på fem sentrale kriterier for egnethet:

1. Robusthet overfor teknologiske endringer
2. Forutsigbarhet om inntekter
3. Administrative kostnader
4. Fordelingsmessige konsekvenser
5. Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet

Utredningen bygger på en omfattende gjennomgang av faglitteratur og tilsvarende utredninger i andre land.

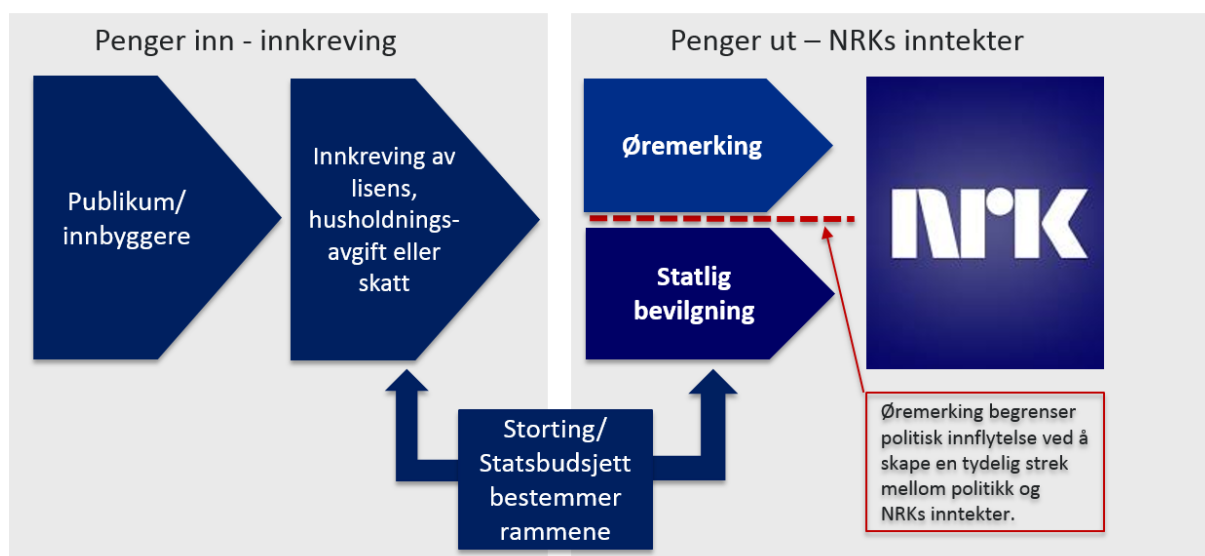
## Hovedkonklusjoner

### Alle modellene har styrker og svakheter mht. å effektivt oppnå mål/kriterier

- De øremerkede modellene lisens, husholdningsavgift og koppskatt svarer best til målet om å skape avstand mellom finansieringsmekanismen og fastleggelse av politiske rammer, det vil si NRKs uavhengige posisjon.
- Finansiering via en øremerket *koppskatt* gir de laveste administrative kostnadene og er dermed den mest kostnadseffektive finansieringsmodellen. Det er grunn til å forvente at også en husholdningsavgift vil gi lave administrasjonskostnader. Dersom man velger å bruke inntektsskatten som kilde til finansiering blir de administrative /samfunnsøkonomiske kostnadene noe høyere, men denne modellen gir størst politisk handlingsrom og effektivitet når det gjelder å ta hensyn til fordelingsmessige konsekvenser. De administrative kostnadene for lisensordningen er høyere for en øremerket koppskatt eller husholdningsavgift.
- De øremerkede modellene lisens, husholdningsavgift og øremerket koppskatt kan alle kan alle modellene levere effektivt på målet om «forutsigbarhet om inntekter»:
  - Hvis endringer knyttet til mediekonsum og teknologi får størst betydning, vurderes de teknologiavhengige modellene, husholdningsavgift og skattefinansiering i form av en øremerket koppskatt, som mest effektiv for å sikre forutsigbar finansiering.
  - Hvis derimot endringer knyttet til NRKs legitimitet hos publikum får størst betydning, vurderes lisensmodellen, og i noen grad husholdningsavgift, som mest effektiv for å sikre forutsigbarhet om inntekter. Lisensmodellen sikrer en mer direkte kobling mellom produktet NRK og publikum.

Utredningen viser at kriteriene skiller måten inntektene blir *krevet inn på* og hvordan de *så blir fordelt* til NRK. Selve innkrevingsmetoden har avgjørende betydning for kostnader, mens måten inntektene fordeles til NRK (øremerket og direkte, eller via statsbudsjettet) er avgjørende for kriteriet «NRKs uavhengige posisjon».

## Offentlig finansiering fra publikum/husholdningene og til NRK – øremerking avgjørende



Oppsummert kan man si at vurderingen av finansieringsmodeller handler om:

- På den ene side administrative kostnader og forutsigbarhet om fremtidige inntekter knyttet til selve innkrevingen.
- På den andre side konsekvenser for uavhengighet, legitimitet og forutsigbarhet knyttet til fordeling av inntektene.

Når det så gjelder vurderingen av dagens kringkastingsavgift og fremtiden for denne viser denne utredningen at de nærmeste årene trolig vil preges mer av debatt om NRKs og modellens legitimitet enn av utfordringen med å inndrive pengene. Modellen fungerer som «innsamlingsmaskin» relativt godt og er blant de beste i Europa, spørsmålet er snarere om legitimiteten i opinionen og dermed blant de folkevalgte vil endres i negativ retning. Da kan det for eksempel hende at man ønsker en enda mer kostnadseffektiv modell som også skaper mindre «støy» blant deler av publikum.

Det er ingen tvil om at lisensmodellen har betydelige fortrinn. De fleste av disse finner man imidlertid også i husholdningsavgiften og til dels i den øremerkede kopskatten, som begge representerer et måleffektivt balanse mellom publikum og staten.

## Oppsummering av modellenes måloppnåelse for hvert kriterium

### Robusthet overfor teknologiske endringer

Både husholdningsavgift og begge former for statlig skattefinansiering er i utgangspunktet teknologiavhengige modeller som ikke påvirkes direkte av teknologiske endringer. Lisens-modellen, slik den er utformet gjennom kringkastingsavgiften i Norge, kan i teorien være teknologinøytral gjennom dagens lovverk. Reguleringen omfatter apparater som gjør det mulig å se fjernsyn. I praksis kan dette vise seg å bli mer utfordrende: Modellen vil være teknologiavhengig all den tid det er risiko for at man ikke *ønsker* eller *kan* innkreve lisens for alle typer apparater og plattformer som kan motta NRK-innhold. Dette blir på sikt trolig viktigere, men er ikke avgjørende nå. Så og si alle husstander (96%) som benytter NRKs programtilbud har i dag et lisenspliktig apparat som det faktisk kreves inn lisens fra. Andelen husholdninger uten avgiftspliktig apparat og abonnement på «tradisjonelle» TV-tjenester fra TV-distributører ventes ikke å falle drastisk med det første.

Det avgjørende spørsmålet blir dermed hvor langt frem vi skal før lisensmodellen i form av dagens kringkastingsavgift begynner å *miste sin legitimitet* blant publikum, med påfølgende konsekvenser i form av manglende betaling og krav om endringer rettet mot de folkevalgte, slik man har sett i enkelte andre land. I denne utredningen har vi påvist at dette trolig vil være avhengig av i hvor stor grad såkalt *strømming* av TV (over internett) vil erstatte tradisjonell (såkalt lineær) TV-seing. Utviklingen har akselerert kraftig de siste par årene med nye tjenester som Netflix og NRKs programtilbud på nett. Fortsetter denne utviklingen med samme eksponentielle vekst vil dagens relativt lave andel strømming av den totale TV-seingen kunne utfordre oppfatningen om at en fjernsynsmottager er riktig avgiftsobjekt (eller at lisensen skal være knyttet til en bestemt teknologisk plattform). Dette vil i sin tur kunne rokke ved lisensmodellens legitimitet på noe sikt.

### Forutsigbarhet om inntekter

Erfaringene fra andre europeiske land trekker i retning av at lisensfinansiering gir større forutsigbarhet og mindre variasjon i allmennkringkasters budsjетtramme enn ved skattefinansierte modeller. I denne sammenheng er spørsmålet om øremerking sentralt. Slik vi vurderer det er det kun skattefinansiering basert på inntektsbeskatning som vurderes å ikke kunne øremerkes i Norge. Skattefinansiering gir et potensial for sterkere politisk styring og større variasjon i budsjетtrammer.

For lisensavgift er det spesielt de tapte inntektene ved ikke-betalende husholdninger som trekker i negativ retning. Så langt har det ikke vært noen økning i andelen ikke-betalende husholdninger i Norge, men i andre land i Europa har dette vært en viktig grunn til å vurdere andre finansieringsmodeller. Man vil dessuten få en mer rettferdig finansieringsløsning hvis også inntektene fra de ikke-betalende «tyvtitterne» kan hentes inn, og kostnaden per husholdning ville bli lavere:

Det anslås at tyvtittingen blant husholdningene i dag gir et inntektstap på mellom 390 og 685 millioner kroner, basert på tallgrunnlag fra NRKs lisensavdeling. Dette inntektspotensialet vil kunne realiseres ved å benytte en husholdningsavgift, eller gjennom skattefinansiering. Ved skattefinansiering av individer vil skattegrunnlaget bli bredere ved at samtlige individer med skattbar inntekt må betale for å dekke drift av NRK.

### Administrative kostnader

Lisensmodellen innebærer betydelig høyere administrasjonskostnader enn både en husholdningsavgift og en skattefinansiert modell basert på en øremerket kopskatt. Dersom man benytter inntektsskatten må man ta hensyn til såkalte *vridningseffekter* og de samfunnsøkonomiske kostnadene dette fører med seg, men vi argumenterer for at denne effekten er langt mindre enn de 20 prosent som Finansdepartementet anbefaler å

benytte som mal. I dag utgjør de samlede driftskostnadene om lag 2,8 prosent av NRKs inntekter.<sup>1</sup> Til sammenlikning utgjør skatteetatens driftskostnader knappe 0,5 prosent av de samlede inntektene som drives inn gjennom skatter og avgifter. Utredningen peker i retning av at finansiering gjennom skatteseddelen er den modellen som gir lavest administrasjonskostnader dersom man benytter en kopskatt. Erfaringer fra innkreving av særavgifter tilsier at administrasjonskostnadene knyttet til en husholdningsavgift også blir små.

### **Fordelingsmessige konsekvenser**

Når det gjelder de fordelingsmessige konsekvensene, vil skattefinansieringsmodellen basert på finansiering gjennom inntektsskatt ha best innretning. Da vil de med lav inntekt betale mindre enn de med høy inntekt. En såkalt *kopskatt* har i prinsippet ingen fordelingsmessige elementer i seg. Imidlertid er det slik at de som ikke har skattbar inntekt, heller ikke inngår i skattegrunnlaget, og dermed fritas for kopskatt. Den har derfor i praksis en viss fordelingsmessig effekt. De andre modellene har i prinsippet ingen fordelingsmessig effekt ved at summen som betales er lik for alle. Men ved en avgift knyttet til husholdning (gjelder både lisens og husholdningsavgift) vil enslige betale relativt mer per hode enn husholdninger med flere personer. Slikt sett vil man kunne hevde at en husholdningslisens eller -avgift har en fordelingsmessig effekt som belaster små husholdninger mer enn store. Inntekts-sammensetningen i samfunnet gir grunn til å forvente at dette også fordeler inntekter fra grupper med lavere inntekt til grupper med høyere inntekt.

Skattefinansiering gjennom inntektsskatten vil ha en fordelingsmessig effekt som favoriserer de med lavere inntekter. Kopskatten gir et større handlingsrom med hensyn til fordelingsmessige effekter enn kringkastingsavgift og husholdningsavgift. Men det er fullt mulig å legge inn ulike fordelingsmekanismer i både kringkastingsavgiften og i en eventuell husholdningsavgift, ved å knytte kriterier til hvilke husstander som skal innbefattes. Det ligger allerede enkelte slike fordelingsmessige føringer i dagens kringkastingsavgift. Det er et viktig poeng at slike fordelingshensyn krever prosedyrer som øker administrasjonskostnadene.

### **Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet**

Det er en betydelig utfordring å finne vitenskapelig baserte vurderinger og ikke minst kvantifiserbare størrelser knyttet til kriteriet «Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet». Generelt viser internasjonal litteratur og andre lands utredninger at allmennkringkasteren er mest beskyttet mot uønsket politisk innflytelse hvis inntektene holdes utenom ordinær budsjettbehandling i nasjonalforsamlingen.

Dagens kringkastingsavgift fremheves i ordskiftet som den som best oppfyller kriteriet om at allmennkringkasteren skal være politisk uavhengig og ha høy legitimitet i befolkningen. Utredningen viser at den politiske og økonomiske uavhengigheten ved dagens løsning trolig også kan ivaretas gjennom de andre modellene, men at finansieringsmodeller som øremerker inntekter direkte til NRK er de mest robuste modellene for å sikre NRKs uavhengighet. Når det gjelder NRKs legitimitet i opinionen er vår vurdering at lisensmodellen er den som best svarer til kriteriet, med transparensen denne modellen gir når det gjelder det å se hva publikum betaler for og hva man får igjen for pengene.

---

<sup>1</sup> I følge NRK var driftskostnadene for NRK Lisensavdeling i 2013 på 101 millioner kroner. I tillegg påløp det 46 millioner kroner i kostnader forbundet med Statens innkrevingssentralers inndrivelse av fordringer på vegne av NRK. NRKs lisensinntekter utgjorde 5,18 milliarder kroner.

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>1</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>8</b>
1.1. Rapportens struktur .....	10
1.2. Dagens lisensfinansiering av NRK AS – <i>kringkastingsavgiften</i> – og dens robusthet .....	10
1.2.1. Om dagens finansieringsmodell og utviklingen de siste ti år .....	11
<b>2. Oppdragets mandat og metode</b> .....	<b>12</b>
2.1. Oppdragets mandat .....	12
2.2. Metodisk rammeverk .....	12
<b>3. Beskrivelse av vurderingskriteriene</b> .....	<b>14</b>
3.1. Finansieringsmodellens robusthet overfor teknologiske endringer .....	14
3.2. Forutsigbarhet om inntekter .....	15
3.3. Administrative kostnader .....	16
3.4. Fordelingsmessige konsekvenser .....	17
3.5. Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet .....	17
3.6. Gjensidig avhengighet og overlapp mellom vurderingskriteriene .....	19
<b>4. Beskrivelse av de fire aktuelle finansieringsmodellene</b> .....	<b>21</b>
4.1. Lisens .....	21
4.2. Husholdningsavgift .....	22
4.3. Skattefinansiering .....	23
4.3.1. To modeller for skattefinansiering .....	24
4.3.2. Nærmere om skattefinansiering og øremerking .....	24
4.4. Vurdering av lisens, avgift eller skattlegging knyttet til bedrifter .....	25
<b>5. Finansieringsmodellene sett opp mot de fem kriteriene</b> .....	<b>27</b>
5.1. Lisensavgift .....	27
5.1.1. Robusthet overfor teknologiske endringer .....	27
5.1.2. Kringkastingsavgiftens robusthet i forhold til teknologisk endring og endringer i nordmenns mediekonsum .....	28
5.1.3. Forutsigbarhet om inntekter .....	34
5.1.4. Administrative kostnader .....	36
5.1.5. Fordelingsmessige konsekvenser .....	38
5.1.6. Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet .....	38
5.2. Husholdningsavgift .....	39
5.2.1. Robusthet overfor teknologiske endringer .....	39

5.2.2.	Forutsigbarhet om inntekter .....	39
5.2.3.	Administrative kostnader .....	40
5.2.4.	Fordelingsmessige konsekvenser .....	41
5.2.5.	Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet .....	41
5.3.	To modeller med skattefinansiering .....	41
5.3.1.	Robusthet overfor teknologiske endringer .....	42
5.3.2.	Forutsigbarhet om inntekter .....	42
5.3.3.	Administrative kostnader .....	43
5.3.4.	Fordelingsmessige konsekvenser .....	45
5.3.5.	Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet .....	46
5.4.	Oppsummerende tabell .....	46
<b>6.</b>	<b>Endelig sammenligning av modeller og konklusjon.....</b>	<b>49</b>
<b>Vedlegg</b> .....	<b>52</b>	
<b>Vedlegg 1: Erfaringer fra andre utvalgte land</b> .....	<b>53</b>	
Lisens står sterkt i Skandinavia .....	53	
Finansieringsmodeller i andre land.....	58	
Sverige.....	58	
Danmark.....	60	
Finland.....	61	
Storbritannia .....	62	
Tyskland .....	63	
Nederland .....	64	
Sveits.....	65	
<b>Vedlegg 2: Mer om Kringkastingsavgiften</b> .....	<b>66</b>	
Finansiering av NRK opp til i dag.....	66	
<b>Vedlegg 3: NRK – et kollektivt gode?</b> .....	<b>69</b>	
<b>Vedlegg 4: Definisjoner</b> .....	<b>70</b>	
<b>Referanseliste</b> .....	<b>72</b>	
<b>Øvrig litteratur</b> .....	<b>76</b>	



# 1. Innledning

I denne rapporten vurderes fire mulige *offentlige* finansieringsmodeller for NRK AS: Lisensmodellen (som dagens kringkastingsavgift sorterer under), husholdningsavgift, statlig finansiering ved øremerket kopskatt, og statlig finansiering gjennom inntektsskatt, som bevilges over statsbudsjettet til NRK.

Vurderingene som gjøres i denne rapporten inngår som et kunnskapsgrunnlag for regjeringens planlagte stortingsmelding om NRK. Forrige gang NRKs finansiering ble drøftet bredt i Stortinget var i 2007 da St.meld. nr. 30 (2006-2007) «Kringkasting i digital framtid»<sup>2</sup> ble behandlet.

Finansieringsmodellene blir vurdert med hensyn på fem sentrale kriterier for modellenes egnethet:

1. Robusthet overfor teknologiske endringer
2. Forutsigbarhet om inntekter
3. Administrative kostnader
4. Fordelingsmessige konsekvenser
5. Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet

Finansieringen av allmennkringkasting utfordres i dag fra flere hold ute i Europa. På den ene siden har den økonomiske krisen i Europa resultert i at flere land innfører kutt i lisensen eller de direkte statlige bevilgninger til allmennkringkasterne:

*“...in many countries PSM<sup>3</sup> funding is under pressure. In an unrelenting economic crisis, with severe austerity policies in many European countries and the EU using competition policy to tackle media market issues, the question of how PSM are funded has taken on pivotal strategic importance. Many governments are targeting PSM in their budget cut plans.”*

*European Broadcasting Union (EBU), 2014*

På den annen side utfordres allmennkringkasterens posisjon i et stadig tøffere mediemarked. Dette har både ført til reduserte kommersielle inntekter for de mange allmennkringkasterne i Europa som har dette som en del av sin finansiering, samt innskrenkninger i allmennkringkasterens rammebetingelser som følge av skjerpet konkurransepolitikk og ønske om klarere skille mellom kommersielle mediemarkeder og allmennkringkasterens offentlige oppdrag.

Denne debatten har i sin tur fått ytterligere momentum i takt med publikums endrede mediekonsum de siste årene. Teknologiske endringer fører til såkalt *mediekonvergens*<sup>4</sup> som gjør det krevende å skille ulike medieaktører fra hverandre og dermed opprettholde et klart skille mellom tjenester som hører til allmennkringkasting fra annen medieproduksjon. Herav utviklingen fra public service broadcasting (PSB) til public service media (PSM), der allmennkringkasteren gis mandat til å levere «public service» på nye plattformer, men med nye og skjerpede krav til «public value». Dette har i sin tur bidratt til endringer i finansieringsmiksen for flere allmennkringkasterne, med økt innslag av offentlig finansiering bl.a. gjennom direkte statlig finansiering.<sup>5</sup> Selv om dette nok har gitt en viss beskyttelse mot mediemarkedenes harde realiteter har det også eksponert allmennkringkasterne for

<sup>2</sup> Kultur- og kirkedepartementet (2007). St.meld. nr 30, «Kringkasting i en digital framtid».

<sup>3</sup> PSM: Public Service Media, en utvidet definisjon av Public Service Broadcasting, *allmennkringkasting*.

<sup>4</sup> Begrepet konvergens brukes for å beskrive at tidligere grenser mellom ulike medier endres som følge av digitaliseringen. Se for eksempel Institutt for Medier og Kommunikasjon, Universitet i Oslo <http://www.hf.uio.no/imk/forskning/vi-forsker-pa/konvergens/>

<sup>5</sup> “...recently there has been a shift away from advertising towards state funding. This tendency was notable in Spain, France and Iceland, where advertising on public service channels was completely or partially excluded, and the lost income offset by state subsidies.” EBU Viewpoint on PSM Funding, 2013.

generelle kutt i offentlige budsjetter. I Nederland, hvor allmennkringkasteren nå er statlig direktefinansiert, annonserte regjeringen nylig kutt på 20 prosent innen neste år. I Portugal har man gått enda lengre med et 50 prosents kutt i allmennkringkasteren RTPs budsjett i løpet av et år.<sup>6</sup> Man behøver ikke å se lengre enn til Danmark for å registrere at allmennkringkasterens budsjetter er under betydelig press.

Teknologiske endringer har ikke minst ført til større usikkerhet knyttet til allmennkringkasterens inntekter fra finansieringsmodellen *lisens*, som tradisjonelt har vært knyttet til bestemte fjernsynsmottakerapparater og ikke apparater som for eksempel mobiltelefon, nettbrett og PC uten fjernsynsmottaker. Dette har ført til at flere land har utredet og innført mer teknologinøytrale finansieringsmodeller.

Oppsummert kan vi si at allmennkringkasterne og deres finansieringsmodellens legitimitet er under press fra både politikere og publikum, og at dette bidrar til større usikkerhet om deres fremtidige inntekter samt deres institusjonelle og redaksjonelle uavhengighet:

*An EBU poll in October 2011 found that 60% of EBU Members described their financial situation as "difficult" or "very difficult", with roughly half expecting their problems to increase over the next five years.<sup>7</sup>*

Spørsmålet er så om dette også gjelder for situasjonen i Norge og for NRKs nåværende kringkastingsavgift (lisens). Det er ingen tvil om at de internasjonale trendene som er skissert over av ulike årsaker ikke «rammer» norsk allmennkringkasting og finansieringen av denne på samme måte. Norge har ikke opplevd noen økonomisk krise slik store deler av Europa har gjort. Både statens og publikums evne til å betale for allmennkringkasting har i utgangspunktet ikke blitt lavere. Videre ser allmennkringkasteren NRK og dens mandat ut til fortsatt å stå svært sterkt i Norge, blant publikum og politikere. Kringkastingsloven gir også i prinsippet en finansieringsmodell som kan være robust overfor teknologiske endringer slik loven i dag er utformet.

Et annet viktig forhold som skiller NRK fra kringkasterne i de fleste andre europeiske landene er at disse i det alt vesentligste har *hybridmodeller*, og som nevnt ofte med betydelige innslag av kommersielle inntekter. NRK er ett av få unntak, sammen med Sverige, som har en modell bestående av bare én type finansiering. Selv BBC, som ofte omtales som det beste og mest kjente eksempelet på en lisensfinansiert allmennkringkaster, fikk så mye som 11 prosent av inntektene fra det offentlige.<sup>8</sup> På mange måter kan man si at en rendyrket modell synes å være mer stabil over tid.<sup>9</sup>

Like fullt ser vi av den offentlige debatten om NRKs finansiering at Norge ikke er helt skjermet fra den virkeligheten ute i verden: Det er også flere drivkrefter her hjemme som til sammen danner grunnlag for å utrede alternative finansieringsmodeller. Vi ser dessuten at både Danmark, Sverige og Finland har utredet og/eller endret sine finansieringsmodeller de siste årene.

---

<sup>6</sup> EBU, 2013.

<sup>7</sup> EBU, 2013.

<sup>8</sup> EBU, 2013.

Offentlig finansiering av BBC i 2013: Statsbudsjett 5 %, andre offentlige inntekter 6 %. 74 % av inntektene kom fra lisensavgiften.

<sup>9</sup> EBU 2013.

## 1.1. Rapportens struktur

Rapporten er organisert på følgende måte: For å skille vurderingen av modeller fra sammenligningen med dagens modell starter vi utredningen med en kort gjennomgang av kringkastingsavgiftens innretning og virkemåte i dette innledende kapittelet. Vi går så videre til selve utredningen og beskrivelsen av vårt mandat, vår metode samt viktige forutsetninger i kapittel 2. I kapittel 3 går vi igjennom de fem kriteriene som ligger til grunn for vurderingen. Dette er i realiteten fem viktige *mål* som i størst mulig grad skal nås gjennom finansieringsløsningen for NRK AS. Disse målene er definert av oppdragsgiver i utredningsmandatet. Deretter foretar vi en nærmere beskrivelse av de fire finansieringsmodellene i form av en definering og avgrensning i kapittel 4. I kapittel 5 vurderer vi modellene opp mot kriteriene, før vi til slutt foretar en endelig sammenligning av modellene og konkluderer i kapittel 6.

Rapporten inneholder flere sentrale vedlegg som leseren bør konsultere for ytterligere innsikt: For å belyse mulige virkninger av de ulike finansieringsmodellene i diskusjonen benytter vi empiri fra flere land. Dette er oppsummert i vedlegg 1. I vedlegg 2 beskriver vi dagens finansieringsmodell for NRK AS i mer detalj. Vi diskuterer om NRK er et kollektivt gode i vedlegg 3. Det benyttes en rekke begreper i utredningen som krever ytterligere beskrivelse og avklaring for å unngå misforståelser og sammenblanding. Dette gjøres i vedlegg 4. Utredningen hviler på nærmere 100 kilder i form av utredninger, offentlige dokumenter, forskningsrapporter/artikler og nyhetsoppslag. Disse er sortert i en referanseliste (referanser som forekommer i selve dokumentet) og en litteraturliste (dokumenter som er benyttet i utredningen for øvrig).

## 1.2. Dagens lisensfinansiering av NRK AS – kringkastingsavgiften – og dens robusthet

Før vi går i gang med å vurdere de ulike finansieringsmodellene opp mot hverandre med utgangspunkt i internasjonal empiri og teori, finner vi det nødvendig å se nærmere på modellen som anvendes her hjemme for å finansiere NRK i dag med tanke på å avdekke styrker og svakheter, og gi en overordnet vurdering av behovet for endringer.

NRK er finansiert gjennom en TV-lisens, *kringkastingsavgiften*. *Forskriften om fjernsynsmottakere*<sup>10</sup> fastsetter at alle som har fjernsynsmottakere, inkludert lånte mottagere, er pliktige til å betale kringkastingsavgift. Begrepet fjernsynsmottaker inkluderer alle tekniske innretninger som kan ta imot fjernsynssignaler eller videreformidle dem direkte. Eksempler på dette er TV, dekoder, tuner og pc med tv-kort. Lisensinnkrevingen i dag knytter seg imidlertid i all hovedsak til tradisjonelle TV-apparater.

Kringkastingsavgiften utgjorde ca. 97 prosent av NRKs inntektsgrunnlag i 2013, andre inntekter utgjorde 3 prosent.<sup>11</sup> Stortinget avgjør størrelsen på avgiften i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet hvert år. Innkrevingen baserer seg på en plikt for alle innehavere av avgiftspliktige apparater om å melde fra til NRK, samt en plikt for forhandlere til å innberette salg av slike apparater, og en mulighet for NRK til å føre kontroll.

Inntektene fra innkreving av kringkastingsavgiften er øremerket og går direkte til NRK. De går dermed utenom Stortingets behandling av statsbudsjettet, men Stortinget beslutter avgiftens størrelse. Avgiften kreves inn hvert halvår og kan derfor anses som en halvårsavgift. Dersom en husstand har flere mottakere er man likevel kun pliktig til å betale én kringkastingsavgift. Dette forutsetter at fjernsynsmottakeren kun brukes av avgiftsbetaleren, ektefelle og/eller andre medlemmer av husholdningen som forsørges av avgiftsbetaleren. Avgiften

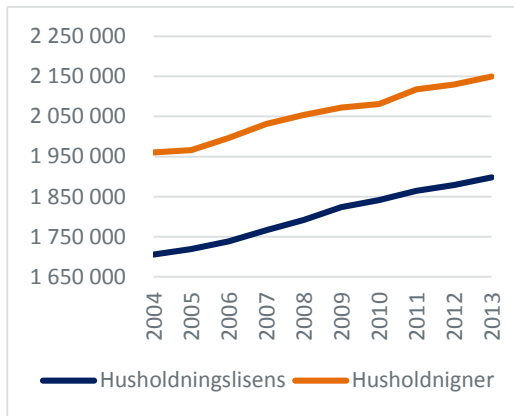
<sup>10</sup> Forskrifter om fjernsynsmottakere. Lovdata. Tilgjengelig på <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1980-10-23-8798>

<sup>11</sup> NRKs årsrapport 2013.

kan derfor anses som en husholdningsbasert avgift knyttet til eierskap av et avgiftspliktig apparat. Fjernsynsmottakere på hytter og landsted er også inkludert i kringkastingsavgiften. Disse anses dermed som en del av husholdningen. Avgiften gjelder også for bedrifter som eier avgiftspliktig apparat.

### 1.2.1. Om dagens finansieringsmodell og utviklingen de siste ti år

Ut i fra tilgjengelig informasjon kan man si at kringkastingsavgiften er effektiv med hensyn til å fange inn nye husholdninger og med det holde andelen ikke-betalende relativt lav, ikke minst sammenliknet med andre land. NRK har bred oppslutning hos publikum. NRKs profilundersøkelse viser at 74 prosent av brukerne mener at kringkastingsavgiften gir valuta for pengene.<sup>12</sup>



Grafen til venstre viser utviklingen i antall lisenser og antall husholdninger. I den siste 10-års perioden har antall lisenser steget med 11,3 prosent, mens det har blitt 9,7 prosent flere husholdninger. I samme periode har befolkningen over 20 år økt med om lag 6 prosent. Forholdet mellom antall lisenser og husholdninger steget svakt fra 87 prosent i 2004 til 88 prosent i 2013.

Kilde: NRK

Figuren over viser dermed at veksten i antall lisensbetalere har vært høyere de siste ti årene enn veksten i antall husholdninger<sup>13</sup>. Dette forteller at lisensordningen som finansieringsform så langt ikke synes å bli uthult/svekket som følge av teknologiske endringer. Forholdet mellom lisensbetalere og husholdninger har ikke endret seg de siste 10 årene. Det er derfor heller ingen grunn til å hevde at tyvtitting er blitt et større problem. Ifølge NRKs årsrapporter har andelen «tyvtitttere» gradvis blitt redusert fra 11 prosent i 2006 til 9 prosent i 2013. Til sammenlikning opplyser NRK om at Sverige har om lag 14-15 prosent tyvtitttere, og Finland hadde opp imot 30 prosent tyvtitttere før de gikk fra lisens til TV-skatt i 2013.<sup>14</sup>

Mediekonsumet i Norge har endret seg mye de siste ti årene. Men tross denne utviklingen har andelen som betaler kringkastingsavgiften vært stabil. Dette viser at kringkastingsavgiften og organiseringen rundt den er effektiv med hensyn til å inkludere nye husholdninger.

Relativt store endringer må altså til for at man skal kunne si at dagens kringkastingsavgift er helt utdatert. Den første endringen som kreves er trolig et fall i NRKs legitimitet generelt, og lisensmodellen spesielt. Den andre endringen som kreves er at lisensgrunnlaget i form av andel lisenspliktige apparater i norske husholdninger, reduseres vesentlig. Den siste endringen vil dessuten kunne påvirke den første. Dette diskuteres under avsnitt 5.1.1.: Lisensmodellens robusthet overfor teknologiske endringer.

<sup>12</sup> NRKs profilundersøkelse 2013:

[http://fido.nrk.no/94efd50c29bb9273f3217eba79b196195b0c3f39a952dee32c209bccc5bb5619/nrk\\_profil\\_13.pdf](http://fido.nrk.no/94efd50c29bb9273f3217eba79b196195b0c3f39a952dee32c209bccc5bb5619/nrk_profil_13.pdf)

<sup>13</sup> Antall husholdninger baserer seg på Postens husstandsoversikt, som NRK tar utgangspunkt i når de utsteder lisenser.

<sup>14</sup> I følge NRKs kommunikasjonsdirektør Tommy Hansen. Adresseavisen (2014).

## 2. Oppdragets mandat og metode

### 2.1. Oppdragets mandat

Oppdragets mandat tilsier at det skal gjennomføres «en komparativ analyse av finansiering via kringkastingsavgift mot andre aktuelle former for offentlig finansiering av NRK AS». Vi skal kun vurderer *offentlig regulerte* finansieringsmodeller, og tar ikke hensyn til andre alternativer som for eksempel former for brukerbetaling via TV-distributører eller andre betalingsløsninger som for eksempel betaling for å få tilgang til innhold via internett. Vi tar heller ikke hensyn til reklame-/annonseinntekter eller salg av produkter/tjenester fra NRK. Dette ligger utenfor utredningens mandat.

Med dette utgangspunktet tar utredningen for seg fire hovedmodeller for finansiering av NRK AS:

1. Lisens (kringkastingsavgift)
2. Husholdningsavgift
3. Skattefinansiering basert på økt inntektsskatt
4. Øremerket skattefinansiering basert på en såkalt *koppskatt* (flat skatt for alle)

Menon tar i utredningen utgangspunkt i at en lisensmodell og en husholdningsavgift innebærer *øremerkede* tilskudd til NRK. Samtidig antar vi at ved skattefinansiering av NRK vil provenyet tilfalle statskassen på lik linje med andre skatter og avgifter for så å gå til NRK via statsbudsjettet. Det er liten tradisjon for at skatter/avgifter i Norge går til direkte til mottaker utenom ordinær budsjettbehandling i Stortinget.

Disse fire modellene vurderes opp mot fem angitte kriterier, definert av Kulturdepartementet (oppdragsgiver):

- Robusthet overfor teknologiske endringer
- Forutsigbarhet om inntekter
- Administrative kostnader
- Fordelingsmessige konsekvenser
- Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet

### 2.2. Metodisk rammeverk

Finansiering av allmennkringkasting er et stort og komplekst tema. En utredning av temaet er på mange måter en øvelse i begrensningens og sorteringens kunst. Utredning skal gi et anvendelig grunnlag for videre diskusjoner og beslutninger. Dette setter store krav til forenkling. Samtidig skal også utredningen være grundig og uttømmende. Det skal videre anvendes fem ulike, men til dels gjensidig avhengige vurderingskriterier eller *mål* for finansieringsløsningene. Det skal også systematisk anvendes relevant internasjonal teori og empiri. Det finnes svært mye forskning og empiri fra ulike land knyttet til de fem ulike kriteriene vi skal se hen til.

For å bygge opp en effektiv metode som kan håndtere denne øvelsen har vi tatt utgangspunkt i OECDs anerkjente og mye brukte metodikk for evaluering av offentlige programmer og tiltak.<sup>15</sup> Modellens fortrinn er at den bidrar til å belyse alle relevante aspekter på en systematisk måte. Dette gjøres ved å evaluere tiltaket opp mot noen spesifikke evalueringskriterier.

Vi tar utgangspunkt i to evalueringskriterier: *Effekt* og *effektivitet*.

- **Effekten** måler om modellen oppnår kriteriets mål. Dersom finansieringsmodellen for eksempel kan legge til rette for forutsigbare inntekter til NRK er effekten god.

---

<sup>15</sup> De senere årene har metodikken fått bred utbredelse ved at blant andre EU har tatt i bruk en lignende modell for sine evalueringer. Modellen benyttes også av forskningsprogrammet Concept ved NTNU som driver følgeforskning på store statlige investeringer på oppdrag for Finansdepartementet.

- **Effektivitet** måler hvor effektivt modellen når kriteriets mål. Om finansieringsmodellen enkelt bidrar til å for eksempel gi forutsigbare inntekter til NRK, er den effektiv i å nå kriteriets mål. Motsatt, dersom det å oppnå ønsket effekt, for eksempel forutsigbare inntekter, krever mye innsats (for eksempel i form av et omfattende system for innkreving av inntekter), blir effektiviteten dårlig.

Det er altså mulig at en finansieringsmodell har god effekt (den kan i teorien nå målene som er satt), men mindre god effektivitet. Det motsatte er også mulig: En modell kan ha relativt liten effekt, men den effekten man faktisk får oppnås svært effektivt.

Etter vurderingen av hver modell for seg sammenligner vi modellene mot hverandre, og tar en helhetlig vurdering av modellenes effekt på de fem vurderingskriteriene. Vi samler til slutt vurderingene i en tabell for enklere å kunne sammenligne modellenes virkninger.

**Figur 2-1 Oppsummerende tabell**

	Lisens		Husholdningsavgift		Skattefinansiert	
	Effekt	Effektivitet	Effekt	Effektivitet	Effekt	Effektivitet
Robusthet overfor teknologiske endringer						
Forutsigbarhet om inntekter						
Administrative kostnader						
Fordelingsmessige konsekvenser						
Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet						

### 3. Beskrivelse av vurderingskriteriene

I dette kapitlet går vi nærmere inn på hvordan vi tolker de fem angitte vurderingskriteriene. Disse tolkningene må være på plass før vi faktisk kan gå inn og vurdere hvordan ulike finansieringsmodeller håndterer de ulike kriteriene. Det er et viktig poeng at de fem kriteriene på ingen måte er gjensidig utelukkende og uavhengige. I dette kapitlet har vi derfor forsøkt å tolke kriteriene slik at de i størst mulig grad kan separeres. For å synliggjøre denne problemstillingen har vi drøftet overlapp og avhengighet på slutten av kapitlet.

#### 3.1. Finansieringsmodellens robusthet overfor teknologiske endringer

**Dette kriteriet ser på hvorvidt finansieringsmodellen tåler teknologiske endringer uten at inntektsgrunlaget reduseres. En robust modell med hensyn til teknologiske endringer blir her definert som en teknologi-uavhengig modell. Uavhengigheten er som vi skal se knyttet til valg av finansieringsobjekt.**

Nordmenns mediekonsum er i rask endring. Økt bruk av internett for konsum av audiovisuelle produksjoner (eksempelvis på YouTube), økt bruk av nettbrett og mobiltelefoner, samt fremveksten av strømmetjenester som Netflix, Viaplay, HBO og NRKs programtilbud på nett, gjør at stadig flere benytter seg av internett for konsum av TV-tjenester. Som et eksempel ble NRK Super-serien «Karsten og Petra» sett mer på nett enn på TV høsten 2013.<sup>16</sup>

Samtidig har salget av TVer i Norge falt med 31 prosent fra 2007 til 2013, til 415 000 enheter. I samme perioden har antall smarttelefoner økt med 209 prosent. I 2013 ble det solgt nesten 2,2 millioner smarttelefoner, og 950 000 nettbrett. Antall solgte nettbrett steg med nesten 90 prosent i 2013 sammenliknet med året før. Men fremdeles har 95-97 prosent av husholdningene TV, og slik vil det nok være i mange år enda.<sup>17</sup>

Behovet for å møte den teknologiske utviklingen gjennom digitaliseringen har vært en viktig årsak til at mange land har utredet og endret sine finansieringsmodeller for allmennkringkasting de senere år. Konvergensproblematikken har ført til at mange land har økt avgiftene mer enn prisstigningen. Dette for å kunne ta høyde for økte kostnader gjennom blant annet investeringer og opplæring i ny kompetanse.<sup>18</sup>

I vurderingen av modellene med hensyn til teknologisk robusthet ser vi på om modellene er **teknologiuavhengig eller teknologiavhengig**. Disse faktorene er knyttet opp til valg av finansieringsobjekt, dvs. hva det er som blir avgiftsbelagt eller skattlagt.

**Teknologiuavhengige** modeller vil ikke ha behov for et eget regelverk for tilpasninger til ny teknologi siden finansieringsobjektet er uavhengig av teknologiske løsninger. Eksempler på slike modeller kan være en husholdningsavgift der finansieringsobjektet er husholdningen (og eventuelt bedrifter) og ikke fjernsynsapparatet, eller skattefinansiering der individer (og eventuelt bedrifter) med skattbar inntekt er finansieringsobjektet.

I en **teknologiavhengig** modell er finansieringsobjektet en teknologisk definisjon. For eksempel er dagens kringkastingsavgift knyttet til om man har fjernsynsapparat. For å sikre at en slik teknologiavhengig modell klarer å fange opp aktuelle teknologiske løsninger, må dette gjøres gjennom et regelverk (lov/forskrift) der det defineres hvilke teknologier som skal inkluderes i avgiften.

<sup>16</sup> NRK (2014): Årsrapport 2013. Tilgjengelig på: <http://www.nrk.no/informasjon/nrks-arsrapport-2013-1.11703989>

<sup>17</sup> medienorge.no ved UiB.

<sup>18</sup> Tambini, Damian (2014): "Mapping digital media", s 88. Tilgjengelig på <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-overviews-20140828.pdf>

En teknologiavhengig modell er dermed mindre robust med hensyn til teknologiske endringer enn en teknologi-uavhengig modell.

### 3.2. Forutsigbarhet om inntekter

**Dette kriteriet ser på finansieringsmodellenes evne til å levere en stabil inntektsstrøm over en lengre periode.**

Helt overordnet kan man si at det er to hovedfaktorer som er avgjørende for modellenes forutsigbarhet om inntekter.

- Innkreving av penger: Om publikum/innbyggerne faktisk betaler for tjenesten, hvis de kan påvirke et slikt valg.
- Fordeling av penger til NRK: Hvordan midlene kanaliseres til NRK i den enkelte modell.

#### Hvordan kanaliseres midlene til NRK

Det er to måter midler kan kanaliseres til NRK på:

- Gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet.
- Gjennom *øremerking* utenom statsbudsjettet (midlene går direkte til NRK), men der nivået på avgift/skatt defineres gjennom statsbudsjettet.

For alle de aktuelle modellene kan man argumentere for at finansiering over statsbudsjettet kan gi en viss grad av inntektsusikkerhet. Den endelig størrelse på bevilgning kan endres fra år til år, når den blir gjenstand for politisk tautrekning. På den andre siden vil en øremerking også kunne utsettes for politisk tautrekning, ved at politikerne endrer avgiftens størrelse.

Som eksempel kan nevnes at da Finland gikk over til TV-skatt i 2013, ble det sørget for at inntektene fra skatten ikke gikk via de statsfinansielle rammene. Dette for å sikre den finske allmennkringkasteren (YLE) en uavhengighet fra staten og med det sikrere inntektsgrunnlag.<sup>19</sup> Den finske øremerkingen er uansett ikke upåvirkelig fra nasjonalforsamlingen. For 2015 ble det besluttet at inntektsgrunnlaget for YLE ikke skal inflasjonsjusteres.

#### Forutsigbarhet knyttet til inntektsgrunnlaget

Allmennkringkasterens omdømme, legitimitet og kvalitet samt den teknologiske utviklingen kan bidra til å redusere forutsigbarhet om inntekt på sikt. I Storbritannia har BBCs omdømme påvirket lisens-nekt-kampanjer og satt i gang prosesser knyttet til juridisk vurdering av lisensinnkrevingen; hvorvidt man har juridisk dekning for å straffe de som eventuelt nekter å betale lisens.<sup>20</sup>

Endring av seervaner vil også utfordre forutsigbarheten om finansiering. I 2013 så 74 prosent av befolkningen mellom 9-79 år på fjernsyn, mot 82 prosent i 2010. Andelen som så TV på mobil var fremdeles relativt lav i 2013, med 3 prosent. Som nevnt øker salget av andre apparater enn fjernsynsmottagere eksplisivt. Dette kan på sikt rokke ved lisensgrunnlaget og representerer dermed en usikkerhetsfaktor mht. fremtidige inntekter.

---

<sup>19</sup> Public Service-kommittén (2012). "SOU 59:2012 : Nya villkor för public service". Tilgjengelig på <http://www.regeringen.se/content/1/c6/19/86/92/18ea0825.pdf>

<sup>20</sup> Picard et. al. (2013): Is there Still a Place for Public Service Television? Effects of the Changing Economics of Broadcasting.



Valg av modell vil avgjøre hvilken mulighet man har til å påvirke om man skal betale eller ikke. Finansieringsrobusthet med hensyn til dette vil være sterkest når det ikke er mulig å ikke betale avgiften. Andelen ikke-betalende undergraver finansieringsmodellens legitimitet, og med det forutsigbarheten om inntekter.

### 3.3. Administrative kostnader

**Finansieringsmodellenes administrative kostnader vil i denne rapporten bli vurdert ut ifra kostnader knyttet til inndrivelsen av avgift/skatt i de ulike modellene. Vi ser også på hvilke samfunnsøkonomiske kostnader modellvalget vil ha.**

De rene administrasjonskostnadene ved inndrivning av skatt/avgift vil avhenge av hvordan den er organisert og hvem som utfører inndrivelsen. Målet må være at inndrivelsen er så effektiv så mulig. I den svenske utredningen «Framtidens radio- og tv-avgift» ble det understreket viktigheten av at så mye som mulig av inntektene til allmennkringkasteren gikk til det inntektene var ment for, og ikke til administrasjon.<sup>21</sup> Dette for å sikre finansieringsmodellens og allmennkringkasterens legitimitet. Direkte administrasjonskostnader vil påløpe for alle finansieringsmodellene. Valg av finansieringsobjekt vil påvirke administrasjonskostnadene ved at det er mer krevende å følge opp innbetalingene når avgiften knyttes til et apparat enn hvis den knyttes til en person, husholdning eller bedrift.

I samfunnsøkonomiske analyser må man i tillegg til å beregne de administrative kostnadene også vurdere hva slags tap samfunnet lider som følge av at midler drives inn gjennom skatt og avgifter for å finansiere et gode eller en tjeneste. Denne kostnaden betegnes gjerne som skattefinansieringskostnaden.<sup>22</sup> Det er stor grad av uenighet om hvor stort dette samfunnsøkonomiske tapet ved skattefinansiering faktisk er. Finansdepartementet har derfor laget en mal der man skal benytte en skattefinansieringskostnad på 20 prosent av skatteprovenyet. Det betyr med andre ord at kostnaden for brukerne/skatteyterne ved et prosjekt som er finansiert over skatte-seddelen med 100 kroner, blir 120 kroner. Når tallet er såpass stort blir det viktig å avklare hvordan denne kostnadskomponenten spiller inn under ulike finansieringsmodeller for NRK.

#### Nærmere om prinsippene bak skattefinansieringskostnader

Generelt må de betalbare kostnadene for et offentlig prosjekt dekkes ved **generell beskatning** eller ved brukerbetaling dersom det er praktisk mulig. Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. En generell skatt på tjenester vil skape en kile mellom prisen eksklusiv skatt, som ligger til grunn for produsentenes lønnsomhetsvurderinger, og prisen inklusiv skatt som er avgjørende for hvor mye forbrukerne vil kjøpe av tjenesten. På samme måte vil en skatt på arbeidskraft skape en kile mellom den nettolønnen arbeiderne mottar og den bruttolønnen bedriftene må betale. Slike skattekiller vrir produksjons- og konsumbeslutningene på en slik måte at konsumentene får et tap som er større enn selve skattebeløpet.

**Brukerbetaling** vil, i motsetning til generell beskatning, kun berøre de individene som benytter tjenesten, og dermed forsvinner skattefinansieringskostnader. De samfunnsøkonomiske virkningene av visse former for brukerbetaling kan likevel ha likhetstrekk med virkningene av generell beskatning. Som et eksempel kan vi betrakte allmennkringkasting. Siden det ikke kan dannes køer i forbindelse med bruk av TV, vil det ikke være noen merkbar merkostnad knyttet til en liten økning av antall seere, og den optimale brukerprisen vil dermed

<sup>21</sup> Public Service-kommittén (2012), s. 196.

<sup>22</sup> Finansdepartementet (1997): Nytt-kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor, NOU 27: 1997. Se også Finansdepartementet (2012): Samfunnsøkonomiske analyser, NOU nr 16: 2012

være lik null dersom vi ser bort fra finansieringsbehovet. Hvis staten innfører en kringkastingslisens i en slik situasjon, vil seerne bli stilt overfor en pris som er høyere enn den samfunnsøkonomiske kostnaden ved bruk av TV. Dermed vil TV bli mindre brukt enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig. Forskjellen mellom samfunnsøkonomisk kostnad og brukerpris virker på samme måte som den skatteken som oppstår ved generell beskatning, og seeren får et velferdstap som er større enn provenyet fra lisensordningen.

Teksten er hentet fra NOU 27: 1997, s. 86, men er kortet noe ned og i tillegg har vi byttet ut brukerbetaling for vei (bompenger) med brukerbetaling for allmennkringkasting (NRK).

Konsekvensene av dette blir diskutert nærmere i kapittel 5.

### 3.4. Fordelingsmessige konsekvenser

**Fordelingsmessige konsekvenser ser på hvordan finansieringsmodellen påvirker inntektsfordeling.**

Det vil fra et samfunns- og myndighetsperspektiv være ønskelig at offentlig finansiering av goder ikke gir uintenderte fordelingsmessige effekter. Hvis man ønsker en fordelingsmessig nøytral avgift, bør dermed finansieringsmodellen ta hensyn til økonomiske ulikheter, slik at ikke noen kommer dårligere ut enn andre som følge modellens innretning. Dersom det er politisk ønskelig å bidra til en likere inntektsfordeling i samfunnet, bør man vurdere i hvilken grad finansieringsmodellen nettopp bidrar til å jevne ut inntekt i samfunnet.

Flere land har innrettet sin finansiering av allmennkringkasting ved å differensiere med hensyn til inntektsnivå. I Finland var de fordelingsmessige konsekvensene en av grunnene til at de i 2013 gikk over til TV-skatt på inntekt med ulike innslagspunkter. I Tyskland har man nylig innført en husholdningsavgift som differensierer mellom husholdninger med ulik yteevne.

### 3.5. Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet

**NRKs uavhengige posisjon definerer vi som NRKs redaksjonelle og institusjonelle uavhengighet. NRKs legitimitet defineres på sin side som omdømme og posisjon i det norske samfunn, dvs. blant innbyggere, folkevalgte og andre interessegrupper som kan påvirke NRK.**

Dette kriteriet er grunnleggende for allmennkringkasteren som institusjon i samfunnet. Punkt én på NRK-plakaten bidrar til å understreke dette:

*«NRK skal være redaksjonelt uavhengig. NRK skal verne om sin integritet og troverdighet for å kunne opptre fritt og uavhengig i forhold til personer eller grupper som av politiske, ideologiske, økonomiske eller andre grunner vil øve innflytelse på det redaksjonelle innholdet. Virksomheten skal preges av høy etisk standard og over tid være balansert. [...]»<sup>23</sup>*

I hvilken grad påvirker de ulike finansieringsmodellene allmennkringkasterens uavhengige posisjon og legitimitet? En robust finansieringsmodell vil tilrettelegge for best mulig avveining av NRKs selvstendige situasjon sett opp imot mulige politiske føringer.

Internasjonalt avhenger den uavhengige posisjonen og legitimiteten for kringkastere i stor grad av forhold knyttet til det enkelte land: Juridiske bestemmelser og implementeringen av disse samt politiske tradisjoner, institusjoner og kultur er avgjørende. Det er også viktig å merke seg at både medieøkonomer og EBU vektlegger

<sup>23</sup> NRK-plakaten (2012). Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/KKD/Medier/NRK\\_plakat.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KKD/Medier/NRK_plakat.pdf)

sammenhengen mellom kriteriet «forutsigbarhet om inntekter» og kriteriet knyttet til redaksjonell og institusjonell uavhengighet:

*«Being able to operate independently from political or economic powers depends largely on whether PSM can rely on appropriate funding and on a degree of financial continuity and stability.»*

*EBU, 2012.*

I Sverige er den langsiktige forankringen knyttet til «sändningstillstånd»<sup>24</sup>, mens britene har nedfelt kravene til BBC i et 10-årig «charter».<sup>25</sup> 2007 var siste gang Stortinget gjorde en bred vurdering av NRKs samfunnsoppdrag og dens virksomhet gjennom behandlingen av St.meld. nr. 30 (2006-2007).<sup>26</sup> Slikt sett kan man si at NRK har en langsiktig forankring, som imidlertid ikke er formalisert på samme måte som i Sverige og Storbritannia.

Europarådet uttaler at 'first priority' for allmennkringkasting er *redaksjonell og institusjonell uavhengighet*.<sup>27</sup>

*Redaksjonell uavhengighet* er definert som «allmennkringkasterens rett til å bestemme innholdet i programmer fritt, uten innblanding fra ekstern myndighet, innenfor rammer gitt av lover og regler som skal sikre legitime rettigheter og interesser».

*Institusjonell uavhengighet* innebærer at allmennkringkasteren har rett til å organisere sine aktiviteter og sin administrasjon fritt, igjen innenfor rammene av eksisterende lover og regler.<sup>28</sup>

En mer generell definisjon på politisk uavhengighet overordnet finner vi hos Hanretty:

*"... political independence refers to 'the degree to which PSB employees take day to-day decisions about their output or the output of their subordinates, without receiving and acting on the basis of instructions, threats or other inducement from politicians, or the anticipation thereof; or considering whether the interests of those politicians would be harmed by particular choices about output'".*<sup>29</sup>

I den svenske utredningen<sup>30</sup> ble det vektlagt at allmennkringkasters uavhengighet ansees som en grunnstein for å kunne rettferdiggjøre finansieringen. Videre ble det pekt på viktigheten av at alle som skal betale for tjenesten faktisk betaler. Hvis ikke undergraves legitimiteten. I forbindelse med behandlingen av den svenske utredningen

<sup>24</sup> Den nåværende avtalen er 6-årig

<sup>25</sup> Sveriges sendingstillstand 2014-2019:

<http://www.svt.se/omsvt/fakta/public-service/article1713807.svt/binary/S%C3%A4ndningstillst%C3%A5nd%202014%20-%202019>

Danmark Mediaavtale 2015-18:

[http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Kulturpolitik/medier/Mediaaftalen/Mediaaftale\\_2014/Mediaaftale\\_af\\_26\\_jun\\_i\\_2014endelig1.pdf](http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Kulturpolitik/medier/Mediaaftalen/Mediaaftale_2014/Mediaaftale_af_26_jun_i_2014endelig1.pdf)

BBCs charter 2007-2016:

[http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/regulatory\\_framework/charter\\_agreement.html](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/regulatory_framework/charter_agreement.html)

<sup>26</sup> Stortingets innstilling om Kringkasting i en digital fremtid: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2007-2008/inns-200708-024/>

<sup>27</sup> Council of Europe (2012), Recommendation of the Committee of Ministers to member States on public service media governance. Tilgjengelig på <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908265>

<sup>28</sup> Council of Europe (1996), Recommendation of the committee of ministers to member states on the guarantee of the independence of public service broadcasting. Tilgjengelig på

[http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Media%20Law/Reference%20Texts/CoE%20-%20Media%20Freedom%20and%20Pluralism/REF%20COE-CM%20R\(96\)10.pdf](http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Media%20Law/Reference%20Texts/CoE%20-%20Media%20Freedom%20and%20Pluralism/REF%20COE-CM%20R(96)10.pdf)

<sup>29</sup> Hanretty, C. (2009), 'Explaining the de facto independence of public broadcasters', British Journal of Political Science, 40, 1, p. 75

<sup>30</sup> Public Service-kommittén (2012)

i Riksdagen understreket den svenske regjeringen forutsetningen om at allmennkringkaster beholder sin selvstendighet best gjennom finansiering på siden av statsbudsjettet.<sup>31</sup>

*«Verksamhetens självständighet garanteras bäst genom att intäkterna läggs vid sidan av statsbudgeten och inte kan användas till andra ändamål än till radio och tv i allmänhetens tjänst.»*

Damian Tambini skriver i LSEs «Mapping digital media»<sup>32</sup> at overgangen fra lisensfinansiering til direkte statlig støtte kan være med på å undergrave allmennkringkasters uavhengighet, men han understreker at den allmenne oppfattelse av uavhengighet ikke blir påvirket av finansieringskilden alene. Tambini mener derfor at man ikke kan påstå at en endring til direkte statlig finansiering alene truer uavhengigheten.

### **Legitimitet**

Legitimiteten hos publikum avhenger blant annet av om publikum føler at man får igjen for pengene. I den danske utredningen fra 2014 ble det understreket at kunde-leverandør-forholdet en lisensmodell er sentralt for modellens legitimitet.<sup>33</sup>

I utredningene av potensielle finansieringsmodeller for allmennkringkastere i Sverige, Danmark og Finland ble det vektlagt at legitimiteten hos publikum blir påvirket av andelen tyvtittere. Jo flere som ikke betaler, jo lavere legitimitet. I Finland var utfordringen med fallende andel lisensbetalere sentral i forbindelse med vurdering av allmennkringkasters inntektsgrunnlag, uavhengighet og legitimitet.

Men legitimiteten kan også bli utfordret ved å stille det motsatte spørsmålet; hvorfor skal man betale for noe man ikke bruker? Rettferdighetsspørsmålet bygger også opp under legitimitet hos publikum. Er det riktig at husholdninger med flere personer skal betale mindre per person enn enslige? Og er det riktig at all teknologi som kan vise TV defineres som et fjernsynsapparat, og dermed pålegges en kringkastingsavgift? En avgift på all relevant teknologi vil kunne undergrave publikums legitimitet. I Sverige mente høyesterett at det ikke var dekning i regelverket til å inkludere PC og mobil i lisensgrunnlaget da primærfunksjonene til slike apparater ikke er å se på TV.<sup>34</sup>

Hvorvidt legitimiteten påvirkes av at lisensinntektene er øremerket er vanskelig å si noe om. På den ene siden kan øremerking øke legitimiteten fordi det signaliserer at allmennkringkasting er et så viktig gode at inntektene må sikres. På den annen side kan legitimiteten svekkes ved at kringkasteren ikke er en del av prioriteringsdebatten. Litteraturen gir heller ingen tydelige indikasjoner på dette, og det er vanskelig å si noe om den totale effekten.

## **3.6. Gjensidig avhengighet og overlapp mellom vurderingskriteriene**

Som nevnt i innledningsvis i kapitlet er det ikke slik at kriteriene er fullt ut gjensidig utelukkende: Det er i noen grad både gjensidig avhengighet og overlapp. Særlig gjelder dette kriteriene «robusthet overfor teknologiske endringer», «forutsigbarhet om inntekt» og «NRKs uavhengighet og legitimitet», men også i noen grad «administrative kostnader».

<sup>31</sup> Prop 2012/13:164: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Bildning-och-tillganglighet--\\_H003164/?html=true](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Bildning-och-tillganglighet--_H003164/?html=true)

<sup>32</sup> Tambini, D. (2014), s. 87.

<sup>33</sup> Kulturministeriet (2014)

<sup>34</sup> Sveriges høyesterett har avgitt en dom hvor man sier at det ikke finnes grunnlag i eksisterende lovgivning for å utvide lisensgrunnlaget til også å omfatte apparater uten TV-mottaker.

Generelt kan man si at teknologisk endring er en drivkraft som påvirker alle andre faktorer knyttet til allmennkringkasting. Men i vår gjennomgang er det særlig forholdet knyttet til selve innkrevingmekanismen som er viktigst. En teknologiavhengig innkreving gir trolig både større forutsigbarhet om inntekt på sikt, og ikke minst lavere administrative kostnader. Teknologiske endringer påvirker imidlertid også publikums mediekonsum, som i sin tur kan bidra til endret syn på allmennkringkasting og dermed NRKs legitimitet. Publikum velger også politikere som vil være påvirket av «folk flest» sitt syn på NRK og finansieringsformen (legitimitet).

Forutsigbarhet om inntekt er knyttet til både innkreving fra publikum/skattebetalere og fordeling videre til NRK. Både innkreving og fordeling er til en viss grad avhengig av NRKs legitimitet: Redusert legitimitet hos publikum gir fare for lavere oppslutning rundt innkrevingen; flere «tyvtittere» og ikke-betalere generelt. Dette gir i sin tur effekter på administrative kostnader knyttet til innkreving, som da vil øke. Men det vil også til syvende og sist kunne påvirke forutsigbarhet om inntekter når man ikke lenger kan forsvare ytterligere innkreving-administrasjon. Men først og fremst er forutsigbarhet om inntekt knyttet til fordelingen av penger til NRK og NRKs legitimitet på Stortinget: Lavere legitimitet kan over tid resultere i mer uforutsigbare rammebetingelser knyttet til finansiering. En stabilt høy legitimitet på tvers av politiske partier og over tid synes å være viktig.

## 4. Beskrivelse av de fire aktuelle finansieringsmodellene

Det er fire aktuelle offentlig regulerte finansieringsmodeller som skal vurderes i denne utredningen: Lisensavgift, husholdningsavgift, en individbasert skatt som er lik for alle (kopp-skatt) og en statlig finansiering over statsbudsjettet - via generell beskatning. I prinsippet kan man operere med kombinasjoner av disse fire hovedmodellene, men vi diskuterer ikke dette nærmere i denne utredningen.

Tabellen nedenfor viser en oversikt over egenskapene til de fire ulike alternativene. I tabellen gjør vi kort rede for om finansieringsmodellen er teknologiavhengig eller ei, om det er mulig å øremerke avgiften eller skatten og hva som danner inntektsgrunnlaget ved de ulike modellen.

Tabell 4-1 Kort oversikt over finansieringsmodellenes kjerneegenskaper

	Lisens	Husholdningsavgift	Kopp-skatt	Inntektsskatt
Teknologiavhengig	JA	NEI	NEI	NEI
Mulig å øremerke inntektsgrunnlaget	JA	JA	JA, Men kan være komplisert i praksis i Norge	Teoretisk mulig, men i praksis ikke gjennomførbart i Norge
Objekt for inntektsgrunnlag	Alle eiere av apparat(er)	Alle husholdninger og bedrifter	Alle skattepliktige personer og bedrifter	Alle personer og bedrifter med skattbar inntekt

Det er kun en apparatrelatert lisensavgift som kan sies å være teknologiavhengig. De andre tre finansieringsmodellene er teknologiavhengige. Spørsmålet om øremerking er sentralt i denne utredningen.

Vi har trukket et tydelig skille mellom de to skattefinansierte modellene som baserer seg på henholdsvis kopp-skatt og beskatning av inntekt (eller det generelle skattegrunnlaget). Dette skillet er knyttet til potensialet for øremerking. Det er i prinsippet mulig å øremerke inntekter i finansieringsmodellene, men praksis tilsier noe annet. Vi anser det som svært vanskelig i Norge å øremerke det generelle skattegrunnlaget rettet mot personer og bedrifter. Det er ingen tradisjon for dette og samfunnsøkonomer er generelt skeptiske til øremerking av slike skatteinntekter. Denne modellen er derfor å betrakte som ikke øremerket.

Man kan derimot tenke seg at en kopp-skatt drevet inn gjennom skatteetaten kan øremerkes. Denne modellen er derfor ansett som øremerket i utredningen. Videre ser vi det som lite praktisk relevant å bruke ressurser på å beskrive en kopp-avgift som drives inn på andre måter enn gjennom skatteoppgjøret. I Norge har vi lang tradisjon for innføring av husholdningsrettede avgifter utenom skattesystemet, men ikke avgifter rettet mot alle individer. Å etablere en slik løsning vil nærmest være ekvivalent med å etablere to parallelle skattesystemer. Det er etter vårt syn lite realistisk.

I de følgende avsnittene drøfter vi de fire finansieringsmodellene i mer detalj. Ettersom både modellen basert på øremerket kopp-skatt og modellen basert på generell inntektsskatt finansieres over skatteseddelen, velger vi å behandle dem i samme gruppe og underkapittel, både her og i kapittel 5.

### 4.1. Lisens

Lisens representerer en bruker- eller eierbasert finansiering av allmennkringkasting hvor publikum i utgangspunktet betaler en flat avgift for tjenestene dersom de besitter en radio- og/eller fjernsynsmottaker. I prinsippet

knyttes lisensen direkte til selve apparatet som brukes til å se på TV eller høre på radio. I europeiske land som opererer med en lisens går inntektene fra lisensen normalt direkte til allmennkringkasteren gjennom et kontor som har ansvar for å drive inn lisensen.

Lisens ble opprinnelig valgt som finansieringsmodell for allmennkringkasting i mange land fordi allmennkringkasting ikke ble sett på som en generell offentlig tjeneste på linje med andre sosiale tjenester.<sup>35</sup> Det var dessuten sterk støtte for at brukerne skulle betale siden det både var uklart hvor mange som faktisk ville få tilgang til tjenesten og hvor mange som faktisk ønsket tjenesten. Samtidig ble bevisstheten knyttet til behovet for redaksjonell uavhengighet og beskyttelse mot politisk påvirkning viktigere. Lisens ble i mange land en viktig løsning på denne utfordringen. Over tid ble dermed lisens en finansieringsmodell med tre anerkjente fortrinn:

1. Kostnadene ved allmennkringkasting bæres direkte av brukerne.
2. Dette skaper et direkte forhold mellom allmennkringkasteren og publikum.
3. Frigjør i større grad allmennkringkasteren fra myndighetenes (eller kommersielle aktørers) kontroll over og påvirkning på innhold, organisering og strategi.

Frem til årtusenskiftet har lisensfinansiering blitt sett på som en stabil og sikker løsning for finansiering av allmennkringkasting. Men lisens som sådan er ingen garanti for at publikum betaler, og de siste årene har flere land fått større utfordringer med innkrevingen.

En kringkastingslisens på bruk av, eller eierskap til, en radio eller fjernsynsmottaker er per definisjon teknologiavhengig. Rett nok kan den rette seg mot et bredt utvalg av apparater som kan ta imot eller laste ned radio og fjernsynssendinger, men avgiften er definert gjennom dens tilknytning til slike apparater.

Det er mulig å øremerke inntektsgrunnlaget for lisensen – og det er nettopp denne muligheten som skaper grunnlag for de tre anerkjente fortrinnene. Man kan også tenke seg en lisens som ikke er øremerket. Da vil man ende opp med en avgift som har som sitt primærmål å finansiere allmennkringkastingen, men som også kan anvendes til andre formål. Et eksempel på en slik avgift er veiavgiften. Denne kreves inn av Toll- og avgiftsdirektoratet og inngår i statens totale skatte- og avgiftsinngang.

<b>EBU-land som hovedsakelig har lisensfinansiert allmennkringkasting</b>
---

Norge, Sverige, Danmark, Sveits, Storbritannia, Frankrike, Kroatia, Tsjekkia, Italia, Slovenia, Slovakia, Tyrkia, Irland, Østerrike
---

## 4.2. Husholdningsavgift

En alternativ finansieringsmodell er en husholdningsavgift. Denne ligner i stor grad på lisensen, med unntak av at den vil gjelde for alle husholdninger uavhengig om de eier en fjernsynsmottaker eller ikke. Finansieringsobjektet er dermed husholdningen, og ikke apparatet. Avgiften er derfor fullt ut teknologiavhengig.

I Europa benytter nå Tyskland, Portugal og Hellas seg av en husholdningsavgift for å finansiere allmennkringkasting.<sup>36</sup> I Tyskland valgte man fra og med 2013 å gå over til en husholdningsavgift der alle husholdninger

<sup>35</sup> O'Hagan, J. og Jennings, M. (2003): [Public Broadcasting in Europe: Rationale, License Fee and Other Issues](https://ideas.repec.org/a/kap/jculte/v27y2003i1p31-56.html). Tilgjengelig på: <https://ideas.repec.org/a/kap/jculte/v27y2003i1p31-56.html>

<sup>36</sup> [Informasjonsskriv fra ARD og ZDF: The new license fee for the general public; https://www.rundfunkbeitrag.de/e360/e364/e224/e637/resources1413/Informationsflyer\\_buergerinnen\\_und\\_buerger\\_englisch.pdf](https://www.rundfunkbeitrag.de/e360/e364/e224/e637/resources1413/Informationsflyer_buergerinnen_und_buerger_englisch.pdf). Portugal og Hellas krever inn avgift via elektrisitetsregningen. Man kan dermed si at avgiften er knyttet til husstand.

i utgangspunktet betaler en flat månedsavgift på 18 Euro. Virksomheter avgiftsbelegges med hensyn til antall lokaler, ansatte og kjøretøy. Avgiften, som er gitt navnet «Rundfunkbeitrag», finansierer de to allmennkringkasterne ZDF og ARD.

Husholdningsavgiften kan i prinsippet variere mellom husholdninger med ulike karakteristika (sted, størrelse, inntekt, arbeidsevne etc.). Tyske myndigheter har åpnet for at utvalgte husholdninger (arbeidsledige, langtids-trygdede, studenter m. fl) slipper med redusert avgift eller fullt avgiftsbortfall.

For å kunne avgiftsbelegge husholdninger er man avhengig av å kunne identifisere alle husholdninger i Norge, samt én eller flere individer som kan defineres som ansvarlige avgiftsbetalere. Vi kommer tilbake til denne problemstillingen i kapittel 5.

Inntektsgrunnlaget som skal drives inn gjennom en husholdningsavgift kan øremerkes. Imidlertid kan man i prinsippet også ha en husholdningsavgift som tilfaller statskassen slik at provenyet blir behandlet av Stortinget på lik linje med andre skatter og avgifter. De fleste statlige særavgifter blir i dag behandlet på denne måten.<sup>37</sup> På samme måte ilegges husholdninger kommunale avgifter som ikke er fullt ut øremerkede. Når dette er sagt så ser vi det som hensiktsmessig å betrakte slike ikke-øremerkede avgifter som en form for skattefinansiering av tiltaket, og omtaler slike øremerkingsspørsmål derfor under delkapittelet om skattefinansiering. I det videre omtaler vi altså husholdningsavgift utelukkende som en øremerket finansieringsmodell.

I Norge kreves det i dag inn en rekke særavgifter til staten som er knyttet opp mot eierskap og aktivitet i bedrifter og husholdninger. Bilavgift og miljøavgifter er gode eksempler på slike avgifter og de er gjennomgående ikke øremerkede. Også på kommunalt nivå kreves det inn slike avgifter, der avgifter for renovasjon, vann og avløp og andre kommunale tjenester er mest kjent. Det foreligger sterke føringer på forholdet mellom innbetalt avgift og bruk av disse midlene, men heller ikke disse avgiftene er fullt ut øremerkede, ettersom de ikke uavkortet allokeres til anvendelsen.

### 4.3. Skattefinansiering

Allmennkringkasting kan finansieres med skatteinntekter. Skattefinansiering har blitt en stadig viktigere finansieringskilde for allmennkringkasting i Europa:

*«While overall funding has fallen in real terms, the proportionally fastest growing element of overall PSM revenue is derived from direct funding by the state.»<sup>38</sup>*

I dag finansierer 15 europeiske land allmennkringkastingen hovedsakelig gjennom skatteinntekter. De fleste av disse landene er små. En sentral årsak til at stadig flere land har vurdert å gå over til skattefinansiering av allmennkringkasting er at man har fått behov for å skille skarpere mellom kommersiell og offentlig kringkasting.<sup>39</sup> Skattefinansiering bidrar til å understreke allmennkringkasterens offentlige oppdrag.

<sup>37</sup> Finansdepartementet (2007). «En vurdering av særavgiftene», NOU 2007:8. Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/nou/NOU\\_2007\\_8.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/nou/NOU_2007_8.pdf)

<sup>38</sup> European Broadcasting Union (2014). «Connecting to a networked Society. Vision 2020». Tilgjengelig på <http://www3.ebu.ch/publications/vision2020-full-report>

<sup>39</sup> Reid (2003), Picard, Robert G., (2006). «Financing public media: The future of collective funding». I Nissen, Christian S., 2006: Making a Difference: Public Service Broadcasting in the European Media Landscape.



### 4.3.1. To modeller for skattefinansiering

Det finnes i hovedsak to relevante former for skattefinansiering: via inntektsskatt (eventuelt generell beskatning) og via en såkalt kopskatt.

- 1 Skattefinansiering via inntektsskatt:** Allmennkringkastingen kan finansieres ved en økning av inntektsskatten på arbeids- og kapitalinntekt, og eventuelt skatten på selskapsoverskudd.<sup>40</sup> Staten kan også velge hvordan en skatteøkning skal slå ut i endret inntektsskatt for ulike grupper i samfunnet. Man kan velge å øke skattesatsen likt for alle, eller man kan gjøre skattesystemet mer progressivt ved å legge en enda større del av finansieringsbyrden på de med høy eller de med lav inntekt. Det ligger utenfor dette prosjektets rammer og mandat å vurdere hvordan en endring i inntektsskatten skal utformes.
- 2 Skattefinansiering via kopskatt:** En kopskatt er et fast beløp som alle skattepliktige personer må betale. Skattesummen er lik for alle, uavhengig av inntektens størrelse. Fordi kopskatten ikke legges på en aktivitet eller en vare (eksempelvis arbeid, sparing, transport, alkohol etc.) har den ikke den uheldige effekten at den gjør noe relativt sett dyrere enn andre ting. Den har dermed ikke såkalte skattemessige vridningseffekter som virker negativt inn på samfunnsøkonomisk nytte og velferd.<sup>41</sup>

Begge former for skattefinansiering er teknologiavhengig per definisjon. Dersom skatt på inntekt legges til grunn vil man bare kunne finansiere allmennkringkastingen basert på personer med inntekt. I 2012 var det registrert 2,85 millioner personer med skattbar inntekt i Norge. Dersom man benytter en kopskatt kan man i prinsippet omfatte alle, men det vil være naturlig å ta utgangspunkt i personer som er over 17 år og som eventuelt får et skatteoppgjør i form av en selvangivelse.

<b>EBU-land som hovedsakelig har skattefinansiert allmennkringkasting</b>
---

Finland, Island, Latvia, Litauen, Estland, Nederland, Belgia, Spania, Ukraina, Vatikanstaten, Bulgaria, Kypros, Andorra, Armenia, Georgia, Moldova, Marokko
---

### 4.3.2. Nærmere om skattefinansiering og øremerking

Et sentralt punkt knyttet til skattefinansiering er i hvilken grad denne finansieringsmodellen kan baseres på øremerkede skatteinntekter. Med dette mener vi at midlene som innrapporteres som betalt skatt hos skatteyder, holdes av utelukkende til formålet å finansiere NRK. Alternativet er at tildelingen av ressurser til NRK foretas gjennom den ordinære budsjettbehandlingen på Stortinget.

Det er i prinsippet ikke noe problem å øremerke skatteproveny. En øremerket skattefinansiering av allmennkringkasting finner man nå i Finland. Fra og med 2013 gikk Finland over til finansiering av rikskringkasteren via inntektsskatten. Provenyet fra den såkalte YLE-skatten går direkte til statskassen, hvor det derfra overføres et gitt beløp til Statens TV- og radiofond. Fondet er ikke en del av statsbudsjettet.<sup>42</sup> Dette kan dermed karakteriseres som en form for øremerket medieskatt. I Norge har vi lite tradisjon for slik øremerking av skatteinntekter til staten. Det finnes noen eksempler, men de er få og man kan diskutere i hvilken grad de faktisk er øremerkede.

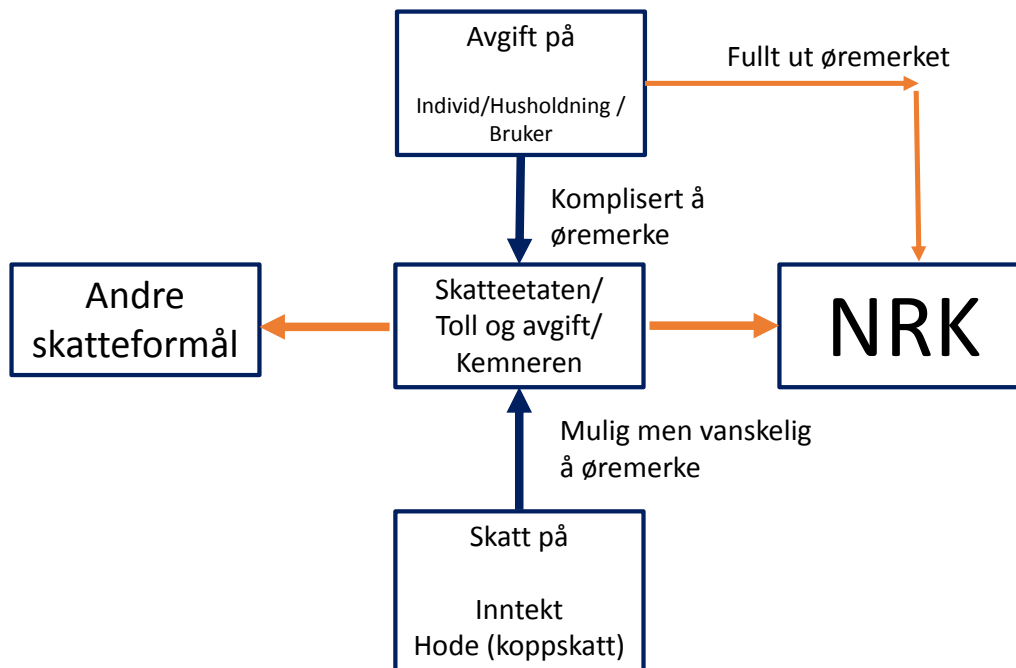
I figuren under har vi forsøkt å organisere diskusjonen rundt skattefinansiering og øremerking.

<sup>40</sup> Det er også mulig å endre skatten på formue, og eventuelle andre skatteobjekter.

<sup>41</sup> Se Finansdepartementet: NOU 2012:16: Samfunnsøkonomiske analyser. Se også Kind og Schjelderup (2009) om skattefinansieringskostnad (marginalkostnad ved offentlig ressursbruk).

<sup>42</sup> Kulturministeriet (2014). Mulige alternativer til den nuværende licensfinansiering af DR og de regionale TV 2-virksomheder mv. Tilgjengelig på [http://kum.dk/uploads/tx\\_templavoila/Licensrapport%20endelig.pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licensrapport%20endelig.pdf)

Figur 4-1 Avgifter, skattefinansiering og mulighet for øremerking



Til høyre i figuren har vi lagt NRK. Dersom det er NRK som krever inn avgiften vil inntekten være øremerket. NRK kan ikke kreve inn skatter. I sentrum av figuren finner vi skatte- eller avgiftsinnkrevere som Skatteetaten, Kemneren og Toll- og avgiftsdirektoratet. Dersom inntektene ikke øremerkes NRK går provenyet inn i statskassen sammen med andre skatter og avgifter. Disse omfordeles til de formål Stortinget ønsker å prioritere. Finansieringen av NRK blir da en del av den ordinære budsjettbehandlingen der tilskuddet til NRK blir veid opp imot tilskudd til andre institusjoner. NRK blir dermed en del av prioriteringsdebatten. Avgiftsinnkreverne vil både kunne kreve inn avgifter og skatter. Dersom det er snakk om en avgift vil det være naturlig at intensjonen bak avgiften (finansiering av allmennkringkasting) gir føringer på hvor stor andel som skal gå til det som skal finansieres, slik vi ser for en del særavgifter. Dersom det er snakk om en skatt, vil Skatteetaten stå for innkrevingen og erfaringen tilsier at man da ikke velger å tillate en øremerking av inntektsgrunnet. Dette vil være særlig vanskelig dersom man velger å finansiere gjennom en økning i inntektsskatten.

#### 4.4. Vurdering av lisens, avgift eller skattlegging knyttet til bedrifter

I dag er det om lag 55 000 foretak som betaler 90 000 lisenser, eller nesten 5 prosent av totalt antall lisenser. NRK har ved svært forsiktige anslag anslått et potensial på om lag 10 000-15 000 flere lisenser i dette segmentet. Grunnen til de usikre tallene er at det er mange små foretak som ikke er registrert med TV. Ved en fast husholdningsavgift (registrerte adresser) kan alle bedrifter motta et krav om å betale avgiften. Ved skattlegging av inntekt kan samtlige foretak med skattbar inntekt være med på å betale for NRK.

I dette ligger det flere problemstillinger som skiller seg fra de vi møter i tilknytning til beskatning og/eller avgiftsbelegging av husholdninger:

1. Mange bedrifter har ikke fjernsynsapparat. TV er ikke en del av innsatsfaktorene for varen eller tjenesten de produserer. Er det da naturlig/rimelig å kreve avgift av samme type som en husholdningsavgift?
2. Dersom man ønsker å avgiftsbelegge alle plattformer (PC, mobiltelefon etc.), hvordan skal dette gjøres i bedrifter med mange enheter?

3. Bedrifter betaler kun skatt på overskudd. Det er et stort antall bedrifter som ikke har overskudd. Med en skattefinansiert modell vil beskatning av bedrifter føre til at kun de med overskudd betaler for allmennkringkastingen.

I Finland har de innført en medie-skatt for private bedrifter som avhenger av bedriftenes omsetning. Selskap med omsetning over 50 000 euro må betale 0,35 prosent skatt, i tillegg til en avgift på 140 euro. Maksimalt beløp per bedrift er 3 000 euro. Denne skatten kreves inn på samme måte som annen selskapsskatt. En slik løsning er valgt fordi man antar at store selskap har flere radio- og tv-mottakere enn små.

I Tyskland ble det innført en apparatuavhengig modell basert på at avgiften bedrifter skal betale avhenger av antall lokaler, ansatte og kjøretøy.<sup>43,44</sup> Dette har vist seg å by på problemer da foretak med mange avdelingskontorer og kjøretøy har opplevd kraftig økning i avgiften.

Med dagens lisensavgift har den danske utredningen fra Kulturministeriet<sup>45</sup> vist til at det er beregnet at det er om lag 100 000 virksomheter som betaler pålagt avgift. Det er med stor usikkerhet anslått at om lag 110 000 virksomheter ikke betaler lisens.

Utredningen fra Kulturministeriet velger å kun se på personskatten i deres diskusjon av finansiering via inntektskatt. De begrunner dette med at dersom bedriftene skal skattlegges gjennom selskapsskatt, kopskatt eller lignende, vil ikke dette tilsvare skatteprovenyet fra bedriftene via lisensen (som er relativt beskjedent; om lag to prosent av de totale lisensinntektene).

---

<sup>43</sup> Kulturministeriet (2014)

<sup>44</sup> Qz.com (2013); Germany's new broadcast fee has companies protesting and households outraged. Tilgjengelig på: <http://qz.com/42080/germanys-new-broadcast-fee-has-companies-protesting-and-households-outraged/>

<sup>45</sup> Kulturministeriet (2014)

## 5. Finansieringsmodellene sett opp mot de fem kriteriene

I dette kapitlet gjennomgår vi de fire finansieringsmodellene i lys av de fem kriteriene. Det er med andre ord her vi foretar vurderingene av ulike finansieringsmodeller slik oppdragets mandat ber om. Delvis tar vi utgangspunkt i drøftingen i de to foregående kapitlene og delvis foretar vi vurderinger basert på empiriske erfaringer fra Norge så vel som andre land det er relevant å sammenligne med. En mer systematisk gjennomgang av forhold og utvikling i utvalgte land finnes i vedlegg 1.

Vi er opptatt av i hvilken grad finansieringsmodellene er effektive verktøy for å finansiere NRKs virksomhet i tiden fremover. Effektivitetsmålet er hentet fra OECD-rammeverket for evaluering av offentlig finansierte prosjekter. Effektivitet handler om i hvilken grad man velger løsninger som krever minst mulig kostnader og ressursbruk. Dette evalueringskriteriet knytter seg særlig til spørsmålene om robusthet overfor teknologiske endringer, administrasjonskostnader og forutsigbarhet for inntekter. Videre er vi opptatt av finansieringsmodellenes effekt på økonomisk fordeling og NRKs uavhengige posisjon. Her er vi med andre ord opptatt av modellenes grad av måloppnåelse. Måling av effekt er også et sentralt element i OECD-rammeverket. Måling av finansieringsmodellenes relevans er i mindre grad anvendbart i dette prosjektet. Med relevans mener man normalt at tiltakene retter seg mot problemet (her definert som finansiering av NRK), og det er vanskelig å hevde at modellene som studeres ikke retter seg mot finansiering.

Før vi går nærmere inn på finansieringsmodellenes evne til å oppfylle de fem kriteriene, er det vesentlig å presisere at allmennkringkasting har tydelige trekk av det samfunnsøkonomer betegner som et kollektivt gode. En nærmere diskusjon av NRK som et kollektivt gode er presentert i vedlegg 3. Slike goder har den egenskap at man ikke kan ekskludere personer fra å konsumere gjennom å ta betalt for produktet. Det er nettopp spørsmålet om man kan ta betalt av konsumentene som avgjør om finansieringen må foretas over statlige budsjetter eller om man kan operere med en brukeravgift (lisens). I dag viser erfaringene at det er mulig å operere med en lisens, men hvordan vil dette se ut i fremtiden?

Ved overgang fra dagens lisensmodell til en annen modell må man påregne overgangskostnader gjennom reorganisering av hvordan innkrevingen blir gjort og ny infrastruktur til å gjennomføre innkrevingen. Dette er stort sett engangskostnader. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved å eventuelt nedbemanne/oppløse dagens NRK Lisensavdeling i Mo i Rana vil ha ringvirkninger, spesielt i lokalsamfunnet. I dag er det om lag 100 ansatte ved Lisensavdelingen, en betydelig arbeidsplass i lokalsamfunnet. På kort sikt kan en nedleggelse føre til økt lokal arbeidsledighet og økt økonomisk usikkerhet for de dette gjelder. Samtidig vil nedleggelsen gi ringvirkninger til lokalsamfunnet og næringslivet. Menon har ikke gjort nærmere vurderinger av ovennevnte virkninger da det ikke ligger i oppdragets mandat.

### 5.1. Lisensavgift

#### 5.1.1. Robusthet overfor teknologiske endringer

Så lenge det er formelt og praktisk gjennomførbart ved lov å innkreve lisens fra alle husstander som benytter allmennkringkasterens tjenester, må lisensavgift som finansieringsmodell kunne sies å være en relevant løsning på behovet for langsiktig, plattformnøytral finansiering av allmennkringkasteren. Dette vil gjelde selv om vi står overfor en utvikling med betydelig konvergens mellom ulike distribusjonskanaler og teknologier. Modellen med

lisensavgift ble da også i sin tid utviklet for nettopp å ta hensyn til usikkerhet rundt hvor mange husstander som faktisk ville inneha et lisenspliktig mottakerapparat.<sup>46</sup>

I dagens situasjon dekker NRKs kringkastingslisens en høy andel av husholdningene i Norge. Antall lisensbetalere utgjør ca. 90 prosent av antall husholdninger i landet og denne andelen har holdt seg uendret siden begynnelsen av årtusenet.<sup>47</sup> Dette på tross av fremveksten av alternative teknologiplattformer særlig har skutt fart de siste 5 årene. EBU konstaterer i en ny utredning at trådløst bredbånd vil bli den dominerende distribusjonsformen for allmennkringkasting innen 2020 i tett befolkede områder.<sup>48</sup> EBU konstaterer også følgende i en annen rapport fra 2014:

*“There is also a risk that the licence fee will increasingly be perceived as an anachronism in the digital world, in particular where it is still based on the possession of radio or TV sets.”<sup>49</sup>*

Lisensmodellen har altså frem til nå representert en teknisk robust løsning. Men det krever et stort apparat i form av prosedyrer knyttet til omsetning av TVer og TV-mottakere der forhandlere må rapportere inn til lisensavdelingen og apparat/husstander må registreres. Videre har man skaffet hjemmel for å kunne gjennomgå kundelistene til alle TV-distributørene, og det gjennomføres et betydelig antall kontroller ute i felt. Dette gir totale driftskostnader for lisensavdelingen samt samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til redusert verdiskaping i detaljhandelen som er betydelige. I tillegg kommer et visst velferdstap for befolkningen.

Et sentralt spørsmål blir dermed om teknologisk endring og endringer i befolknings mediekonsum over tid kan gjøre dagens lisensmodell så vidt lite robust at alternativer må vurderes. Vi diskuterer dette nærmere i det følgende.

### 5.1.2. Kringkastingsavgiftens robusthet i forhold til teknologisk endring og endringer i nordmenns mediekonsum

Som beskrevet over er, slik Menon ser det, spørsmålet om kringkastingsavgiftens robusthet slik den er utformet og praktisert i dag, todelt:

1. Vil endringer i mediekonsum og NRKs/lisensmodellens legitimitet føre til at det blir vanskelig eller umulig å endre dagens praksis og starte innkreving av lisens for alle apparater som kan benyttes til å motta NRKs programtilbud (mobil, nettbrett, PC osv.)?
2. Gitt at man beholder dagens innkreivingspraksis (bare knyttet til fjernsynsapparater): Vil andelen lisenspliktige apparater i norske husholdninger gå betydelig ned, og i så fall *når* kan vi forvente at det skjer?
3. Gitt at andelen TV-innhold som konsumeres via såkalt *strømming* øker betydelig i årene fremover, vil dette kunne påvirke lisensmodellens legitimitet blant publikum?

<sup>46</sup> Picard (2013) beskriver de første årene for allmennkringkasting i Storbritannia og andre land, og ikke minst utviklingen av lisensmodellen, som en fase preget av usikkerhet knyttet til fremtiden for mediekonsum og mottakerteknologi (hvor mange husstander som faktisk ville investere i radio og TV) der lisensmodellens fleksibilitet ift. publikums etterspørsel og dermed allmennkringkastingens legitimitet var avgjørende. Spørsmålet er om vi står ved et tilsvarende teknologisk veiskille i dag, uttaler EBU i sitt prinsippnotat EBU Viewpoint on PSM Funding (EBU, 2012).

<sup>47</sup> Her benytter vi oss av SSBs beregning av antall husholdninger i Norge.

<sup>48</sup> “Will wireless broadband internet be a substitute for broadcasting in 2020? In terms of providing universal coverage that is available free to all at the point of reception, the answer is ‘yes’ in densely populated areas...” EBU (2014) Vision 2020: Expert group 2: Distribution, technology and audiences, report & summary.

<sup>49</sup> EBU (2014). Vision 2020: Expert group 3: Role, remit, governance and funding.

La oss starte med en kort drøfting av det første spørsmålet: Muligheten for å innføre lisensinnkreving for apparater som PC, nettbrett og mobiltelefon.

### **Innkreving av lisens for alle apparater, også PC, mobil og nettbrett**

Definisjonen av fjernsynsmottakere i Forskrift om fjernsynsmottagere omfatter allerede i dag «enhver teknisk innretning som muliggjør mottak av kringkastet fjernsyn», dvs. også PC, nettbrett, mobil osv.<sup>50</sup> Det kreves dermed i prinsippet kun en justering i forskriften, nærmere bestemt en utvidelse av meldeplikten for alle forhandlere til også å gjelde «slike tekniske innretninger».

Allerede i 2007<sup>51</sup> ble denne muligheten drøftet i Stortingsmeldingen «Kringkasting i en digital fremtid»:

*«Ett alternativ er å videreføre hovedlinjene i dagens lisensordning med en teknologinøytral definisjon av begrepet «fjernsynsmottaker», eventuelt kombinert med en utvidet meldeplikt for salg av innretninger som inneholder fjernsynsmottaker.*

*En utvidelse av meldeplikten til å omfatte samtlige apparater som kan benyttes til å se på fjernsyn vil bevare koblingen mellom bruk og betaling. [...]»*

Kulturdepartementet konkluderte den gang med at meldeplikten ikke skulle omfatte andre enheter enn TV-apparater.

Dermed vil vi i den videre diskusjonen konsentrere oss om å «teste» dagens modell slik den faktisk fungerer i praksis, snarere enn å vurdere mulighetene for en betydelig utvidelse av lisensgrunnlaget gjennom avgifter på andre mottakerapparater som mobiltelefon, nettbrett og PC. Det viktige spørsmålet blir da om lisensgrunnlaget kan opprettholdes med lisensinnkreving knyttet kun til faktiske fjernsynsapparater, dvs. om andelen husholdninger med lisenspliktig apparat vil fortsette å ligge på et så høyt nivå at lisensinntektene kan opprettholdes, og om selve lisensmodellen knyttet til fjernsynsapparat kan beholde sin legitimitet tross betydelige endringer i mediekonsum. Vi sikter her til hvorvidt såkalt *lineær TV* og lisenspliktige fjernsynsapparater vil kunne få en mindre viktig rolle i fremtiden enn i dag.

### **Vil andelen husholdninger med avgiftspliktige apparater gå betydelig ned?**

Spørsmålet om en eventuell reduksjon av andelen husholdninger med avgiftspliktige apparater er logisk nok knyttet til i spørsmålet om *hvor lenge* det går før antallet norske hjem uten fjernsynsmottager (dvs. TV, PVR etc. for å se lineær TV) begynner å øke betydelig. Siden disse apparatene med innebygget fjernsynsmottager («tuner») i utgangspunktet er ment for lineær TV må dette settes i sammenheng med spørsmålet om *når* man forventer at lineær TV-seing begynner å falle kraftig. Dette henger i sin tur sammen med spørsmålet om *når* såkalt *strømming* av TV-innhold blir en betydelig del av nordmenns totale TV-seing. Man kan for eksempel tenke seg at det kommer storskjermer uten TV-mottager på markedet hvis mange nok velger bort lineær TV, en gang i fremtiden. Det vi også kunne være relevant å se på utviklingen i andel husholdninger som abonnerer på lineær TV fra TV-distributører som Get, Canal Digital og RiksTV.

<sup>50</sup> «Praksis i dag er at avgiftsplikten ikke bare omfatter tradisjonelle fjernsynsapparater, men i utgangspunktet enhver teknisk innretning som muliggjør mottak av kringkastet fjernsyn», seniorrådgiver Marius Bakke fra Kulturdepartementet, Hardware.no.

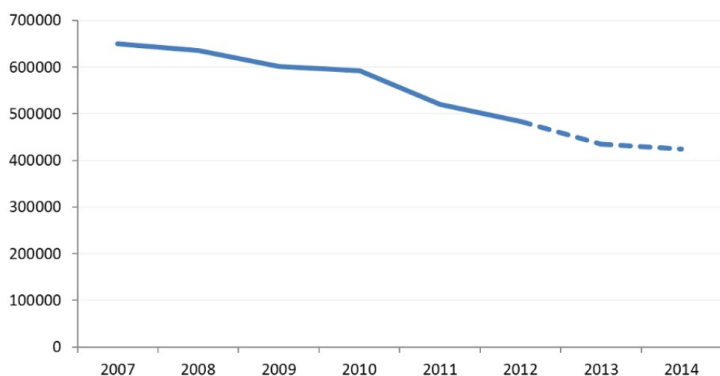
<sup>51</sup> NRK anmodet Kulturdepartementet om å vurdere en endring slik at lisens kunne innkreves for PC og mobil allerede i 2005, [http://www.tek.no/nyhet/fra\\_virkeligheten/vil\\_ha\\_tv-lisens\\_paa\\_mobil/17974](http://www.tek.no/nyhet/fra_virkeligheten/vil_ha_tv-lisens_paa_mobil/17974).

La oss først se nærmere på salget av TVer som en indikator på endringstempo og anslag på når vi kan forvente at en betydelig andel norske husholdninger ikke lenger besitter et avgiftspliktig apparat.

### Utviklingen i antall TVer og andel husholdninger med TV

Salget av TVer har gått ned siden 2007, først og fremst som en følge av at utskiftingen til flatskjerm da nådde toppen, ifølge Stiftelsen Elektronikkbransjen.

Figur 5-1: Salg av TVer i Norge, 2007-2014



#### Kilde: Elektronikkbransjen

«Vi mener fallet vi nå ser er en normalisering av markedet», sier kommunikasjonssjef Marte Ottemo i Stiftelsen Elektronikkbransjen.<sup>52</sup> Man kan nok også argumentere for at dette er en trend som på sikt vil føre til en reduksjon i antall TVer i norske husholdninger. Foreløpig ser dette imidlertid ut til først og fremst å gjelde en reduksjon i antall TVer i husholdninger som har flere TVer, ifølge en svensk undersøkelse og supplerende undersøkelser fra NRK.<sup>53</sup>

Salg av TVer i Norge falt altså med 31 prosent fra 2007 til 2013, til 415 000 enheter. I samme perioden har antall smarttelefoner økt med 209 prosent. I 2013 ble det solgt nesten 2,2 millioner smarttelefoner, og 950 000 nettbrett. Antall solgte nettbrett steg med nesten 90 prosent i 2013 sammenliknet med året før. Det ble altså solgt mer enn dobbelt så mange nettbrett (til privatmarkedet) som TVer i 2013.<sup>54</sup>

16 prosent av husstandene i aldersgruppen 20–29 år har enten ikke TV eller TV uten fjernsynsmottager. I aldersgruppen 30-39 år er tallet 10 prosent.<sup>55</sup> Så mange som 4 av 10 TVer er nå dessuten koblet til internett.<sup>56</sup>

Men det store bildet er fortsatt at det vil ta tid før vi vil se store endringer i andelen husholdninger uten fjernsynsmottager. Bare to prosent av norske husstander har TV uten tuner, ifølge en undersøkelse gjort av TNS Gallup.<sup>57</sup> Og 96 prosent av befolkningen hadde fortsatt tilgang til TV i 2013, ned fra 98 prosent i 2010.<sup>58</sup> Veksten i salget av andre apparater som nettbrett og håndholdte enheter dominerer bildet, uten at det foreløpig er mulig

<sup>52</sup> <http://www.nrk.no/livsstil/salget-av-nye-tv-er-gar-kraftig-ned-1.11430115>

<sup>53</sup> «Analysen sier at folk fortsatt bytter ut hoved-flatskjermen som står i stua, men at TV nummer to og tre ikke byttes ut i samme takt», Tommy Hansen, kommunikasjonsdirektør, NRK, <http://www.nrk.no/kultur/vil-ha-lisens-for-pc-og-nettbrett-1.10883516>

<sup>54</sup> <http://www.elektronikkbransjen.no/Presse/Pressemeldinger/Nordmenn-kjoeper-stoerre-TV-og-flere-nettbrett>

<sup>55</sup> Kilde: NRK Analyse, referert i <http://www.dn.no/etterBors/2014/01/10/ser-nrk-helt-lovlig-pa-tv-uten-a-betale-lisens>

<sup>56</sup> Kilde: NRK Analyse

<sup>57</sup> <http://www.tns-gallup.no/medier/tv>

<sup>58</sup> Statistikk fra [www.MedieNorge.no](http://www.MedieNorge.no)

å påvise en direkte årsakssammenheng mellom denne trenden og den svakt nedadgående kurven for salg av TVer.

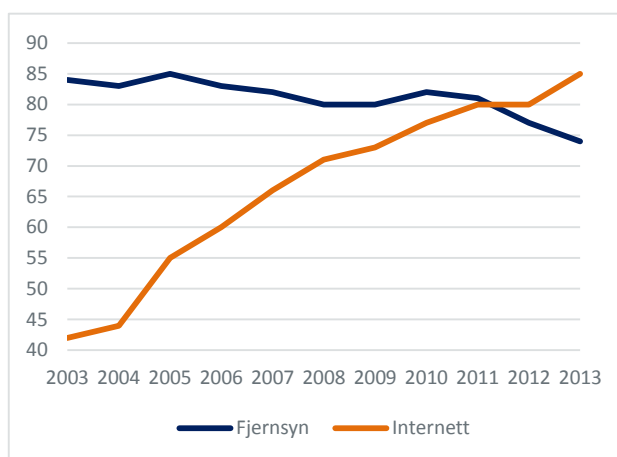
Oppsummert kan vi konkludere med at andelen husholdninger med et avgiftspliktig apparat trolig vil gå sakte ned i årene fremover. Dette bekreftes også av tall fra medienorge ved UiB.<sup>59</sup> Siden dette skjer i et så lavt tempo vil det imidlertid ikke få store konsekvenser for innkrevingen av kringkastingsavgiften i Norge de nærmeste årene.

### Strømming

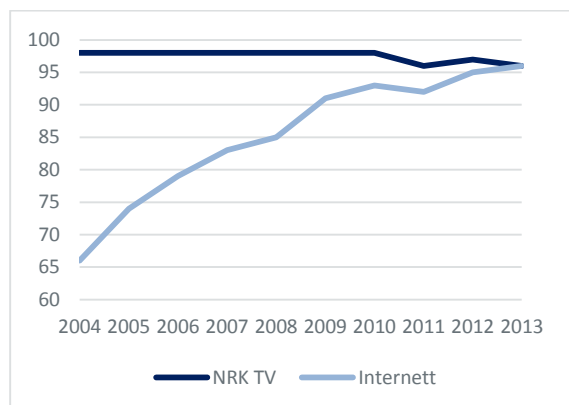
Det er mer trolig at såkalt strømming av TV og endrede medievaner hos befolkningen generelt, og de yngste spesielt, vil være en trend som påvirker spørsmålet om teknologisk endring i denne sammenheng.

La oss først se på noen overordnede trender som ligger til grunn:

Figuren til høyre viser andelen som har benyttet fjernsyn eller internett en gjennomsnittsdag. Internett-andelen har steget kraftig mens andelen med TV har falt med ca. 10 prosentpoeng siste 10 år. I 2013 var andelen som brukte internett om lag 10 prosentpoeng høyere enn for fjernsyn.



Kilde: SSB



Kilde: SSB

Figuren til venstre viser andelen som har tilgang til NRK fjernsyn og internett. Andelen med internett har steget kraftig de siste ti årene, og i 2013 er andelen like høy som de med tilgang til NRK.

Dette danner bakteppet for en videre vurdering av såkalt *strømming* av TV over internett.

Strømmetjenester har raskt tatt en betydelig posisjon i Norge. Et eksempel er den amerikanske strømmetjenesten Netflix som ble etablert i Norge i oktober 2012. I løpet av ett år hadde tjenesten allerede 360 000 norske abonnenter. Det tilsvarer rundt 16 prosent av husholdningene i Norge, ifølge tall fra TNS Gallup.<sup>60</sup> Blant personer i aldersgruppen 18-29 år viser en undersøkelse fra Elektronikkbransjen at 54 prosent abonnerte på

<sup>59</sup> [medienorge.uib.no](http://medienorge.uib.no) ved UiB.

<sup>60</sup> <http://www.nrk.no/livsstil/den-nye-tv-trenden-1.11426935>



Netflix i 2013.<sup>61</sup> Dette kan på mange måter sies å representere et paradigmeskifte i norsk TV-konsum. Netflix har hatt betydning, men introduksjonen av NRKs programtilbud over internett har også hatt minst like stor betydning: Hver uke ser nå 800 000 nordmenn ett eller flere hele NRK-programmer via andre kanaler enn den vanlige TV-en.<sup>62</sup>

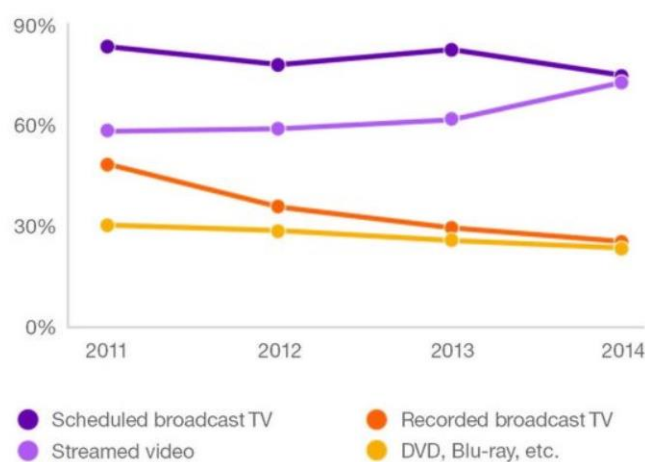
Det er aldersgruppen 20 år til 29 år som strømmer mest, ifølge analysesjef Kristian Tolonen i NRK.<sup>63</sup> I aldersgruppen to til tolv år ble det i gjennomsnitt sett 87 minutter lineær TV daglig i 2013, ned fra 100 minutter i 2012 ifølge TNS Gallup.<sup>64</sup> Med andre ord en ganske kraftig nedgang, som hvis den fortsetter i samme tempo og dessuten «blir sittende» som en medievane hos denne aldersgruppen etter hvert som de blir eldre, kan få relativt store konsekvenser.

Men spørsmålet er om de yngre aldersgruppene tar med seg sine medievaner fullt ut inn i voksenlivet:

«Skal vi vente på at de yngste som er vokst opp med nettbrett tar med seg medievanene sine inn i fremtiden, kan det gå både 10 og 15 år», konkluderer Førsteamanuensis i medievitenskap ved Universitetet i Oslo, Anders Fagerjord, i en artikkel i Bergens Tidende.<sup>65</sup>

Hvis vi ser ut i verden får vi bekreftelse på at strømmetrenden trolig vil utgjøre en mye større del av den totale TV-seingen om ikke lang tid. Det er altså ikke sikkert at vi må «vente på ungdommen», for konsum av levende bilder (ikke bare TV) er totalt sett er i rask endring. Ericssons ferske ConsumerLab TV & Media-undersøkelse basert på intervjuer med over 23 000 mennesker i 23 forskjellige land er interessant i så måte: Den viser at strømming totalt sett (inkl. YouTube osv.) vil passere lineær TV-seing (antall personer som har sett TV eller strømmet ila. én uke) i 2014.<sup>66</sup>

Figur 5-1 Prosentandel av deltakerne i undersøkelsen som ser på ulike medietyper mer enn én gang i uken



Source: Ericsson ConsumerLab, TV and Media 2014. Base: Brazil, China, Germany, South Korea, Spain, Sweden, Taiwan, UK, US

<sup>61</sup> <http://www.elektronikkbransjen.no/Presse/Pressemeldinger/Nordmenn-kjoeper-stoerre-TV-og-flere-nettbrett>

<sup>62</sup> Nicolai Flesjø, redaksjonssjef for «On demand» i NRK, til TV2, <http://www.tv2.no/a/6026774>

<sup>63</sup> <http://www.bt.no/nytte/digital/TV-vaner-i-endring-Eller-2995580.html>

<sup>64</sup> <http://www.tns-gallup.no/medier/tv>

<sup>65</sup> <http://www.bt.no/nytte/digital/TV-vaner-i-endring-Eller-2995580.html>

<sup>66</sup> 77 prosent ser TV mer enn én gang i uken, mens 75 prosent oppgir at de ser strømmet video mer enn én gang. Med denne utviklingen vil strømming passere lineær TV i 2014. <http://www.digi.no/930265/ser-snart-like-ofte-strommet-video-som-tv>

## Kilde og grafikk: Ericsson

I Storbritannia har BBC avdekket at dette allerede har fått konsekvenser for BBCs lisensmodell: En publikumsundersøkelse fra 2013 viser at over 400 000 potensielle lisensbetalere oppgir at de ikke betaler lisens fordi de bare strømmer innhold fra BBC gjennom bruk av deres nettbaserte «iPlayer». <sup>67</sup>

I USA har andelen husholdninger som ikke abonnerer på lineær TV (gjennom en TV-leverandør som for eksempel satellitt eller kabeloperatører) økt med 44 prosent i løpet av de siste 4 årene ifølge en undersøkelse som ble gjennomført tidligere i år. <sup>68</sup> Undersøkelsen viser at husholdninger som eier en smarttelefon eller et nettbrett i noen grad er overrepresentert blant husholdninger uten TV-abonnement (ca. 20 prosent flere enn snittet). En annen undersøkelse fra USA bekrefter dette bildet: Andelen amerikanske husholdninger som ikke har TV-abonnement har økt fra 2 prosent i 2007 til 5 prosent i 2013. <sup>69</sup> Men fortsatt har 75 prosent av disse husholdningene en eller flere TVer i huset. Andre undersøkelser peker dessuten på at husholdninger som ser mye TV via strømmetjenester også har større tilbøyelighet til å øke kjøpet av TV-tjenester fra distributørene. <sup>70</sup>

Vi ser altså at studier fra USA indikerer en svak reduksjon i andelen husholdninger med TV-abonnement. Hvis denne trenden også treffer Norge, parallelt med at disse husholdningene i noen grad kvitter seg med alle sine avgiftspliktige apparater eller ikke anskaffer seg fjernsyn (gjelder mest nye husholdninger/unge), vil dette kunne få konsekvenser for avgiftsgrunnlaget og dermed lisensmodellens robusthet i Norge: NRKs lisensavdeling benytter i dag både registreringer av solgte TVer fra forhandler (meldeplikt), TV-distributørens kundelister og påvisning av avgiftspliktig apparat gjennom feltkontroll. Reduksjon i andelen husholdninger med avgiftspliktig apparat og/eller andelen husholdninger som har TV-abonnement fra distributør vil dermed kunne redusere avgiftsgrunnlaget. Men utviklingen frem til i dag målt med begge disse to indikatorene tyder på at vi ikke vil se noen radikal endring i avgiftsgrunnlaget de nærmeste årene.

## Konklusjon

At strømmetrenden er signifikant og at den kan få konsekvenser for NRKs lisensmodell på lengre sikt bekreftes langt på vei av avdelingsleder for NRK Lisensavdelinga, Freddy Lysfjord, i en artikkel i Aftenposten: «*En sterkt økende strømme-trend over år vil imidlertid kunne få alvorlige konsekvenser for lisensgrunnlaget, sier Lysfjord.*» <sup>71</sup>

Spørsmålet er imidlertid hvordan denne trenden vil kunne få effekt, og når: Strømming øker raskt, men tradisjonell, lineær TV står likevel for rundt 95 prosent av TV-konsumet per i dag. <sup>72</sup> Reduksjonen i andelen husholdninger med TV og en eventuell reduksjon i andelen husholdninger som ikke abonnerer på en TV-tjeneste fra distributør vil trolig ikke være veldig stor de nærmeste 5-10 årene. Når det gjelder andelen TV-apparater uten fjernsynsmottager (tuner) vil dette også potensielt kunne begrenses, bl.a. ved at det innføres et forbud mot å modifisere («plombere») TV-apparater. Selv om nye TVer uten fjernsynsmottager kan tenkes å komme på markedet vil en utskifting av apparatparken likevel ta mange år.

Hvis vi tenker oss at strømming vokser eksponentielt og med utgangspunkt i veksten siden 2012 (med introduksjon av Netflix og NRK på nett for fullt), vil det fortsatt ta noen år før vi når tall som gir grunnlag for å si at lisensmodellens legitimitet (som baseres på avgiftsplikt knyttet til lineær TV) vil være vesentlig truet på 3-5 års

<sup>67</sup> <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2343323/400-000-households-avoid-paying-TV-licence-watching-BBC-programmes-iPlayer.html>

<sup>68</sup> [http://www.experian.com/marketing-services/cross-device-video-analysis.html?WT.srch=PR\\_EMS\\_CrossDevi](http://www.experian.com/marketing-services/cross-device-video-analysis.html?WT.srch=PR_EMS_CrossDevi)

<sup>69</sup> The Nielsen Company, TV <http://www.usatoday.com/story/money/business/2013/04/07/zero-tv-homes/2061127/>

<sup>70</sup> Internasjonal TNS-undersøkelse høsten 2014: <http://www.broadbandtvnews.com/2014/11/08/streaming-video-brings-pressures-and-profits-to-traditional-pay-tv/>

<sup>71</sup> <http://www.aftenposten.no/digital/-Strommetrend-kan-fa-alvorlige-konsekvenser-for-NRK-lisensen-7452689.html>

<sup>72</sup> Kristian Tolonen, NRK, <http://www.bt.no/nytte/digital/TV-vaner-i-endring-Eller-2995580.html>

sikt. Vi tenker da på den effekten det kan ha blant publikum at lisensmodellen tilsynelatende «tvinger» de som bare strømmer NRKs innhold til også å betale avgiften. Det synes på den offentlige debatten i både Norge og andre land som om denne oppfatningen blant publikum blir stadig viktigere, selv om den til dels baserer seg på feil premisser: De fleste har fortsatt et avgiftspliktig apparat i husholdningen selv om de bare strømmer innholdet. I Storbritannia ser vi at denne diskusjonen gir seg utslag i uttalelser fra både folkevalgte og BBCs ledelse knyttet til eventuelle endringer i lisensmodellen i forbindelse med fornyelsen av BBC såkalte «Royal Charter» i 2016.<sup>73</sup>

Det virker altså sannsynlig at strømming av TV blir en betydelig faktor *før* andelen husholdninger med TV faller. Det er derfor etter vår vurdering viktigere å se hen til spørsmålet om lisensmodellens legitimitet enn den teknisk-juridiske problemstillingen knyttet til lisensgrunnlaget. Det er imidlertid vanskelig å gi noen konkret vurdering av når publikums oppfatning av modellens legitimitet eventuelt vil endres vesentlig.

### 5.1.3. Forutsigbarhet om inntekter

Tradisjonelt har lisensfinansiering vært sett på som den mest stabile formen for allmennkringkasternes inntektskilde. Siden lisensinntektene er øremerket og ikke en del av prioriteringsdebatten oppfattes det som mindre sannsynlig at Stortinget vil gjøre store kutt eller endringer fra år til år. Dette har vært brukt som et sentralt argument for å beholde modellen.<sup>74</sup>

Men modellen garanterer ikke for fullstendig forutsigbarhet om inntektene. Dette illustreres i figuren under som viser at dagens inntekspotensial ikke er uttømt med lisensmodellen i Norge. NRK gikk trolig glipp av 390 millioner kroner i 2013 på grunn av manglende betaling med dagens lisensmodell. Inntekspotensialet avhenger av flere faktorer:

- **Inntekspotensial høy:** 685 millioner kroner tilsvarer antall ikke-betalende husholdninger<sup>75</sup> multiplisert med kringkastingsavgiften. Dette er det maksimale inntekspotensial ved at **alle** husholdninger betaler avgiften, også de som ikke eier en TV. Alternativet er kun realiserbart hvis alternative teknologi-plattformen inkluderes (PC og mobil), eller ved en husholdningsavgift.
- **Inntekspotensial lav:** 390 millioner kroner er et justert anslag. Justeringen er gjort ved å redusere antall ikke-betalende husholdninger med antallet husholdninger som faktisk ikke har fjernsynsapparat, og dermed ikke er lisenspliktig. Denne andelen er statistisk beregnet av NRK. Andelen har gått opp fra 2 prosent på midten av 2000-tallet til 5 prosent i 2013. Dette kan gi et mer realistisk inntekspotensial ved en lisensmodell, da det vil eksistere husholdninger som ikke eier avgiftspliktige apparater.<sup>76</sup>

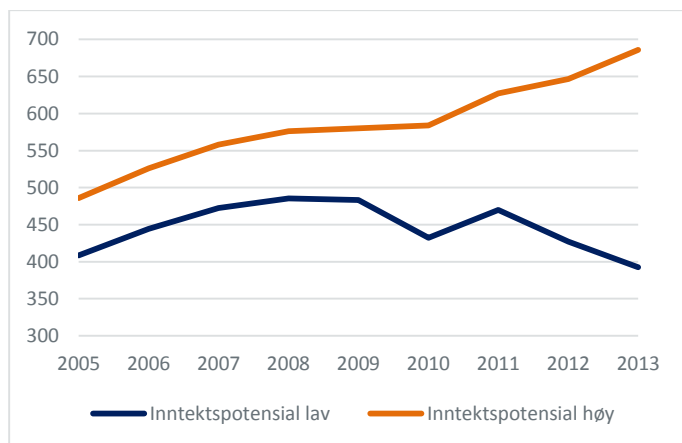
Figur 5-2: NRKs potensiale til økte inntekter, mill. kr. løpende priser

<sup>73</sup> <http://www.cityam.com/article/1393873535/how-technology-has-doomed-bbc-licence-fee>

<sup>74</sup> EBU (2013): Funding Public Service Media.

<sup>75</sup> Antall husholdninger er hentet fra Postens husstandsoversikt, som NRK bruker ved utstedelse av kringkastingsavgift.

<sup>76</sup> Anslaget kan nedjusteres ytterligere ved å ta hensyn til endringer i den norske befolkning (Flyttinger, skilsmisser osv). Det alltid være forskyvninger fra nevnte hendelser til de blir oppfanget og eventuell ny lisens blir registrert. Hvor mye lavere potensialet kan bli er det ikke gjennomført undersøkelser på.



**Kilde: NRK Lisensavdelinga og Menon**

I flere land har modellens effektivitet med hensyn til det å kunne frembringe tilstrekkelige og forutsigbare inntekter for allmennkringkasterne blitt redusert de senere årene.<sup>77</sup> Lavere legitimitet har også bidratt til redusert betalingsvilje blant publikum. Dette har skapt utfordringer knyttet til inndrivelse av lisensinntektene. I prinsippet kan imidlertid alle stipulerte lisensinntekter drives inn til siste krone med de fullmakter og innkrevingsmuligheter som er tilgjengelige for NRK i Norge, men dette vil være svært kostbart.

EBU oppsummerer framtidsutsiktene for lisensmodellens evne til å levere tilstrekkelige og forutsigbare inntekter for europeiske allmennkringkastere på følgende måte: «... it is unlikely that politicians will be willing to raise the fee, and they may even be tempted to make populist promises to reduce or abolish it».<sup>78</sup>

En hensiktsmessig tilnærming til finansieringsmodellens inntektsforutsigbarhet er å hvile på erfaringer fra andre land. I denne sammenheng har vi tilgang til data for både finansieringsform og budsjettstørrelse for EBU-medlemslandene over perioden 2007 til 2012. Dette er en høyst relevant periode å studere fordi mange av økonomiene var utsatt for store økonomiske sjokk. Dermed får vi også stor variasjon i materialet, og det er nettopp denne typen sjokk man er opptatt av å sikre seg mot i form av inntektsstabilitet.

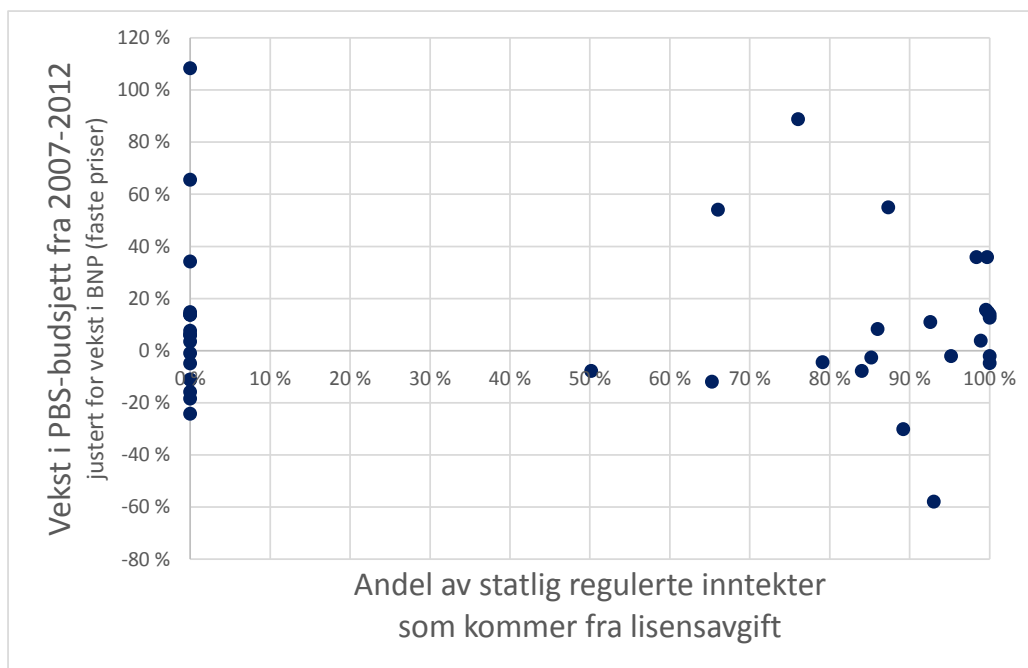
For å belyse sammenhengen mellom finansieringsmodell og stabilitet i inntekt for allmennkringkaster, sammenligner vi utviklingen i ulike land. På **x-aksen** måler vi hvor viktig lisensavgiften er i den totale tilførselen av statlig regulerte midler (vi ønsker ikke å se på kommersielle inntekter, og holder dem derfor utenfor). Er den på 100 prosent, så kommer alle slike inntekter fra lisens. Hvis den er på 0, kommer inntektene gjennom skattefinansiering. På **y-aksen** viser vi veksten i allmennkringkasterens budsjett fra statlig regulerte finansieringskilder over perioden 2007-2012. For å ta høyde for at medlemslandene har hatt ulik økonomisk vekst de siste årene har vi justert veksten i PBS-budsjettet fra statlige regulerte finansieringer med BNP-veksten.<sup>79</sup>

**Figur 5-3 Andel av statlig regulerte inntekter som kommer fra lisensavgift sett opp mot budsjettveksten til allmenkringkasteren, periode: 2007-2012. Alle beløp er målt i Euro.**

<sup>77</sup> Picard (2013)

<sup>78</sup> EBU (2014). Vision 2020: Connecting to a networked society

<sup>79</sup> På denne måten kommer eksempelvis Spania og Italia ut med et relativt sett høyere veksttall enn dersom man ikke justerte for BNP-vekst. Dette sikrer at vi ikke bare registrerer et fall i budsjettstørrelse som følge av lavere økonomisk aktivitet, men at det kan ha noe med finansieringsmodellen å gjøre.



Kilde: EBU (2013)

Det første en bør merke seg er at det ikke er noen tydelig korrelasjon mellom høy andel av inntekter som kommer fra lisensavgift på den ene siden og budsjettvekst på den andre siden. Det er med andre ord ikke slik at budsjettveksten tenderer mot å være høyere i land som har lisensfinansiering.

Det andre en bør merke seg – og dette er vel så viktig – er at spredningen i budsjettvekst er minst blant de landene som har en lisensandel på 100 prosent eller nært opp til 100 prosent. Blant disse landene finner vi de nordiske landene, Østerrike, Tsjekia og Italia. De ligger stort sett på mellom 0 og 40 prosent økning gjennom perioden. De fleste store land i Europa har en lisensandel av disse inntektene som varierer mellom 60 og 95 prosent, og i dette sjiktet er spredningen i budsjettvekst mye større. Blant de landene som i hovedsak baserer seg på skattefinansiering er variasjonen størst.

Dette forteller (eller indikerer) at størst grad av finansiell stabilitet i budsjett (lav grad av variasjon) finner man der man opererer med en høy lisensandel. Når kringkasteren opplever mindre svingninger i inntektene over tid med en lisensmodell, er det naturlig å tolke resultatet som at effekten på forutsigbarhet om inntekter i utgangspunktet er god.

I praksis er det likevel fullt mulig for Stortinget å gjøre store kutt i de årlige kringkastingsavgiftene, noe som demper effekten. Effektiviteten avhenger av befolkningens betalingsvilje. I dette ligger det at det er økende marginalkostnad for å drive inn kringkastingsavgiften fra de husholdningene som ikke betaler.

#### 5.1.4. Administrative kostnader

Administrative kostnader knyttet til lisensmodellen varierer sterkt mellom landene i EBU.<sup>80</sup> Kostnaden knyttet til NRKs lisensinnkreving er blant de laveste i Europa. I tillegg har NRK lyktes med å utvide lisensgrunnlaget. Dette er i motsetning til de fleste andre allmennkringkastere i Europa, som taper lisensgrunnlag som følge av konvergens i teknologiske plattformer og redusert legitimitet i befolkningen.

<sup>80</sup> Ifølge EBU varierer kostnaden for innkreving fra 2 til 15 prosent av innkrevd beløp. NRKs kostnader ligger på 2,8 prosent.

Den totale administrasjonsbyrden knyttet til lisensmodellen for Norge er likevel betydelig i dag. I dag utgjør samlede driftskostnadene for innhenting av lisens 2,8 prosent av NRKs lisensinntekter.<sup>81</sup> Dette inkluderer blant annet drift av Lisensavdelinga og kjøp av tjenester hos Statens innkrevingsentral, meldeplikten og den tilhørende kostnaden for forhandlerne. Det er et poeng i denne sammenhengen at dette tallet ikke inkluderer øvrige administrative kostnader som forhandlere blir påført i forbindelse med meldeplikten. For å kunne stadfeste omfanget av denne administrative kostnadskomponenten kreves egne kartlegginger. Dette ligger utenfor denne utredningens mandat. Det er liten grunn til å forvente at komponenten vil øke de samlede administrasjonskostnadene markant.

Innkrevingskostnadene er raskt voksende når man søker å inkludere såkalte «tyvtittere». Hvis man skulle inndrive hele lisensgrunnlaget (fordringene) til siste krone ville kostnadene trolig bli svært store, både i form av utgifter til lisenskontoret og til Statens innkrevingsentral. I Storbritannia har for eksempel anmeldelse og rettsak mot ikke-betalende «tyvtittere» til tider opptatt hele 10 prosent av den totale kapasiteten i rettsvesenet.<sup>82</sup> En slik praksis representerer en belastning for samfunnet som i en samfunnsøkonomisk kost-nyttesperspektiv reduserer finansieringsmodellens kostnadseffektivitet.

Med dette som bakgrunn er det lite sannsynlig at lisensmodellen kan gjøres vesentlig mer kostnadseffektiv. NRKs modell er allerede en av de mest effektive i Europa og kostnaden knyttet til å utvide lisensgrunnlaget er stor. På grunnlag av dette vurderer vi at lisensmodellens effekt på lave administrative kostnader er begrenset.

### Samfunnsøkonomiske kostnader

I kapittel 3.3 redegjorde vi for at man også må vurdere de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til finansieringsmodellen for å danne et fullgodt bilde av kostnadssiden. Her var vi særlig opptatt av den såkalte skattefinansieringskostnaden. En lisensbasert modell er i utgangspunktet ikke beheftet med skattefinansieringskostnader, ettersom lisensen er å betrakte som en brukerbetaling (pris) på produktet. Dersom lisensen er utformet slik at den ilegges mange konsumenter som ikke bruker tjenesten, oppstår det derimot et samfunnsøkonomisk nyttetap. Konsumentene må betale for noe de verdsetter lavt.<sup>83</sup> I dagens situasjon velger de aller fleste husholdninger å eie et fjernsynsapparat, noe som kan reflektere at en stor andel av befolkningen har en betalingsvilje som overstiger lisensavgiften. Med dette som bakgrunn er det grunn til å hevde at den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til lisensfinansiering er relativt lav. Når dette er sagt, skal det bemerkes at lisensen er knyttet til tv-mottakere som også benyttes til konsum av andre tv-kanaler. Betalingsviljen for NRK vil dermed delvis kunne inkludere betalingsviljen for andre kanaler, selv om disse betales for separat gjennom til distribusjonsselskapene. Det trekker i retning av at betalingsviljen for NRK separat nok er lavere. Hvor mye lavere er det vanskelig å anslå uten en grundig verdsetningsanalyse.

I kapittel 3.3 trakk vi frem at brukerpriser som finansieringsform også kan være beheftet med samfunnsøkonomiske kostnader fordi den årlige prisen på et lisenspliktig apparat (lisensen) ikke reflekterer grensekostnaden knyttet til det å forsyne en person til med tjenesten (den er jo nesten 0). Vi får dermed et underforbruk av allmenkringkasting som kan tolkes som en samfunnsøkonomisk kostnad. Ettersom 90 prosent av alle

---

<sup>81</sup> Ifølge NRK var driftskostnadene for NRK Lisensavdelinga i 2013 på 101 millioner kroner. I tillegg påløp det 46 millioner kroner i kostnader forbundet med Statens innkrevingsentralers inndrivelse av fordringer på vegne av NRK. NRKs lisensinntekter utgjorde 5,18 milliarder kroner.

<sup>82</sup> Tambini, D. (2013).

<sup>83</sup> På samme måte kan man fra et samfunnsøkonomisk ståsted argumentere for at en årsavgift eller en halvårsavgift påfører samfunnet kostnader fordi den belaster konsumenten for et tidskonsum som ikke nødvendigvis samsvarer med konsumentens preferanse. Fra dette perspektivet er det optimalt å benytte seg av en pay-per-view-løsning.

husholdninger betaler lisens og en enda større andel bruker NRK, er det dog grunn til å hevde at denne effekten er begrenset.

### 5.1.5. Fordelingsmessige konsekvenser

Lisensavgift er i utgangspunktet ikke «designet» for å oppnå fordelingsmessige mål. Den er altså i utgangspunktet lite relevant med hensyn til dette kriteriet. Dette gjelder også for den norske kringkastingsavgiften.<sup>84</sup> I den grad lisensavgiften trekker i noen fordelingsmessig retning, så er det ved å belaste små husholdninger relativt sett tyngre enn store husholdninger, ettersom husholdninger normalt sett betaler en lisens. Husholdninger med enslige eller få husholdningsmedlemmer har i gjennomsnitt lavere husholdningsinntekt.

Lisensen kan derimot inneholde enkelte mekanismer som tar hensyn til fordelingsmessige forhold ved at noen få grupper er fritatt for lisens.<sup>85</sup> Dette kan selvsagt kan tilpasses og gjøres mer omfattende. Det ligger bare begrensede fordelingsmessige føringer i dagens norske kringkastingsavgift.<sup>86</sup> Slike unntaksordninger vil imidlertid føre med seg økte administrasjonskostnader.

Modellens effekt på fordelingsmessige konsekvenser er altså i utgangspunktet lav, men kan forbedres ved tilpasning. Effektiviteten vil likevel være lav, fordi administrasjon av kvalifisering etc. knyttet til betalingsfritak vil kunne bli omfattende.

### 5.1.6. Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet

Lisensfinansiering er en effektiv finansieringsløsning hvis målet er størst mulig redaksjonell og institusjonell uavhengighet: Dette blir sett på som ett av de aller viktigste målene knyttet til denne finansieringsmodellen.

Både teoretiske og empiriske studier peker på lisensmodellens effekt med hensyn til kringkasterens uavhengighet.<sup>87</sup> Det er «folket» og brukerne som betaler, og ikke for eksempel kommersielle eller politiske interesser. Dette bidrar til at påvirkningsmulighetene knyttet til selve finansieringsmodellen blir begrenset. Men full effekt knyttet til kriteriet oppnår man likevel ikke med denne løsningen så lenge lisensavgiftens størrelse og rammer for øvrig bestemmes av myndighetene. Det vil da alltid kunne sies å ligge en viss påvirkningsmulighet knyttet til «trusselen» om reduserte inntekter fra lisensavgiften.

Lisensmodellen kan sies å danne en mer direkte kobling mellom publikum og NRKs tjenester, og slik bidra til NRKs legitimitet. Dette er blant annet et sentralt argument i debatten om videreføring av lisens i Storbritannia.

*The license allows the public to make a simple, direct link between the benefits they receive from the BBC, and the outlays they make. In turn, it connects those providing the services to those paying for them and allows the BBC to be held to account for how the license fee is spent.<sup>[1]</sup>*

På den annen side har vi sett at en økende grad av tyvtitting har bidratt til å redusere modellens legitimitet i flere europeiske land. Andelen tyvtittere har imidlertid vært stabil i Norge de siste ti årene. Til tross for høy

<sup>84</sup> Det er viktig å presisere at allmennkringkasteren NRK som sådan har blitt gitt mange fordelingsorienterte mål i betydningen «sosial utjevning» knyttet til informasjon- og kunnskapsspredning i sitt oppdragsmandat fra Stortinget. Her snakker vi imidlertid utelukkende om selve finansieringsmodellen.

<sup>85</sup> I 2014 er antallet frilisenser om lag 5600 i Norge.

<sup>86</sup> Forskrifter om fjernsynsmottaker, § 5. Fritak for kringkastingsavgift, bokstav d: Personer som varig er sterkt funksjonshemmet slik at det er vanskelig for dem å bevege seg utenfor boligen eller å få kontakt med andre, og som ikke har økonomisk evne til å betale kringkastingsavgiften selv.

<sup>87</sup> Se bl.a. Picard 2013 for en omfattende gjennomgang.

[1] James Heath, Director of Policy, BBC, <http://www.bbc.co.uk/blogs/aboutthebbc/posts/Why-the-license-fee-is-the-best-way-to-fund-the-BBC>

betalingsoppslutning blant publikum i Norge i dag er det grunn til å tro at også allmennkringkasting i Norge kan bli «rammet» av lavere lojalitet som følge av blant annet endret mediekonsum i årene fremover.<sup>88</sup>

Lisensmodellens effekt på NRKs uavhengige posisjon og legitimitet er med andre ord god. Den leverer effektivt den institusjonelle og redaksjonelle uavhengighet som er ønskelig for en allmennkringkaster. Selv om man i andre land, ikke minst Storbritannia, har måttet supplere modellen med andre såkalte governance-mekanismer<sup>89</sup> for å sikre ønsket uavhengighet, synes det likevel som at den er lite komplisert og administrativt/økonomisk krevende for å oppnå det ønskede målet.

I 2012 ble det i Danmark nedsatt en arbeidsgruppe i regi av Kulturministeriet for å følge opp 2004 rapporten «Licens eller skat». Arbeidsgruppen kom i februar 2014 med rapporten «Mulige alternativer til den nuværende licensfinansiering av DR og de regionale TV2-virksomheder mv.».<sup>90</sup> Rapporten kom fram til at det som taler for nåværende lisensmodell er at den forsterker allmennkringkasters uavhengighet gjennom leverandør-kunde-forhold, til forskjell fra skattefinansiering.

## 5.2. Husholdningsavgift

*“The recent and successful modernization of the broadcasting fees in Germany and in Finland, replacing the former device-dependent fees by household-based or tax-based charges, can be seen as an opportunity to launch similar reforms in other countries; initiatives are already on their way in Austria, Switzerland and Ireland.”* EBU, 2014: Vision 2020: Connecting to a networked society.

Fleire land i Europa har enten gått over til eller er i gang med å utrede en eventuell overgang til husholdningsavgift. Tyskland gikk over fra en lisensavgift til en husholdningsavgift i 2013. Sveits har kommet langt i å gå i samme retning. Begge disse landene har store budsjetter knyttet til allmennkringkasting sett i forhold til befolkningen, og ligner i så måte på Norge.

### 5.2.1. Robusthet overfor teknologiske endringer

I og med at husholdningsavgiften ikke er knyttet opp mot bestemte mottakerapparater er denne modellen teknologiavhengig. Den er dermed en effektiv modell for å møte teknologiske endringer. Modellen har altså stor effekt opp mot dette kriteriet.

### 5.2.2. Forutsigbarhet om inntekter

Forutsigbarheten er i utgangspunktet høyere med en husholdningsavgift enn med en lisensavgift siden den ikke påvirkes av endringer i mediekonsum og teknologi. Sammenlignet med en lisensmodell vil det med en husholdningsavgift ikke være mulig å hevde at man ikke er avgiftspliktig, ettersom den norske befolkningen bor i en husholdning registrert av Folkeregisteret. Dette hindrer problemet med et potensielt fallende avgiftsgrunnlag.

Samtidig er det enkelt å gjøre husholdningsavgiften til en øremerket avgift, og den kan dermed skjermes for den politiske prioriteringsdebatten i tilknytning til budsjettbehandling. På lik linje som med lisensmodellen gir dette grunn til å forvente at kringkasteren utsettes for mindre økonomiske budsjettsvingninger enn dersom avgiften hadde vært inkludert i statsbudsjettet. Dette er også understøttet i den empiriske analysen i kapittel 5.1.2.

<sup>88</sup> Utviklingen i mediekonsumet blant 12-19 åringer viser en klar trend der man fra 2007 benytter mer tid på internett enn på TV. I 2013 har også mobilt innhold passert TV. Radiolyttingen er også vesentlig lavere blant de unge. Se TNS Forbruker & Media. Daglig dekning 12-19 år, 2014

<sup>89</sup> I Storbritannia har man en institusjon som «står mellom» BBC og nasjonalforsamlingen: BBC Trust. Dette tilsvarer det norske Kringkastingrådet.

<sup>90</sup> Kulturministeriet (2014)



Det er likevel vesentlig å bemerke at størrelsen på avgiften normalt vil besluttes av Stortinget. I den grad en husholdningsavgift får lavere legitimitet i befolkningen enn en lisensavgift, vil man kunne risikere at modellens langsiktige forutsigbarhet med hensyn til inntekter kan undermineres. Dette problemet vil kunne oppstå dersom en betydelig andel av de avgiftspliktige husholdningene har en lav verdsetting av NRK som et gode. Per i dag er det liten grunn til å forvente at denne andelen blir høy ettersom dagens dekningsgrad med lisensavgift ligger rundt 90 prosent målt i forhold til antall husholdninger landet. I denne sammenhengen skal det bemerkes at en husholdningsavgift vil spres på noen flere enheter enn en lisensavgift ettersom avgiftsgrunnlaget utvides (rundt 10 prosent flere enheter). Dermed kan avgiften per betaler reduseres noe, og dette kan påvirke legitimiteten positivt, noe som igjen kan styrke inntektens forutsigbarhet.

På tross av disse svakhetene vurderer vi at modellens effekt på forutsigbarhet om inntekter er god. Vi mener også at den oppnår målet på en forholdsvis effektiv måte da det ikke krever omfattende administrasjon knyttet til for eksempel innrapportering og kontroll av apparater. Dette kommer vi nærmere inn på under.

### 5.2.3. Administrative kostnader

De administrative kostnadene knyttet til inndrivning av en husholdningsavgiften forventes å være betydelig lavere enn tilsvarende kostnader knyttet til en lisensbasert modell. Man unngår meldeplikten for forhandlere og Lisensavdelingens feltkontroll. Innkrevingen kan gjøres av offentlige aktører eller konkurranseutsettes slik som for eksempel i Storbritannia.

For å kunne følge opp inndrivningen av avgiften kreves det likevel et administrativt apparat med tilhørende kostnader. Ettersom avgiften er husholdningsbasert vil det være naturlig å knytte inndrivningen til Folkeregisterets oversikt over husholdninger med tilhørende adresse. I den nye tyske modellen har man valgt å videreføre registeret med alle tidligere lisensbetalere. For alle husholdninger som ikke betalte lisens tidligere blir det sendt ut et brev der husholdningen blir bedt om å avklare hvem som skal være ansvarlig for husholdningens avgiftsbetaling. Så langt synes dette å ha fungert tilfredsstillende. I land med dårligere oversikt over husholdninger og lavere betalingsvilje i befolkningen (f.eks. Hellas og Portugal) har man benyttet seg av identiteten til den som betaler for strømabonnement i husholdningen.

Nøyaktig hvor store besparelser det er mulig å oppnå ved å gå fra en lisensbasert modell til en husholdningsavgift er det vanskelig å anslå uten nærmere analyser. Erfaringer fra inndrivning av andre særavgifter i Norge tilsier at det skal være mulig å bringe de rene administrative kostnadene knyttet til inndrivning til langt under 1 prosent av avgiftsprovenyet.<sup>91</sup>

### Samfunnsøkonomiske kostnader

I kapittel 3.3 redegjorde vi for at man også må vurdere de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til finansieringsmodellen for å danne et fullgodt bilde av kostnadssiden. En husholdningsavgift er i likhet med en lisensmodell i utgangspunktet ikke beheftet med skattefinansieringskostnader, ettersom husholdningsavgiften er å betrakte som en brukerbetaling (pris) på produktet. Til forskjell fra lisensavgift vil husholdningsavgiften være utformet slik at den ilegges et betydelig antall konsumenter som ikke bruker tjenesten. Da oppstår det et samfunnsøkonomisk nyttetap fordi konsumentene må betale mye for noe de verdsetter lavt. Det samfunnsøkonomiske nyttetapet blir derfor noe større med en husholdningsavgift enn en lisensbasert finansieringsmodell. Ettersom de aller fleste husholdninger velger å eie et fjernsynsapparat eller en annen plattform for konsum av

---

<sup>91</sup> I NOU 2007: 12 Offentlig innkreving, har man beregnet at det går med i underkant av 2000 årsverk for å kreve inn alle statlige og kommunale skatte- og avgiftskrav, som til sammen beløper seg til knappe 1000 milliarder kroner. Dersom vi antar at ett årsverk koster samfunnet 1 million kroner, vil administrasjonskostnadene utgjøre ca. 0,2 prosent av provenyet. For innkreving av særavgifter som ligner mest på en eventuell husholdningsavgift er andelen enda lavere.

fjernsynstjenester, er det grunn til å tro at dette økte samfunnsøkonomiske tapet er moderat. Med dette som bakgrunn er det grunn til å hevde at den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til husholdningsavgift også er lav, men likevel noe høyere enn ved en lisensfinansiert modell.

#### 5.2.4. Fordelingsmessige konsekvenser

Husholdningsavgiften har i utgangspunktet ingen fordelingsmessige intensjoner. Men som for lisensmodellen har også en denne modellen fordelingsmessige konsekvenser ved at avgiften blir relativt dyrere for små husholdninger med færre medlemmer. I den grad slike husholdninger har lavere inntekt per husholdningsmedlem, vil denne avgiften ha den effekt at de med lavere inntekt belastes relativt sett hardere.

Det er ikke noe prinsipielt problem å differensiere husholdningsavgiften mht. husholdningens karakteristika slik at modellen tar bedre hensyn til sosiale forskjeller i befolkningen. I Tyskland har myndighetene åpnet for at utvalgte husholdninger (arbeidsledige, langtidstrygdede, studenter m. fl.) slipper med redusert avgift eller fullt avgiftsbortfall. Man har lagt tydelig vekt på fordelingsaspektet ved den nye husholdningsavgiften. For å kunne ta slike hensyn er man avhengig av å koble registre over husholdninger med informasjon om karakteristika ved husholdningsmedlemmene. Det vil kunne være kostnadskreven og vil derfor bidra til å redusere det fortrinn denne modellen har mht. administrasjonskostnader. Vi kjenner ikke til hvilke erfaringer man har fra Tyskland i tilknytning til dette fordelingsrettede arbeidet.

#### 5.2.5. Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet

I og med at vi forutsetter at husholdningsavgiften er øremerket, oppnår man med denne modellen en «armlengdes avstand» fra politiske beslutninger (slik som for lisensmodellen). Med dette menes det at inntektene ikke kommer direkte fra politikerne, men fra brukerne. Som nevnt er det likevel politikerne som avgjør størrelsen på avgiften, slik at de uansett har en viss påvirkningsmulighet.

Det er grunn til å tro at antall ikke-betalende husholdninger begrenses med en husholdningsavgift. Dette vil øke legitimiteten til NRK. Med et bredere inntektsgrunnlag ved flere betalende husholdninger vil avgiften per husholdning reduseres. Dette kan øke legitimiteten ytterligere. Samtidig kan modellen svekke legitimiteten som en følge av at husholdninger uten mottakerapparat også må betale avgiften.

Menon anser at husholdningsavgiftens effekt på konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet stort sett er god, og at den oppnår målene på en effektiv måte.

### 5.3. To modeller med skattefinansiering

Ifølge tall fra EBU har andelen statlig finansiering av total finansiering for allmennkringkasting vokst fra 8,4 til 12,8 prosent for alle land samlet sett, i perioden 2006 til 2011.<sup>92</sup> Vi står med andre ord overfor en finansieringsmodell som representerer en liten men voksende andel av finansieringen av allmennkringkasting i Europa. Tallene fra EBU gjør det ikke mulig å skille mellom øremerket og ikke-øremerket skattefinansiering.

Dreiningen mot mer skattefinansiert allmennkringkasting i Europa henger delvis sammen med det faktum at lisensinnkrevingskostnadene er svært høye og økende i en del land.<sup>93</sup> Dette var bakgrunnen for at bl.a. Nederland gikk over til skattefinansiering i 2000. Den viktigste årsaken til at enkelte land de senere årene har gått over til skattefinansiering ser likevel ut til å være utfordringer knyttet til inntektsgrunnlaget fra det som ofte er en

---

<sup>92</sup> EBU (2013) Funding of Public Service Media

<sup>93</sup> Nissen, Christian S., (2006): Making a Difference: Public Service Broadcasting in the European Media Landscape.

blanding av lisens og kommersielle inntekter.<sup>94</sup> Sviktende inntektsgrunnlag var for eksempel en av de viktigste årsakene til at Finland gikk over til skattefinansiering fra og med 2013 med en øremerking av inntektene. Den svenske utredningen fra 2012 anbefalte også å gå fra lisensfinansiering av allmennkringkasteren og over til en øremerket radio- og tv-skatt beregnet på grunnlag av personens inntekt. En av årsakene til den anbefalte overgangen var blant annet utfordringer knyttet til det fremtidige inntektsgrunnlaget.<sup>95</sup>

Dersom skattefinansiering av NRK skulle innføres i Norge må vi legge til grunn at skatteprovenyet økes slik at provenyet tilsvarer inntektene fra kringkastingsavgiften.<sup>96</sup> Provenyet kan da enten fordeles gjennom Stortingets budsjettbehandling, noe vi tolker som at provenyet ikke er øremerket, eller det kan kanaliseres utenom budsjettet og direkte til NRK. Da definerer vi provenyet som øremerket. Som drøftet i innledningen til kapittel 4 legger vi til grunn to finansieringsmodeller: En som henter inntektene fra det generelle skattegrunnlaget på inntekt, og en som henter inntektene fra en særskilt kopskatt som øremerkes NRK dere inntektene skipes utenom den årlige budsjettprosessen.

### 5.3.1. Robusthet overfor teknologiske endringer

Begge modeller som baserer seg på skattefinansiering er teknologiavhengige. De er hverken knyttet til teknologisk plattform eller bruk av tjenestene.

### 5.3.2. Forutsigbarhet om inntekter

Skattefinansiering generelt har vist seg å være en noe mer ustabil finansieringskilde for allmennkringkastere enn lisens (se vår diskusjon i kapittel 5.1.2). De landene som har sin hovedfinansiering gjennom skatteinntekter kan gjennomgående vise til en mer volatil og usikker utvikling for budsjettene i perioden 2007-2012.<sup>97</sup>

### Finansiering gjennom økt inntektskatt uten øremerking

Det antas som tidligere nevnt at det er lettere for folkevalgte å kutte i bevilgningen til allmennkringkastere over statsbudsjettet enn gjennom en øremerket finansieringsmodell. Dette er særlig aktuelt i økonomisk vanskelige tider, eller dersom allmennkringkasterens legitimitet blant de folkevalgte synker.

I Nederland opplevde allmennkringkaster at forutsigbarheten om inntekt ble redusert gjennom budsjettkutt i inntekter, etter at man i 2000 gikk over fra øremerket lisens til skattefinansiering med årlige bevilgninger bestemt av nasjonalforsamlingen.<sup>98</sup> Man ser også en forskjell på flerårige og ettårige budsjettbevilgninger. I de landene hvor man har flerårige budsjetter for allmennkringkastere er inntekten mer stabil.<sup>99</sup> Utformingen av den skattebaserte finansieringsmodellen med budsjettbevilgninger påvirker altså forutsigbarheten om inntekter.

En finansiering over statsbudsjettet vil føre til at midler til NRK vil bli vurdert opp imot andre prioriteringer. Dette kan gjøre finansieringen av NRK noe mer utsatt for konjunkturelle svingninger ved at bevilgninger til NRK kan bli utsatt for kutt på linje med andre statlige institusjoner og tjenester. Praksisen i Norge er uansett å sørge for at statlige virksomheter har stabil finansiering slik at det gir anledning til langsiktig planlegging. Tilsvarende vil det bli for NRK hvis det skal motta midler over statsbudsjettet.

<sup>94</sup> European Broadcasting Union (EBU) (2012). "EBU Viewpoint PSM Funding". Tilgjengelig på [http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Publication%20Library/EBU-Viewpoint-PSM-Funding\\_EN.pdf](http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Publication%20Library/EBU-Viewpoint-PSM-Funding_EN.pdf)

<sup>95</sup> Public Service-kommittén (2012). «Nya villkor för public service», side 196. SOU 2012:59

<sup>96</sup> Ved beregning av proveny forutsetter vi at det tas hensyn til statens tapte momsinntekter knyttet til lisensen.

<sup>97</sup> EBU (2012). Viewpoint on PSM funding

<sup>98</sup> EBU (2009), Dutch House of Representatives (2011)

<sup>99</sup> Nordicity (2011). Public Service Broadcasting: An International comparison of funding models and performance.

På sikt er imidlertid den største utfordringen for allmennkringkastere redusert inntektsgrunnlag fra publikum.<sup>100</sup> Statlig finansiering sikrer det bredeste finansieringsgrunnlaget, og eliminerer usikkerheten knyttet til publikumsbetaling. Statlig finansiering kan dermed være en stabiliserende faktor for allmennkringkasternes fremtidige inntekt. Nettopp dette er hovedgrunnen til at flere land utreder økt bruk av denne finansieringsmodellen.

### Finansiering gjennom koppskatt med øremerking

Et viktig spørsmål i tilknytning til skattefinansiering er i hvilken grad det er mulig både praktisk og legalt å øremerke skatteprovenyet. I kapittel 4 har vi beredt grunnen for en slik diskusjon. Ved å øremerke provenyet vil man kunne sikre større grad av forutsigbarhet om inntekter fordi bevilningene i mindre grad er utsatt for regulær budsjettbehandling i Stortinget.

I andre land finnes det gode eksempler på at øremerking av skatteinntekter benyttes for å sikre stabilitet i finansieringen av allmennkringkasting. Fra og med 2013 gikk Finland over til en finansieringsmodell som baserer seg på en særskatt - en såkalt YLE-skatt knyttet til person- og selskapsinntekt. For å sikre uavhengighet fra staten ble TV-skatten øremerket. Skatten til Rundradion AB (YLE) inngår dermed ikke i budsjettet utgiftsside. Skatten rapporteres i statsbudsjettet, mens midlene rettes direkte til statens tv- og radiofond. YLE får overført et årlig beløp, som fastsettes i loven om statens tv- og radiofond. Som tidligere nevnt ble denne typen finansieringsmodell også foreslått i Sverige i 2012.

I Norge er full øremerking av skatter så vel som offentlige avgifter ikke vanlig.<sup>101</sup> Både samfunnsøkonomer og politikere (nasjonalt så vel som lokalt) ser det som hensiktsmessig å ha fleksibilitet til å bruke skatteprovenyet der de mener pengene kommer til best anvendelse. Øremerking svekker politikernes mulighet til å prioritere.

For å imøtekomme denne skepsisen er det mulig å se for seg innføringen av en særskilt koppskatt som alle skattepliktige betaler inn for å finansiere NRK. Da slipper man det problemet at man får et stadig økende press på å øremerke deler av det generelle skattegrunnlaget. En ny og tydelig spesifisert koppskatt som betegnes som en NRK-skatt tror vi det vil være lettere å kunne få gehør for. En studie vedrørende øremerkede drivstoffavgifter viser at innføringen av nye særskatter kan gi økt legitimitet dersom befolkningen vet at den er øremerket. På sikt kan slike preferanser i befolkningen påvirke politikerne til å velge en øremerket løsning.<sup>102</sup>

Med en øremerket koppskatt vil man kunne øke forutsigbarheten fordi den omgår statsbudsjettbehandling. I tillegg vil den heller ikke fluktuere med svingninger i befolkningens inntekt, ettersom den betales per hode. Det er derfor grunn til å argumentere for at en slik øremerket finansieringsmodell vil gi mer forutsigbar inntekt enn en budsjettbehandlet skattefinansiering.

#### 5.3.3. Administrative kostnader

Dersom inntektene til NRK drives inn over skatteseddelen vil man med høy sannsynlighet oppnå de laveste administrative kostnadene knytte til inndrivning av midler. Skatteetatens driftskostnader utgjør under 0,5 prosent av etatens inntekter fra skatter og avgifter. Dersom inntektene drives inn gjennom en økning i det generelle inntektsskattenivået, vil merkostnadene i Skatteetaten være svært små (under 0,2 prosent). Dersom Skatteetaten derimot får en tilleggsoppgave gjennom å drive inn en koppskatt i tilknytning til selvangivelsen vil

<sup>100</sup> EBU (2014). Vision 2020. Dette gjelder i første rekke kommersielle publikumsinntekter.

<sup>101</sup> Statsbudsjettet 2014. Særaggifter. Tilgjengelig på: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2014/Dokumenter1/Budsjettdokumenter/Skatte--avgifts/Prop-1-LS/Del-2-Narmere-om-de-enkelte-forslagene/7-Saravgifter/>

<sup>102</sup> Cicero, Senter for klimaforskning; Sier ja til høyere drivstoffavgifter. Tilgjengelig på: <http://www.cicero.uio.no/fulltext/index.aspx?id=8131&lang=NO>

inndrivingskostnadene kunne bli noe høyere, men fortsatt er det vanskelig å argumentere for at marginalkostnadene ved en slik reform vil overstige gjennomsnittskostnadene for inndrivning av skatt gjennom Skatteetaten i dag. Dersom vi konservativt legger til grunn 0,5 prosent av provenyet i innkrevingskostnad tilsvarende NRKs inntekter på 5,2 mrd. kroner, vil disse administrasjonskostnadene falle fra dagens knappe 150 millioner til om lag 26 millioner kroner.<sup>103</sup>

I Nederland oppnådde man en besparelse i administrasjonskostnader på 220 millioner ved å gå fra en lisensbasert modell til en skattefinansiert modell. Det nederlandske budsjettet for allmennkringkasting lå i 2012 ca. 20 prosent høyere enn det norske. I Finland har man beregnet at administrasjonskostnader ved innkreving og administrasjon av skatten utgjør om lag 0,4 prosent. Erfaringene fra Nederland og Finland viser med andre ord at besparelsene knyttet til innkreving er store ved å skifte til en skattefinansiert modell.

### Samfunnsøkonomiske kostnader

I kapittel 3.3 redegjorde vi innledningsvis for at man også må vurdere de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til finansieringsmodellen for å danne et fullgodt bilde av kostnadssiden.

I samfunnsøkonomiske analyser av nye prosjekter som finansieres av det offentlige må man i tillegg til selve finansieringskostnaden også vurdere hva slags tap samfunnet lider som følge av at midler drives inn gjennom skatt og avgifter for å finansiere et gode eller en tjeneste (den såkalte skattefinansieringskostnaden).

Ettersom Finansdepartementet legger til grunn at denne kostnaden utgjør 20 prosent av skatteprovenyet som må hentes inn, blir denne betraktningen fort avgjørende for om skattefinansiering er en kostnadseffektiv modell for finansiering av NRK. Dersom man må legge på 20 prosent av provenyet i tillegg til de angitte administrasjonskostnadene, vil kostnadene øke fra 0,5 prosent av provenyet til 20,5 prosent av provenyet, og det er en vesentlig økning. I Kind og Schjelderup (2007) ble det foretatt en enkel prinsipiell vurdering av kostnadene knyttet til ulike finansieringsmodeller, der skattefinansieringskostnaden ble drøftet kort. Forfatterne presiserte at dersom man velger en løsning med **lisensavgift, husholdningsavgift eller koppeskatt** vil det ikke påløpe skattefinansieringskostnader. Dersom man derimot finansierer NRK ved å øke det generelle inntektsskattenivået, vil man måtte legge til 20 prosent i skattefinansieringskostnad. Denne kommer som en følge av at skatteyttere får mindre insentiv til å arbeide og investere i kapital som følge av høyere skatt på arbeids- og kapitalinntekt. En slik effekt kommer ikke i tilknytning til de andre finansieringsmodellene. Spørsmålet er om det er riktig å regne på denne måten.

### Nærmere om samfunnsøkonomiske kostnader når økt inntektsskatt skal finansiere NRK

Vi finner flere separate argumenter for hvorfor det ikke er rimelig å legge til en 20 prosent ekstrakostnad ved finansiering av NRK gjennom økt inntektsskatt, sammenlignet med andre finansieringsmodeller.

For det første: I en analyse av skattefinansieringskostnader i denne konteksten må man ta utgangspunkt i at dette ikke handler om finansiering av et nytt gode, men heller om finansiering av et offentlig produsert gode som allerede eksisterer. Da må man stille spørsmål om eksisterende innkreving av lisens faktisk er uten samfunnsøkonomiske kostnader. Med henvisning til NOU 27:1997 vil den samfunnsøkonomiske virkningen av visse former for brukerbetaling ha likhetstrekk med virkningene av generell beskatning. Dette er relevant for allmennkringkasting fordi det er en tjeneste som har tydelige trekk av å være et kollektivt gode. Som omtalt i kapittel 5.1.3 vil underproduksjon (tilbud) av tjenesten kunne anses som en samfunnsøkonomisk kostnad ved bruk av lisens- og husholdningsavgiftmodellene. I følge NOU 27: 1997 vil forskjellen mellom samfunnsøkonomisk kostnad

<sup>103</sup> Dette tallet samsvarer med kostnader knyttet til dagens finske YLE-skatt.

og brukerpris virke på samme måte som den skatteken som oppstår ved generell beskatning, og seeren får et velferdstap som er større enn det innbetalte provenyet fra lisensordningen.<sup>104</sup> Under drøftingen av lisensavgift har vi redegjort for at denne kostnaden er begrenset i omfang, men den vil bidra til å trekke ned det foreslåtte avviket på 20 prosent.

For det andre: I den nyere litteraturen om skattefinansieringskostnader har man i økende grad begynt å koble spørsmål om skatteeffektivitet og vridningseffekter med statens behov for omfordeling av ressurser.<sup>105</sup> Det er et viktig poeng at skattepolitikken med dens effektivitetstap er motivert nettopp av å påvirke fordeling (Sandmo, 1998). Da er det naturlig å tolke tilstanden i skattesystemet som en optimumsløsning der effisienstap er minimert for en gitt fordeling. Denne litteraturen viser at en marginal skatteøkning på inntekt i denne tilstanden både kan virke effektivitetsøkende og reduserende. Dermed blir det galt å bruke en slavisk 20-prosent-regel for beregning av skattefinansieringskostnad.

Dette er en høyst relevant problemstilling i tilfellet NRK-finansiering. Ettersom lisensavgift (og husholdningsavgift) har en langt mindre omfordelende effekt på inntekt i samfunnet enn en skattefinansiering basert på inntektsskatt, vil man kunne bytte ut finansiering gjennom lisensavgiften med finansiering gjennom inntektsskatt. Deretter vil man kunne luke vekk skatter (med tilsvarende proveny som lisensen) som har høy omfordelings-effekt, men også stort samfunnsøkonomisk effektivitetstap. I beste fall vil man da kunne komme ut med en effektivitetsgevinst og derfor en samfunnsøkonomisk gevinst ved å benytte denne modellen for finansiering av NRK.

Med dette som bakteppe mener vi det er feil å legge til 20 prosent i skattefinansieringskostnad ved bruk av denne modellen. Det riktige tallet er høyst sannsynlig langt lavere. Samtidig er det viktig å formidle at usikkerheten rundt omfang på denne kostnaden gjør at man bør vise forsiktighet med denne modellen som alternativ, sett fra et samfunnsøkonomisk kostnadsperspektiv.

### **Nærmere om samfunnsøkonomiske kostnader ved bruk av koppskatt**

Ved bruk av en øremerket koppskatt vil skattefinansieringskostnadene i utgangspunktet være null, men i likhet med husholdningsavgiften vil en koppskatt som er ilagt personer med lav verdsetting av NRK som gode påføre tap av nytte som må føres som en samfunnsøkonomisk kostnad.

#### **5.3.4. Fordelingsmessige konsekvenser**

Skattefinansieringsmodellen er relevant i forbindelse med vurdering av fordelingsmessige konsekvenser. Her må vi skille mellom to muligheter med ulike konsekvenser - skattefinansiering via koppskatt og skattefinansiering via inntektsskatt.

#### **Ved bruk av inntektsskatt**

Hvis inndrivelse skjer gjennom endring i inntektsbeskatning vil man automatisk utnytte de fordelingsmessige egenskapene ved inntektsskattesystemet. Modellen vil dermed ha en klar effekt gjennom fordelingsmessige konsekvenser, og med høy effektivitet, fordi de med høy inntekt vil betale en større andel av kostnadene enn de med en lav inntekt.

Finlands overgang til en særskatt - en såkalt YLE-skatt - ble motivert ut fra at den ble sett på som sosialt rettferdig. I utgangspunktet utgjør TV-skatten 0,68 prosent av skattbar inntekt. Størrelsen på skatten avhenger av arbeids-

<sup>104</sup> Denne typen argumentasjon benyttes blant annet i vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i tilknytning til veiprojekter der det er mulig å belaste brukerne med en avgift i form av bompenger.

<sup>105</sup> Se blant annet Jacobs (2013) og Slemrod og Yitzhaki (2001)

og kapitalinntekt. Bedrifter og foreninger med en omsetning på over 400 000 euro bidrar også til finansieringen av allmennkringkastingen. Skattepliktig beløp for bedriftene varierer mellom 317 og 634 euro, avhengig av omsetningens størrelse. Virksomheter med mer enn én million euro i omsetning skal betale om lag 634 euro årlig.

### Ved bruk av koppskatt

Hvis inndrivelse skjer gjennom en koppskatt vil modellen ha de samme *direkte* fordelingsmessige konsekvensene som lisens og husholdningsavgift, fordi den i utgangspunktet er lik for alle. Koppskatten retter seg imidlertid mot personer og ikke husholdninger, og av praktiske hensyn kun mot personer som er skattepliktige. Ettersom ikke hele befolkningen vil bli berørt har denne finansieringsmodellen *indirekte* fordelingseffekter. Dette vil være tilfellet dersom koppskatten knyttes til selvangivelsen, eksempelvis ved å redusere minstebrødet, eller å markere NRK-skatten med en egen post i selvangivelsen.

#### 5.3.5. Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet

Det største ankepunktet knyttet til statlig finansiering synes å være de potensielt uheldige effektene dette kan ha på forholdet mellom myndighetene og allmennkringkasteren som institusjon og redaksjon. Flere fagartikler og uttalelser fra organisasjoner og myndigheter peker på faren for uønsket politisk påvirkning av allmennkringkasteren med denne finansieringsmodellen. Årsaken er den makten folkevalgte og myndigheter får ved å kunne «styre pengesekken» til allmennkringkasteren.<sup>106</sup> Så lenge pengene ikke er øremerket vil det alltid kunne være en fare for slike uønskede effekter.

På den ene side er det grunn til å tro at skattefinansieringen vil påvirke NRKs legitimitet positivt. En årsak til dette er at alle med en skattbar inntekt betaler for godet.

På den andre side kan legitimiteten svekkes fordi det, i likhet med for husholdningsavgiften, vil være noen som ikke bruker godet og likevel må betale.

I 2012 kom den svenske utredningen «SOU 2012:59 Nya villkor för public service»,<sup>107</sup> en statlig offentlig utredning (SOU) skrevet av Public service-komiteen. De foreslo i utgangspunktet at regjeringen skulle fjerne den faste lisensavgiften og heller innføre en TV- og radio-skatt. Dette ble imidlertid ikke oppfulgt fra regjeringens side, blant annet begrunnet med at kringkasterens uavhengighet ikke stod like sterkt med en TV-skatt som ved lisensavgift.

Oppsummert er det altså et visst grunnlag for å si at finansiering over statsbudsjettet vil kunne sette NRK under noe mer press fra myndigheter og folkevalgte, og i enkelte tilfeller dermed redusere institusjonens uavhengighet. Legitimiteten på sin side vil trolig være god, selv om noen vil måtte betale for et gode de ikke benytter seg av.

Vi ser at modellen har en moderat effekt på kriteriet. Effektiviteten vil også være noe begrenset.

## 5.4. Oppsummerende tabell

I tabellen på neste side oppsummerer vi de vurderingene vi har gjort, med hensyn til effekt og effektivitet.

<sup>106</sup> Se for eksempel Psychogiopoulou (2012): "Direct subsidy also has service implications. In many cases, this approach facilitates political involvement in deciding the kinds of content that are made or the angle taken."

<sup>107</sup> Public Service-kommittén (2012)

Som tabellen viser måler vi ikke modellenes effektivitet på administrative kostnader. Effektivitet vurderes primært som kostnadseffektivitet. En modell med god effekt på administrative kostnader er dermed automatisk effektiv.

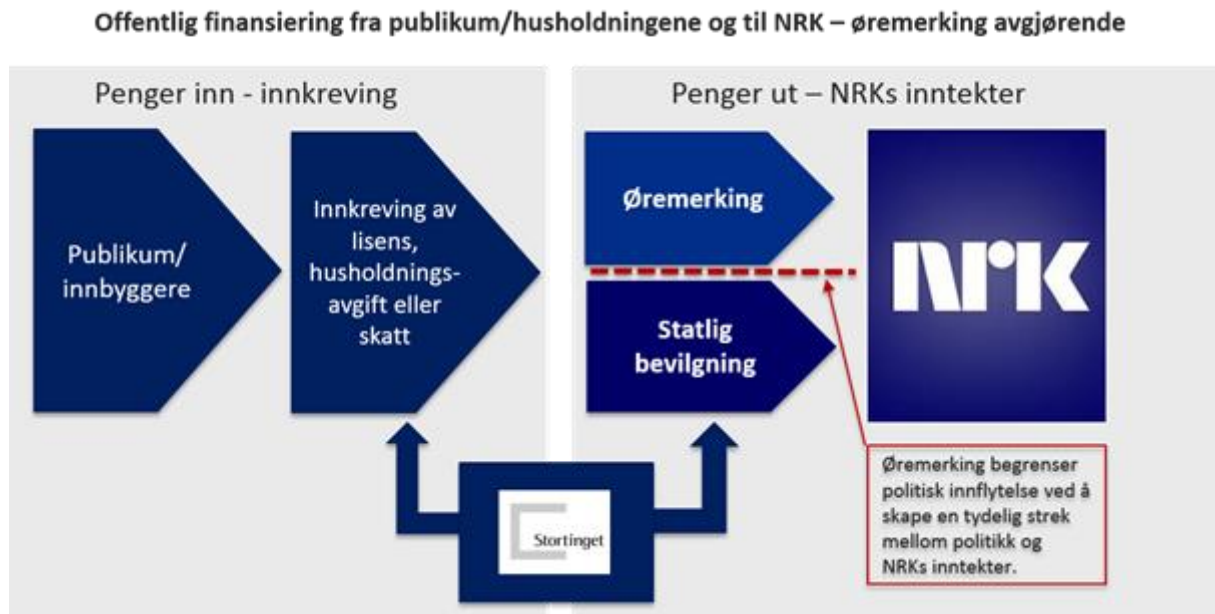


	Lisens		Husholdningsavgift		Skattefinansiert	
	Effekt	Effektivitet	Effekt	Effektivitet	Effekt	Effektivitet
Robusthet overfor teknologiske endringer	Lisensmodellen har i utgangspunktet begrenset effekt. Kan tilpasses for noe høyere effekt. Vil aldri kunne bli helt teknologinøytral.	Lav, fordi det kreves mye for å oppnå god effekt. For eksempel mer krevende å lisensbelegge internettbasert strømming av NRKs innhold.	Er teknologiavhengig og har dermed meget god effekt på kriteriet.	Siden modellen ikke krever ytterligere mekanismer for å skape robusthet oppnår den målet effektivt.	Er teknologiavhengig og har dermed meget god effekt på kriteriet.	Siden modellen ikke krever ytterligere mekanismer for å skape robusthet oppnår den målet effektivt.
Forutsigbarhet om inntekter	God, men svekkes av Stortingets mulighet til å redusere lisensen.	Avhenger av endringer i publikums betalingsvilje, som igjen er knyttet til modellens legitimitet.	God, men svekkes av Stortingets mulighet til å redusere avgiften.	Avhenger av endringer i publikums betalingsvilje, som igjen er knyttet til modellens legitimitet.	<b>Øremerket koppskatt:</b> God, men svekkes av Stortingets mulighet til å redusere skatten. <b>Inntektsskatt:</b> Modellens effekt er knyttet til politiske beslutninger (via statsbudsjettet). Avhenger av flere faktorer: Økt handlingsrom, flerårige avtaler m.m.	<b>Øremerket koppskatt:</b> God. Uavhengig av publikums betalingsvilje. <b>Inntektsskatt:</b> Modellen krever tilleggsmekanismer (som for eksempel flerårige budsjetter) for å oppnå måloppnåelse. Dette reduserer effektiviteten.
Administrative kostnader	Lav, på grunn av relativt høye administrative kostnader. Innkrevings- og kontrollkostnader avhenger av publikums betalingsvilje, som igjen avhenger av legitimiteten.	X	Delvis tilfredsstillende. Administrative kostnader er kun knyttet innføring, og ikke til kontroll. Innkrevingskostnader avhenger av publikums betalingsvilje, som igjen avhenger av legitimiteten.	X	Innkrevning av inntekter til staten/offentlige tjenester over skattededelen er i utgangspunktet en kostnadseffektiv metode uten unødig administrasjon.	X
Fordelingsmessige konsekvenser	I utgangspunktet lav siden lisens ikke tar hensyn til husholdningens inntekt. Dette kan i noen grad tilpasses. God. Lisensen er øremerket, noe som bidrar til økt uavhengighet. Publikum ser hva man betaler og hva man får for pengene, noe som antas å styrke legitimiteten.	Lav, fordi det er krevende og kostbart å identifisere grupper som skal tas hensyn til. Administrativt krevende å gjennomføre i praksis.	I utgangspunktet lav siden avgiften ikke tar hensyn til husholdningens inntekt. Dette kan i noen grad tilpasses. God. Avgiften er øremerket, noe som bidrar til økt uavhengighet. Publikum ser hva man betaler og hva man får for pengene, noe som antas å styrke legitimiteten.	Lav, fordi det er krevende og kostbart å identifisere grupper som skal tas hensyn til. Administrativt krevende å gjennomføre i praksis.	<b>Øremerket koppskatt:</b> Begrenset. <b>Inntektsskatt:</b> God	<b>Øremerket koppskatt:</b> God <b>Inntektsskatt:</b> God
Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon og legitimitet	God. Øremerking gjør at man ikke trenger andre mekanismer for å hindre politisk innflytelse. Oppnår måloppnåelse effektivt.	God. Øremerking gjør at man ikke har behov for andre mekanismer for å hindre uønsket politisk innflytelse. Oppnår måloppnåelse effektivt.	God. Øremerking gjør at man ikke har behov for andre mekanismer for å hindre uønsket politisk innflytelse. Oppnår måloppnåelse effektivt.	God. Øremerking gjør at man ikke har behov for andre mekanismer for å hindre uønsket politisk innflytelse. Oppnår måloppnåelse effektivt.	<b>Øremerket koppskatt:</b> God. Begrenset. <b>Inntektsskatt:</b> God	<b>Øremerket koppskatt:</b> God. Innretning krever formodentlig tilleggsmekanismer for å sikre ytterligere «armiengdes avstand» mellom myndigheter og NRK som institusjon og redaksjon. Dette reduserer effektiviteten.

## 6. Endelig sammenligning av modeller og konklusjon

Med utgangspunkt i gjennomgangen av modellene vurdert opp mot kriteriene (forrige kapittel) vil vi til slutt foreta en endelig sammenligning av de fire finansieringsmodellene og konkludere.

Vi har sett at to ulike «stadier» av finansieringsprosessen på mange måter definerer modellenes effekt på de fem kriteriene: *Innkrevingsfasen* og *fordelingsfasen*. Dette kan illustreres gjennom en visualisering av NRK-finansieringen som representerer alle de fire finansieringsmodellene:



Uavhengig av modell er prosessen at pengene går fra publikum/innbygger, via innkrevingsapparat og til NRK AS. I denne prosessen hører også Stortinget og statsbudsjettet med som premissgiver for alle ledd, for eksempel ved å sette nivået på lisensen eller husholdningsavgiften som skal kreves inn. En inndeling i to alternative pengestrømmer på fordelingsiden av prosessen er helt sentral: *Øremerket* fordeling direkte til NRK og statlig bevilgning via statsbudsjettet (ikke *øremerket*).

Vi har i vår gjennomgang avdekket at finansieringsmodellenes administrative kostnader i stor grad er knyttet til selve *innkrevingen*. Det samme gjelder for teknologisk robusthet, og for fordelingsmessige konsekvenser.

Hvorvidt finansieringsmodellene gir forutsigbarhet om inntekt handler om *både innkrevingen og fordelingen* av inntekter til NRK. Vi har på den ene side påvist at selve innkrevingsmetoden, særlig knyttet til lisens, over tid har gitt og sannsynligvis vil gi uforutsigbarhet om inntekt for mange allmennkringkastere. Men på den andre (fordelings)siden har vi observert at enkelte allmennkringkastere som er finansiert gjennom statlig bevilgning har opplevd betydelige svingninger i finansieringen, for eksempel i Nederland. Det vil ofte være et valg knyttet til landspesifikke forhold (for eksempel økonomisk og politisk utvikling) og mer spesifikke forhold knyttet til de eksisterende finansieringsmodellene:

- Noen lisensmodeller er mer robuste enn andre med hensyn til innkreving. NRKs lisensmodell synes å være blant de mest robuste.

- Noen modeller er mer robuste enn andre med hensyn til å sikre at politisk bestemte økonomiske rammer er forutsigbare. Vi observerer forskjeller mellom både ulike typer lisensmodeller, husholdningsavgift og skattefinansiering ved at enkelte har innebygde mekanismer for «utjevning» av politiske skift og økonomiske konjunkturer over tid.

Konsekvenser for NRKs uavhengige posisjon er i stor grad knyttet til selve *fordelingen* av penger til NRK: Hvorvidt pengene øremerkes og går direkte fra innkreving til NRK, eller «omveien» via statlig bevilgning. Vi har i vår vurdering påvist økt mulighet for politisk påvirkning ved statlig bevilgning. Dette kan redusere NRKs institusjonelle og redaksjonelle uavhengighet, en rammebetingelse som er helt fundamental for allmenkringkastere. *Innkrevingsmetoden* påvirker også i noen grad den andre delen av dette kriteriet, NRKs legitimitet blant publikum.

Helt overordnet kan vi dermed si at vurderingen av finansieringsmodeller i stor grad dreier seg om å identifisere den mest effektive innkrevingsmetoden, og den mest effektive (i betydningen formålstjenlig) fordelingsmetoden av penger til NRK. Dessverre er det slik at den modellen som er best på det ene, ikke er best på det andre. Det er dermed ingen enkel øvelse å sette modellene opp mot hverandre da det kan oppleves som å «sammenligne epler og pærer». Dette gjør det meget utfordrende å gi et klart svar på spørsmålet om hvilken modell som totalt sett svarer best til de kriteriene som er gitt. Det ideelle ville være å hente det beste fra modellens evne til å innkreve og det beste fra modellens evne til å viderebringe inntektene til NRK. La oss derfor raskt gjennomføre en slik gjennomgang.

Når det gjelder fordeling av inntekter til NRK synes det klart at øremerking er det helt sentrale. Lisens, husholdningsavgift og øremerket kopskatt svarer best til målet om å skape avstand mellom finansieringsmekanismen og fastleggelse av politiske rammer knyttet til allmenkringkasterens mandat (NRKs uavhengige posisjon).

På innkrevingsiden ser vi at skattefinansiering gir de laveste administrative kostnadene og det største handlingsrommet mht. fordelingsmessige effekter. Disse er totalt sett de mest kostnadseffektive modellene. Vi ser dessuten at skattefinansiering, og i stor grad husholdningsavgift, gir den beste teknologiske robustheten over tid, da disse modellene er teknologiavhengige. Dette kan også bidra til større forutsigbarhet om inntekter.

Det er altså slik at kriteriet forutsigbarhet om inntekt er knyttet til både innkrevings- og fordelingsiden: Avhengig av modellens *innretning* samt viktige utviklingstrekk i samfunnet, kan alle modellene levere effektivt på målet «forutsigbarhet om inntekter»:

- Innkreving av penger: Hvis endringer knyttet til mediekonsum/teknologi får størst betydning, vurderes skattefinansieringsmodellene som mest effektive for å sikre forutsigbar finansiering (og husholdningsavgift mer effektiv enn lisens).
- Fordeling av penger til NRK: Hvis endringer knyttet til økonomisk utvikling, statsforvaltning og NRKs legitimitet får størst betydning, vurderes lisensmodellen eller husholdningsavgift som mest effektiv.

Og her er vi tilbake til utredningens startpunkt; vurderingen av dagens modell, kringkastingsavgiften, og utviklingstrekk knyttet til denne modellens rammebetingelser i Norge. Vi vurderer det slik, på basis av vår innledende gjennomgang av kringkastingsavgiftens robusthet, at de nærmeste årene vil preges av debatt om NRKs og modellens legitimitet, snarere enn av utfordringen med å inndrive pengene. Modellen fungerer relativt godt som «innsamlingsmaskin» og er blant de beste i Europa, spørsmålet er snarere om legitimiteten i opinionen og dermed blant de folkevalgte vil endres i negativ retning. Da kan det for eksempel hende at man ønsker en enda mer kostnadseffektiv modell som også skaper mindre «støy» blant deler av publikum.

Vi ser dessuten at kriteriet knyttet til NRKs uavhengighet «trumfer alt». Det vil si, gitt at innkrevingen fungerer effektivt og pengene kommer på bok. EBU legger i sine vurderinger stor vekt på at uavhengighet og oppfyllelse av allmennkringkasterens «public service»-mandat krever stabil finansiering. I Norge er som tidligere nevnt situasjonen en helt annen på dette området enn i de fleste andre land i Europa, inkludert naboland som Danmark og Finland. Publikum og myndighetene står, ifølge de økonomiske prognosene vi har tilgjengelig, ikke foran økonomiske nedgangstider av betydning de nærmeste årene.

Tross ulike politiske signaler om fremtidige kutt i lisensen eller reduksjon i budsjettveksten for NRK mener vi det er riktig å si at både publikum og folkevalgte setter NRKs uavhengighet og posisjon som et kollektivt gode øverst. Dette understøttes også av viktige trender innenfor hele allmennkringkastersektoren i Europa og verden for øvrig; allmennkringkasteren ser ut til å få et enda mer spisset offentlig mandat om å levere uavhengig og pålitelig informasjon i en stadig mer uoversiktlig medievirkelighet. En overgang til statlig direktefinansiering synes dermed mindre aktuelt i uoverskuelig fremtid.

Når det gjelder «styrkeforholdet» mellom de tre løsningene lisens, husholdningsavgift og øremerket koppskatt så følger det av diskusjonen over at koppskatt har et fortrinn på innkrevingssiden med sin høye kostnadseffektivitet. Men husholdningsavgiften er også vesentlig mer kostnadseffektiv enn lisensmodellen. I forhold til det fundamentale kriteriet om opprettholdelse av NRKs uavhengighet er disse øremerkede modellene jevnbyrdige.

Selv om lisensmodellens *egen* legitimitet kanskje kan sies å bli noe redusert i tiden fremover gir imidlertid denne modellen den høyeste legitimitet *for NRK*. Dette skyldes dens evne til i større grad å koble betaling mot konsum enn de andre modellene, et forhold som fremheves i litteratur om allmennkringkasting.

Det er altså ingen tvil om at lisensmodellen har fortrinn. De fleste av disse finner man imidlertid også i husholdningsavgiften og til dels i den øremerkede koppskattmodellen, som begge representerer en form for måleffektivt kompromiss i mellom de to interessentgruppene publikum/innbyggerne og staten.

## Vedlegg

Vedlegg 1: Erfaringer fra andre utvalgte land .....	43
Vedlegg 2: Mer om kringkastingsavgiften .....	56
Vedlegg 3: NRK – et kollektivt gode? .....	59
Vedlegg 4: Definisjoner .....	60

## Vedlegg 1: Erfaringer fra andre utvalgte land

Vi vil her gi en gjennomgang på hva utvalgte land har valgt som finansieringsmodell. Vi viser blant annet til informasjon fra European Broadcasting Unions årlige gjennomgang av finansiering av allmennkringkasting i Europa, samt til utvalgte land med hovedvekt på skandinaviske og nordeuropeiske land.

### Lisens står sterkt i Skandinavia

Tabellen viser hvordan finansiering av offentlige kringkastere fordeles på ulike kilder for utvalgte land. Det kommer tydelig fram at de fleste baserer seg på en kringkastingsavgift. Finland og Nederland er de eneste landene på listen der finansieringen hovedsakelig kommer fra statsbudsjettet.

Finansieringsandel i 2012	Offentlig	Lisens	Reklame	Annonser	Annet (kommerielle)
Norge	0,3	97,3	0	0,5	1,9
Storbritannia	10,4	59,8	13,8	0	15,9
Sverige**	0	96,8	0	0,5	3,7
Danmark	0	88,7	0	0	11,3
Nederland	70,3	0	23,2	0,1	6,4
Irland	9,2	48,3	29,6	2,5	10,4
Tyskland**	4,1	81,3	2,8	0,5	11,3
Finland*	97	0	0	0	3
Sveits	1,3	74,5	15,5	3,4	6,9

\* Finland gikk i 2013 over til TV-skatt.<sup>108</sup>

\*\* Tall fra 2012

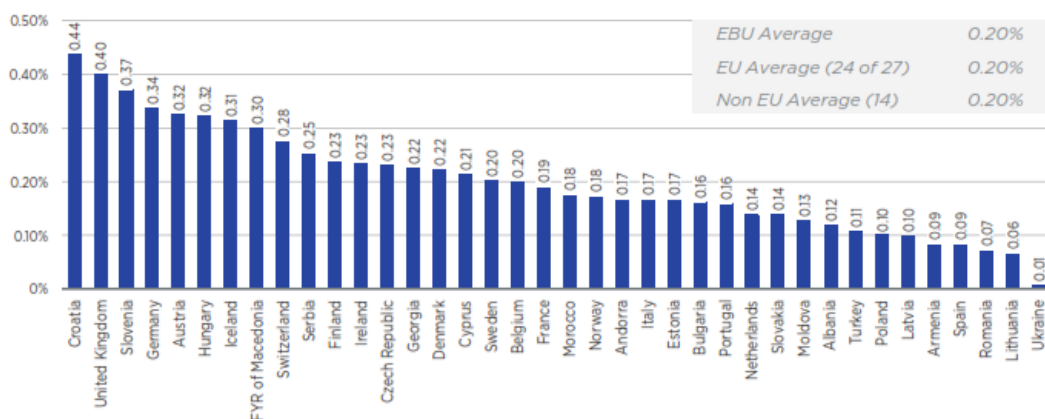
<sup>108</sup> For mer utfyllende informasjon om Finlands overgang til TV-skatt, se egen omtale av enkeltland.

Tabellen under gir en kort oversikt over endringen i innretning av finansieringsform for utvalgte land.

Land	Fra	Til	Når	Vurdering
Nederland	Lisens	Del av generell skatt på inntekt	2000	<p>Overgang til skattefinansiering utløst av:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Utfordringer knyttet til inntektsgrunnlaget.</li> <li>- Høye og økende administrasjonskostnader med lisens (beregnet besparelse ca. 200 mill kr).</li> <li>- Favorisering av allmennkringkastere på bekostning av kommersielle aktører</li> </ul> <p>Har siden vært utsatt for kutt som ledd i reduksjon av offentlige utgifter.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Effektivisering av kringkasting ved fusjonering fra 21 til 8 kringkastere.</li> </ul>
Danmark	Lisens	Medielisens (teknologinøytral)	2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Innførte nøytral medielisens</li> <li>- Uavhengighet oppstår i kraft av leverandør-kunde forhold.</li> <li>- Blir i Danmark ansett som robust finansieringskilde med stor grad av sikkerhet</li> <li>- Lisensen dekker husstandens lisenspliktige apparater i bolig, fritidsboliger, biler og båter.</li> <li>- For foretak er lisensen uavhengig av antall ansatte. En lisens per adresse</li> </ul>
Finland	Lisens per apparat	TV-skatt – andel av inntekt	2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fallende andel som betalte lisens samt høy andel tyvtittere utfordret inntekt og legitimitet.</li> <li>- TV-skatt ble ansett som sosialt rettferdig</li> <li>- TV-skatt ville føre til stabil inntekt for YLE.</li> <li>- Utgangspunkt 0,68 % av skattbar inntekt, med terskelverdier for å sikre fordelingsprofil.</li> </ul>
Sverige	Teknologi-avhengig lisens	Husholdningslisens Teknologinøytral	2013	<p>SOU 59:2012 foreslo TV-skatt på 1 %, med maksbeløp. Regjeringen gikk imot. Begrunnet med at uavhengigheten sto sterkere med øremerket kringkastingsavgift.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lisens ble gjort teknologinøytral for å sikre flere betalende. Andel ikke-betalende var opp mot 12 %.</li> <li>- Høyesterett opphevet ny ordning, ikke hjemmel for å inkludere apparater som ikke hadde som hovedformål å vise TV.</li> <li>- 6-årig standsavtale – mediepolitisk avtale. Fordeler midler for perioden.</li> </ul>
Tyskland	Individ-basert lisens knyttet til antall apparater, inkludert PC.	Teknologinøytral Husholdningsavgift	2013	<p>Verdens nest største PSB</p> <p>Endring kom av:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Behov for finansieringsstabilitet - Andelen betalende sank</li> <li>- Redusert administrasjonskostnad – vanskelig å kontrollere lisens per apparat.</li> <li>- Endret til flat rate for husholdningene.</li> </ul>

				- Avgift på foretak bestemmes ut ifra antall ansatte, antall avdelinger (egne adresser) samt antall biler.
Stor-britannia	Lisens	Under utredning	2016	Verdens største PSB - Lisens siden 1922 - Teknologinøytral lisens - 10-årig charter, ut 2016

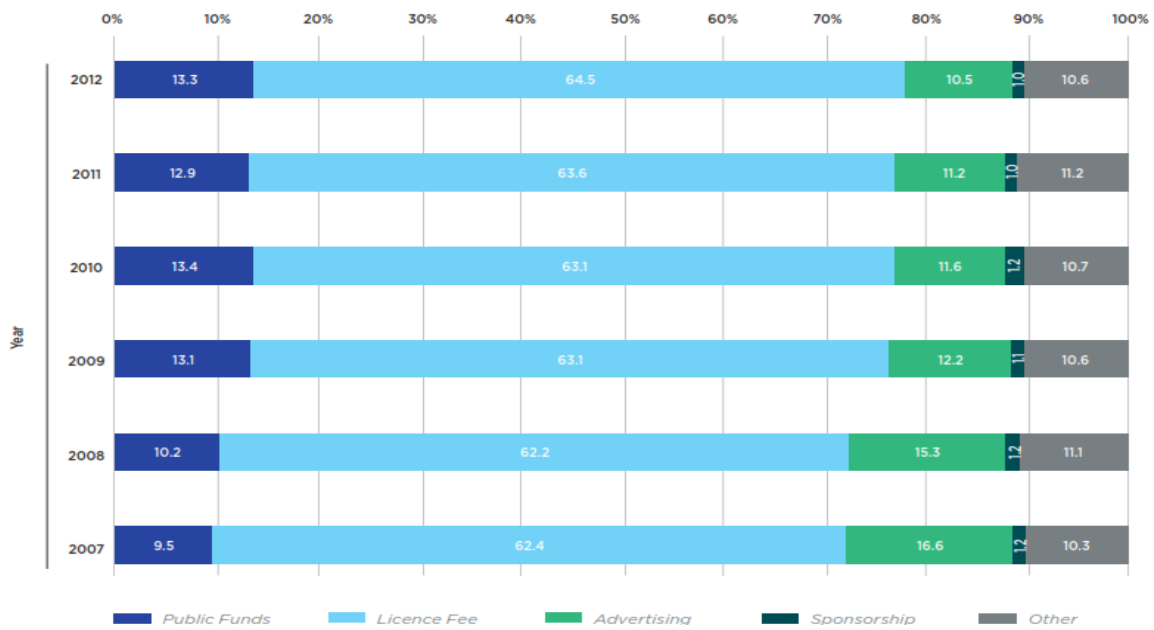
Figuren under viser hvor stor andel den totale finansieringen av allmennkringkasting er målt mot BNP. Den viser at i 2012 utgjorde finansieringen av NRK 0,18 prosent av BNP, under gjennomsnittet på 0,2 prosent for EBU medlemmene. Vi ser av figuren at de andre nordiske lands finansiering av kringkasting utgjorde større andel av BNP enn Norge. Det er verdt å merke seg at Storbritannia bruker 0,4 prosent av BNP til finansiering av BBC. Norge har imidlertid nest høyest finansiering per innbygger av ESBs medlemmer. Dette er ikke overraskende da Norge har relativt få innbyggere, slik at det er færre innbyggere å spre kostnaden av en offentlig finansiert allmennkringkaster på enn i land som Storbritannia og Tyskland.



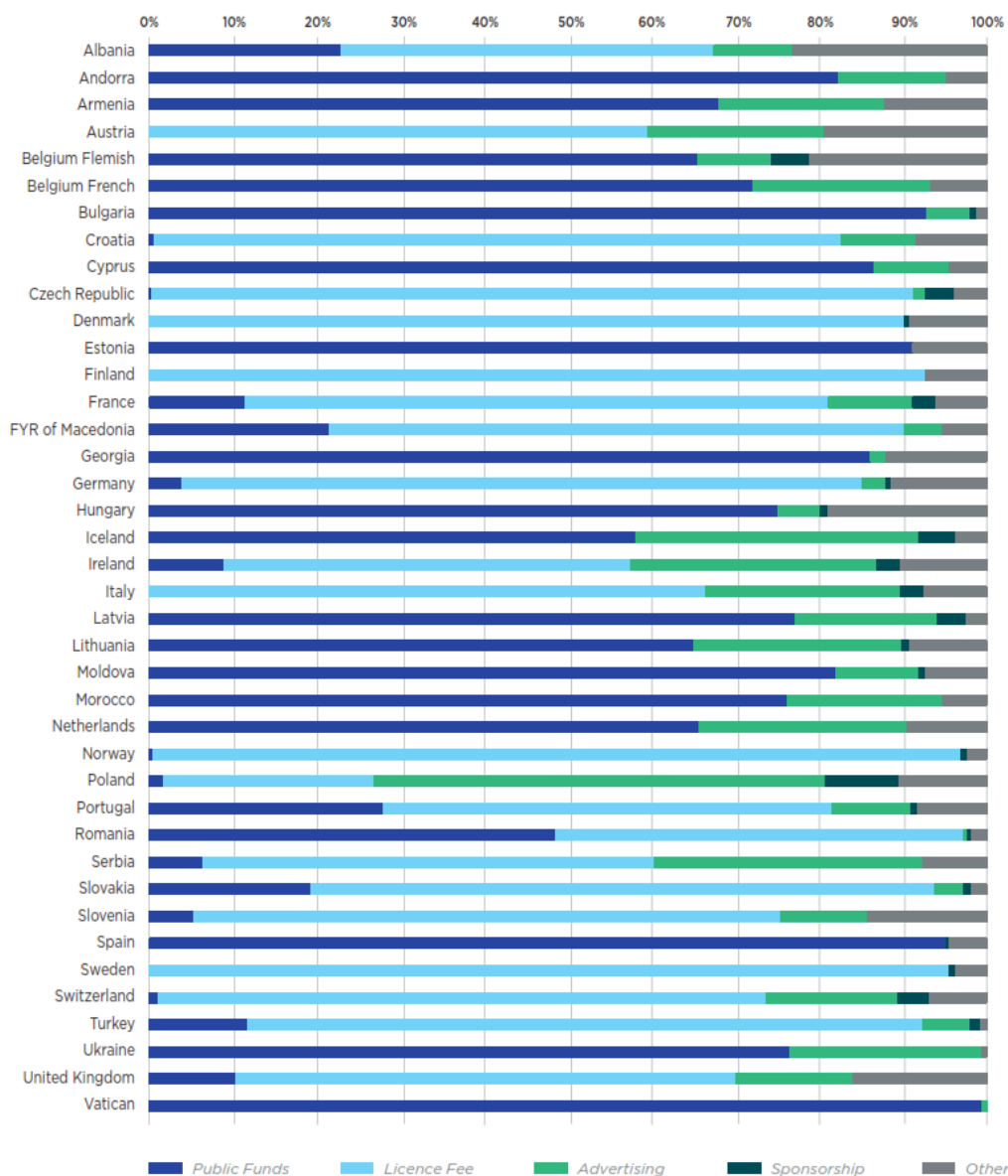
**Kilde: Funding of Public Service Media 2013, EBU.**

Figuren under illustrerer sammensetningen av finansiering av PSB i EBU's medlemsland. Den viser at lisensen er den klart største inntektskilden for allmenkringkasterne. I 2012 stod den for 64,5 prosent av de totale inntekter av EBU's medlemmer. Andelen har økt jevnt gjennom finanskrisen. I 2008 var den på 62,2 prosent. Dette henger ifølge ESB sammen med at reklamefinansiering falt under lavkonjunkturen i forbindelse med finanskrisen. Vi ser også fra figuren at offentlig støtte har økt i samme periode.





De fleste landene har imidlertid en kombinasjon av flere finansieringsmodeller. Figuren under viser inntektssammensetningen for allmennkringkasterne i hvert av EBU's medlemsland. Den illustrerer hvordan de fleste land benytter seg av en kombinasjon av flere finansieringsmodeller. I Nord-Europa dominerer fremdeles kringkastingavgiften, i kombinasjon med reklame.



Kilde: EBU 2013

Hovedsakelig skattefinansiert	Hovedsakelig lisensfinansiert	Stort innslag av reklame
BALTIKUM, BUL, KYP, EST, GEO, UNG, ISL, NED, SPA, UKR, ROM, FIN	NO, SVE, DAN, SVETIS, UK, FRA, TYSKL, KRO, TSJ, ITA, PORT, SERB, SLOVAKIA, SLOVENIA, TYR, IRL, ØSTR	POL, SERB, IRL, ISL, NED, SVEITS, UKR, UK, SLOVENIA, ØSTR, BEL, UNG

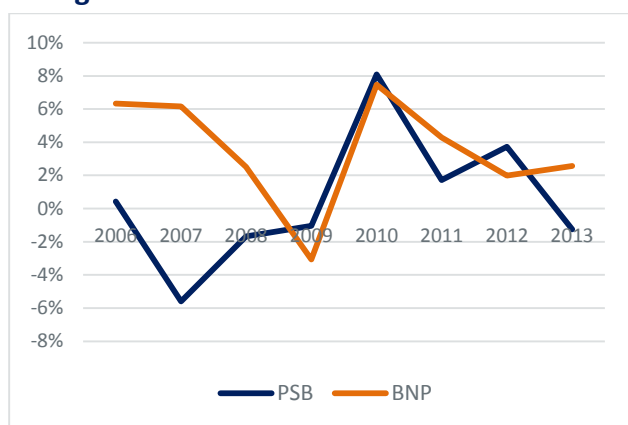
Vi har forsøkt å plassere en del av landene med hensyn til hva som er deres hovedsakelige finansieringskilde; skattefinansiert eller lisensfinansiert. Vi har videre valgt ut land som har stort innslag av reklamefinansiering.

Fordelingen viser at de nordeuropeiske landene har stor grad av finansiering gjennom en lisens. Men oversikten viser også at flere land vi liker å sammenlikne oss med har innført skattefinansiering, senest Finland i 2013.

## Finansieringsmodeller i andre land

Fremdeles er lisensavgift den vanligste finansieringskilden, men gjennomgangen viser at flere land ser etter alternative måter til å finansiere allmennkringkasting. Felles utfordring er å minske administrasjonskostnadene, øke antall betalende samtidig med at antall ikke-betalende reduseres. Til slutt er det en felles utfordring på hvordan bedre sammenhengen mellom finansieringsmodell og de forutsetninger som den tekniske utviklingen gir. Den påfølgende omtalen av hvordan enkelte land har tilpasset sin finansiering skal gi et bilde av problemstillingene som har vært aktuelle.

### Sverige



Inntektene for SVT, UR og SR falt på midten av 2000-tallet før det endret seg mer i takt med landets BNP fra 2009. Fra 2005 til 2013 har PSBs inntekter steget med 3,8 prosent.

Kilde: EBU og OECD

Sverige har i dag en lisensmodell som i stor grad ligner den norske løsningen. Radio og TV med offentlig støtte finansieres gjennom en lisens, der betalingsplikten er knyttet til om husholdningen har en TV-mottaker. Lisensen betales per husholdning, uavhengig av antall apparater husholdningen har. Offentlige myndigheter, organisasjoner og bedrifter er også i all hovedsak pliktige til å betale lisens.<sup>109</sup> Radiotjänst i Kiruna (RIKAB) er ansvarlige for å inndrive TV-avgiften i Sverige. De eies av Sveriges Television (SVT), Sveriges Utbildningsradio (UR) og Sveriges Radio (SR).

Riksdagen avgjør størrelsen på støtten til offentlig finansiert TV og radio. For perioden 2014-2019 besluttet Riksdagen at tilskudd til SR, SVT og UR årlig økes med 2 prosent under avtaleperioden. Til sammen mottok SVT, SR og UR 7,6 milliarder SEK i 2013.

I følge EBU hadde Sverige i 2012 en årlig støtte på 87,34 euro per capita til offentlig finansiert TV og radio, som da tilsvarte 0,20 prosent av BNP. Lisensen bestod av om lag 95 prosent av de totale inntektene det samme året.

I 2012 kom utredningen «SOU 2012:59 Nya villkor för public service»<sup>110</sup>, en statlig offentlig utredning (SOU) skrevet av Public service-komiteen. De foreslo i utgangspunktet at regjeringen skulle fjerne den faste lisensavgiften og heller innføre en TV og radio-skatt. Dette ble imidlertid ikke oppfulgt fra regjeringens side, blant annet begrunnet med at kringkasterens uavhengighet ikke stod like sterkt med en TV-skatt som ved lisensavgift.

Utredningen pekte på viktigheten av at valg av finansieringsmodell må ha **høy legitimitet** hos medborgerne, **størst mulig uavhengighet** og **frihet fra politisk styring** samt at den gir en **trygg, forutsigbar og stabil finansiering**.

<sup>109</sup> Public Service-kommittén (2012)

<sup>110</sup> Public Service-kommittén (2012)

### **For å oppnå høy legitimitet i befolkningen:**

- Allmennkringkasteren må ha en finansieringsmodell som bidrar til en sterk uavhengighet. Uavhengighet ansees som en grunnstein for konstruksjonen av en allmennkringkaster og er avgjørende for hvorfor det finnes en offentlig finansiering av den.
- Videre påpekte utredningen at høy legitimitet hos medborgerne avhenger av at alle som skal betale avgiften faktisk betaler den. «Tjuvtittere» undergraver tillitten til dagens finansieringsmodell. I 2011 var «tjuvtitterandelen» på 12 prosent.
- Inndrivelsen av avgiften skjer på en så effektiv måte som mulig, slik at mest mulig av inntektene tilfaller det avgiften er ment for, og ikke til administrasjon av inndrivelse.
- Inndrivelse av avgiften skal ikke krenke den personlige integriteten.
- Finansieringsmodellen må være rettferdig
- At regelverket er enkelt å forstå, og at allmennheten enkelt kan forstå hva avgiften faktisk går til.

**Uavhengighet og frihet fra politisk styring** vil ifølge utredningen primært bli utfordret i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet. Der kan statsmaktens mulighet til å påvirke allmennkrinkasters selvstendighet og integritet komme til uttrykk. Uavhengigheten avhenger også av hvem som betaler avgiften, hvem som krever inn avgiften, og hvordan midlene behandles før de kommer fram til allmennkringkaster.

**For å oppnå en trygg, forutsigbar og stabil inntekt** mener utredningen at det kreves tilsvarende krav til finansieringskilde og tildeling av midlene.

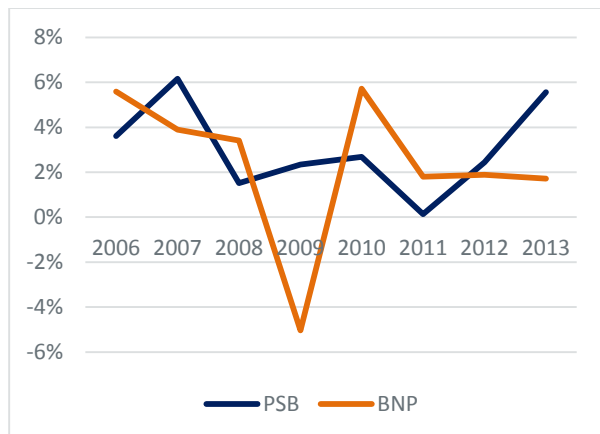
I 2012 gjorde SVT sine TV-kanaler tilgjengelige på nett. Dette resulterte i at stadig flere benyttet seg av netttjenestene og ikke betalte lisens. Fra og med februar 2013 ble det besluttet å kreve inn lisens fra alle husholdninger som eier en gjenstand som kan motta TV-innhold.<sup>111</sup> 13. juni 2014 slo imidlertid Sveriges Högsta förvaltningsdomstol fast at loven ikke gav SVT rett til å innkreve lisens for andre apparater enn et tradisjonelt fjernsynsapparat. Dermed måtte SVT betale tilbake til husholdninger som hadde betalt lisens for et nettbrett, data eller mobiltelefon. 45 000 lisensbetalere sa opp sin TV-lisens som følge av vedtaket i Högsta förvaltningsdomstol. Samtidig har Radiotjänst tilbakebetalt 58 millioner svenske kroner på grunn av feilaktig innbetalte lisenser.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Radiotjänst (2014). Pressmeddelande med anledning av Högsta förvaltningsdomstolens dom. Tilgjengelig på <http://www.radiotjanst.se/sv/Om-Radiotjanst/Press-och-media/Pressmeddelande-med-anledning-av-Hogsta-forvaltningsdomstolens-dom/>

<sup>112</sup> Feber.se (2014). 45000 har sagt upp tv-licensen under sommaren. Tilgjengelig på [http://feber.se/webb/art/308134/45\\_000\\_har\\_sagt\\_opp\\_tvlicensen/](http://feber.se/webb/art/308134/45_000_har_sagt_opp_tvlicensen/)

## Danmark



For Danmark har PSBs inntekter vært mer stabil fra år til år enn landets BNP fra 2005 til 2013. Fra 2005 til 2013 steg inntektene med 27 prosent.

Kilde: EBU og OECD

### Om dagens lisensordning

I 2007 innførte Danmark lisens på alle apparater som er i stand til å ta imot og gjengi bildeprogrammer og - tjenester. Folketinget fastsetter størrelsen på avgiften. Siden starten av 90-tallet har det vært inngått mangeårige mediepolitiske avtaler. Og fra og med 1. juli 2013 ble radiolisensen avskaffet.

De fireårige medieavtalene beslutter størrelsen på lisensen, særlig fordeling av lisensmidlene mellom de ulike medievirksomhetene. I dag mottar Danmarks Radio (DR) 84 prosent av lisensmidlene.

I 2012 ble det nedsatt en arbeidsgruppe i regi av Kulturministeriet for å følge opp 2004 rapporten «Licens eller skat». Arbeidsgruppen kom i februar 2014 med rapporten «Mulige alternativer til den nåværende lisensfinansiering av DR og de regionale TV2-virksomheter mv.».<sup>113</sup>

Rapporten kom fram til at det som taler for nåværende lisensmodell er at den forsterker allmennkringkasters uavhengighet gjennom leverandør-kundeforhold, til forskjell fra skattefinansiering. Det ble ansett at lisensen er en robust og langsiktig finansieringskilde, som i stor grad sikres gjennom 4-årige avtaleperioder. Videre ble det fremhevet at den teknologinøytrale definisjonen av apparater skal sikre finansieringsgrunnlaget. På den andre siden ble det påpekt at lisensmodellen medfører provenytap gjennom ikke-betalende husholdninger. I dag er andelen relativt lav med 9 prosent. Det ble videre påpekt høye administrasjonskostnader og at ordningen fører til administrative kostnader for befolkningen gjennom tilmelding/framelding.

### Lisens - dagens system

I medieavtalen for 2012-2014 er det anslått et årlig lisensproveny basert på prognoser og lisensavgift. En del av medieavtalen er at overskytende proveny fordeles av kulturdepartementet etter drøftelse med avtalepartnerne. Et underskudd reduserer DRs beløp. For 2014 er lisensavgiften på 2 436 kr på husstand, mens foretak må betale 961 kroner.

- Avgiften er siden 2002 kun justert mht. inflasjon.
- Lisensen dekker husstandens lisenspliktige apparater i bolig, fritidsboliger, biler og båter.
- Lisensen dekker husholdningsmedlemmer med lik folkeregistret adresse. Visse grupper får halv lisens (pensjonister), eller fritak (blinde/svaksynte).

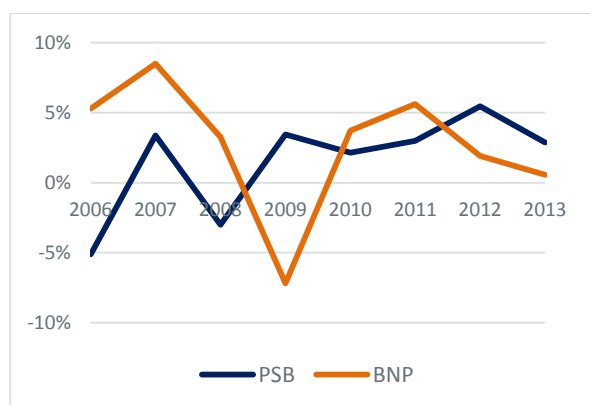
<sup>113</sup> Kulturministeriet (2014)

- For foretak er lisensen uavhengig av antall ansatte. En lisens per adresse. Er fra 2010 kun justert mht. inflasjon.

Den danske utredningen gjorde en omfattende analyse av andelen tjuvtittere. Tilsvarende analyse er ikke gjort for Norge. Av 230 000 danske tjuvtittere er 95 000 med manglende økonomiske ressurser, 15 000 lisensmotstandere og 20 000 unge som ikke betaler (bor i kollektiv). 100 000 er nye husstandere. De nye husstandene karakteriseres som mer dynamisk og det antas at de med tiden blir innlemmet i lisensen.

Det er dermed en fast gruppe på om lag 100 000 tjuvtittere. For foretak regner man med 60 prosent tjuvtittere (110 000 foretak).

## Finland



Som for Danmark ser vi at den finske PSB har opplevd en noe mer stabil inntektssituasjon enn landets BNP.

### Kilde: EBU og OECD

Fram til 2013 hadde Finland lisens for hvert TV-apparat, som var i permanent bruk. Lisensen var på 253 euro i 2012. Lisensinntektene utgjorde om lag 435 millioner EURO, hvor 3 prosent gikk til administrasjon av lisenssystemet. I alt ble det betalt 1,85 millioner lisenser i 2012, en nedgang på over 8 % fra 2003.<sup>114</sup> Dette reflekterte beveggrunnen til å endre avgiftssystemet; bekymring for finansieringsgrunnlaget. Det var stadig fallende betalingsvillighet i befolkningen, samt at kontrollsystemet var foreldet. Og den teknologiske utviklingen hadde gjort det mindre meningsfullt å knytte avgiften til et TV-apparat.

I sin vurdering av alternative finansieringsformer så Finland på:

- Innkreving ved særskatt – lik for alle eller inntektsavhengig
- Øke nivået på inntektsskatt for både individ og selskap
- Øke eiendomsskattene
- Øke merverdiavgiften

Fra og med 2013 gikk Finland over til en finansieringsmodell som baserer seg på en særskatt - en såkalt YLE-skatt.

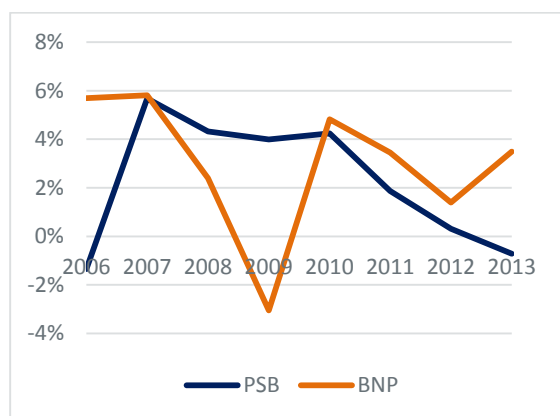
Valget av en TV-skatt ble gjort da det ble ansett som sosialt rettferdig og den ville føre til stabil inntekt for YLE. For å sikre uavhengighet fra staten ble TV-skatten øremerket. Skatten til Rundradion AB (YLE) inngår dermed ikke i statsfinansene. Skatten rapporteres i statsbudsjettet, mens midlene rettes direkte til statens tv- og radiofond. YLE får overført et årlig beløp, som fastsettes i loven om statens tv- og radiofond. Størrelsen var for 2013 fastsatt

<sup>114</sup> Ala-Fossi (2012)

til 500 millioner euro. Det er beregnet 2 millioner euro som administrasjonskostnader ved innkreving av skatten. Fondet, og eventuelle overskudd, forvaltes av Kommunikationsverket i samarbeid med Statskontoret.

I utgangspunktet utgjør TV-skatten 0,68 prosent av skattbar inntekt. Størrelsen på skatten avhenger av arbeids- og kapitalinntekt. Skattebeløpet vil ligge på 50-140 euro per lønnsinntaker, dvs. at inntekt under 7 353 EURO ikke skattlegges med TV-skatt. Inntekt mellom 20 588-50 000 euro betaler 140 euro. Inntekt over dette nivået vil bli skattlagt med 0,35 prosent, med maksimum samlet skattekostnad på 3 000 EURO per år. Bedrifter og foreninger med en omsetning på over 400 000 euro bidrar også til finansieringen av allmennkringkastingen. Skattepliktig beløp for bedriftene varierer mellom 317 og 634 euro, avhengig av omsetningens størrelse. Virksomheter med mer enn én million euro i omsetning skal betale 634 euro årlig.

## Storbritannia



PSB i Storbritannia hadde i under finanskrisen en jevn inntektsvekst, mens BNP falt kraftig. I ettertid viser figuren at økonomien har vokst mer enn inntektene til PSB.

Kilde: EBU og OECD

Siden 1922 har BBC vært finansiert via en lisens på apparater. Da var det på radioapparater, i dag gjelder lisensen for alle apparater som kan brukes til å se på TV (PC, TV, mobil med flere); en teknologinøytral lisens. I 2007 ble det besluttet at lisensen avtales for tiårsperioder. Beløpet bestemmes årlig av parlamentet. I 2010 fryste man beløpet til 145,5 pund fram til utgangen av nåværende periode i 2016. Fram til 2016 gjøres det nå grundige vurderinger på innrettingen av finansiering av den offentlige kringkastingen.

Storbritannia har fem offentlig finansierte fjernsynskringkastere, som finansieres på ulike måter. BBC er den største kanalen, som i hovedsak finansieres gjennom **lisensavgiften**, på lik linje med NRK i Norge i dag.

BBCs *Royal Charter* fastsetter kanalenes uavhengighet og definerer kanalenes mandat. Den vurderes hvert tiende år. Nåværende mandat varer ut 2016.

Av de fem TV-kanalene er BBC størst, og kanalens rolle som offentlig kringkaster har god oppslutning. BBCs rolle som offentlig finansiert kringkaster var kraftig omdiskutert på 80-tallet.<sup>115</sup> Peacock-rapporten fra 1986 tegnet et bilde av fremtidens media der markeds konkurranse ville ta helt over for offentlig finansiert kringkasting. Rapporten konkluderte imidlertid med at den daværende ordningen med offentlig støtte burde opprettholdes frem til markedet kunne fungere effektivt på egenhånd. Andre argumenterte mot rapporten, og mente at kringkastingen alltid ville bære preg av markedssvikt på grunn av de offentlige godene kringkastingen bringer med seg. Offentlige goder er goder som kan konsumeres av flere personer uten at det påvirker tilbudet av godet til andre personer. Disse argumentene fikk bred støtte, og BBC har forblitt offentlig finansiert. I dag er kanalen

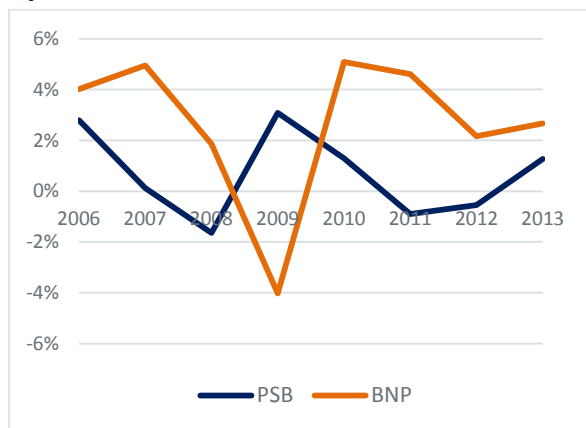
<sup>115</sup> Ibarra, K. A. () "Funding and Governance of Public Service Television in Times of Crisis: The Cases of France, Spain, Germany and the United Kingdom. Tilgjengelig på [http://www.balticmedia.eu/sites/default/files/MT8\\_1\\_4-22\\_0.pdf](http://www.balticmedia.eu/sites/default/files/MT8_1_4-22_0.pdf)

bedre finansielt stilt enn de andre offentlige kringkasterne, delvis på grunn av den langsiktige lisensavtalen. Denne gjør BBC robust mot økonomiske nedgangstider, i alle fall på kort sikt.<sup>116</sup>

Utviklingen i mediemarkedet den siste tiden har forverret situasjonen for de øvrige offentlige kringkasterne. Flere kanaler gir større konkurranse om reklameinntekter, og økt bruk av nett-TV og andre nettbaserte tjenester har redusert inntektene innen TV. Som et resultat av dette har Ofcom<sup>117</sup> kommet med fire anbefalinger:

- BBC bør opprettholdes, og lisensen bør fortsette.
- ITV og Channel 5 bør ha mindre ansvarsområde innen offentlige tjenester.
- Noe av tilbudet fra offentlig kringkasting som finansieres gjennom reklame (for eksempel programmer for Skottland og Wales) bør finansieres gjennom BBCs lisensavgift, og kontrolleres av Ofcom.
- Channel 4 bør effektivt sørge for hovedkonkurransen som offentlig kringkaster mot BBC, og dette bør muliggjøres gjennom sammenslåinger, partnerskap og lignende.
- Det er besluttet at tidligere statsfinansierte tjenester som for eksempel BBC World skal finansieres over BBCs budsjett.

## Tyskland



Figuren viser at det ikke er direkte sammenheng mellom utviklingen i PSBs inntekt og landets økonomi. Men begge indikatorene har svingt siden 2006. Etter omleggingen til en husholdningsavgift ser man at PSBs inntekter økte fra 2012 til 2013.

**Kilde: EBU og OECD**

Offentlig finansiert kringkasting i Tyskland er hovedsakelig finansiert gjennom det tyske TV- og radiolisensbyrået Gebührenzuzug (GEZ). Kringkastingen er imidlertid mer desentralisert, der hver region er ansvarlig for kringkastingen i sitt område.

I 2013 gikk Tyskland over fra en apparatavhengig og individbasert lisens til en teknologiavhengig avgift for husholdninger og virksomheter. I vurderingene som ble gjort i forkant i 2009 så man at andelen betalende sank. Det ble anslått at innen 2020 ville tapte inntekter utgjøre 1 milliard euro, en nedgang på 15 prosent i inntekter. Det ble videre diskutert å begrense reklame på allmennkringkasterne. Dette ble ikke imøtegått da det var frykt for at en reduksjon i reklame ville gjøre kringkasterne mer avhengig av midler fra politikerne, og at det vil redusere inntektene. Videre ble det pekt på behovet for en teknologiavhengig løsning. Konvergensproblematikken gjorde at det ikke var hensiktsmessig med betalingsplikt tilknyttet et apparat. Økt sosial rettferdighet med den nye avgiften ble også brukt som argument for innføringen.

<sup>116</sup> The Future Funding of the BBC (1999): Report of the Independent Review Panel. London: Department for Culture, Media and Sport.

<sup>117</sup> Det britiske medietilsynet



I dag er avgiften flat, og uavhengig av antall personer og apparater i husstanden. Lisensen ble satt 18 euro per måned, og dekker alle apparater og personer som bor i en husholdning. Lisensen dekker også bil, men ikke sekundærboliger.<sup>118</sup> Virksomheter betaler en avgift beregnet ut i fra antall lokaler, ansatte og kjøretøy.

Nivået på lisensen anbefales av *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)*, direkte oversatt kommisjonen som avgjør de økonomiske behovene til kringkastere. Endringer i avgiften må bli vedtatt i loven. Dersom delstatenes regjeringer ikke følger KEFs anbefaling må de tydelig redegjøre for denne beslutningen.

## Nederland



PSB i Nederland har de seneste årene blitt tilpasset tilsvarende effektivitetskrav som ellers i forvaltningen. Dette igjen tilpasset temperaturen i økonomien. Figuren viser at etter store endringer på midten av 2000-tallet, har PSBs inntekter stort sett fulgt landets økonomiske utvikling.

Kilde: EBU og OECD

Siden 2000 har systemet vært finansiert gjennom generell skattlegging istedenfor via lisensfinansiering. I tillegg er kringkastingen finansiert ved hjelp av reklamemidler og andre kommersielle inntekter. I 2012 utgjorde tilskuddet fra statsbudsjettet om lag 66 prosent av samlede inntekter. 24 prosent kom fra reklame mens 9 prosent kom fra andre kommersielle kilder. Samlede inntekter i 2012 var på 865 millioner euro.

Allmennkringkastingen i Nederland lages i fellesskap av en rekke kringkastingsorganisasjoner under paraplyorganisasjonen NPO (Nederland Publieke Omroep). I dag er det 21 kringkastere inkludert i systemet. To kringkastere har særegne mål og oppgaver som er definerte gjennom loven, Nederlands kringkastingsforening (NOS) og NTR. NTR ble etablert i 2010 gjennom sammenslåingen av NPS, Teleac og RVU. De produserer kulturelle, informative og utdanningsrettede programmer. NOS er på sin side ansvarlig for et bredt og uavhengig nyhets- og sportstilbud.<sup>119</sup> Målet med å ha flere forskjellige kringkastere er å gi en stemme til de ulike sosiale gruppene i Nederland.

For å effektivisere og forenkle kringkastingsystemet har myndighetene bestemt at det skal restruktureres de kommende årene. Blant annet skal antall kringkastere i det nasjonale allmennkringkastingssystemet reduseres fra 21 til 8 innen 2016. I tillegg skal det offentlige mediebudsjettet kuttes med 200 millioner euro, hvorav den offentlige kringkastingen skal slankes med 125 millioner euro.

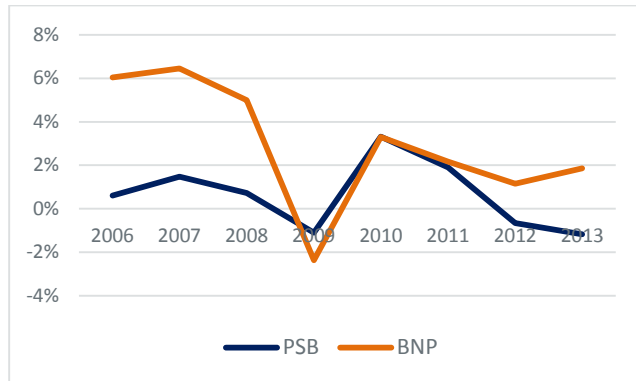
<sup>118</sup> Lenke til informasjon om ordningen:

[https://www.rundfunkbeitrag.de/e360/e364/e224/e637/resources1413/Informationsflyer\\_buergerinnen\\_und\\_buerger\\_englisch.pdf](https://www.rundfunkbeitrag.de/e360/e364/e224/e637/resources1413/Informationsflyer_buergerinnen_und_buerger_englisch.pdf)

<sup>119</sup> Government of the Netherlands () "Media and broadcasting" Tilgjengelig på <http://www.government.nl/issues/media-and-broadcasting/broadcasters>

En av hovedårsakene til overgang til skattefinansiert modell var å begrense administrasjonskostnadene til innkreving av lisensen. Besparelsen på nedleggningen av lisenskontoret var på 27 millioner euro, nesten 220 millioner kroner.

## Sveits



Som i Nederland kan grafikken antyde at PSBs inntekter i Sveits har svingt med den økonomiske utviklingen. Fra 2005 til 2013 har PSBs inntekter økt med 5 prosent.

Kilde: EBU og OECD

Sveits har over lengre tid operert med et lisenssystem. Personer som er bosatt i Sveits og mottar radio- eller TV-tjenester var forpliktet til å betale lisensen. Denne er teknologinøytral, altså er seerne betalingspliktige uavhengig av om de ser på TV på tradisjonelt vis, via internett eller på andre måter. Sveits har det høyeste nivået på finansieringen per capita blant EBUs medlemsland. Lisensinntektene går i all hovedsak til finansieringen av radio- og TV-tjenestene fra SRG SSR, som er allmennkringkasteren i Sveits. En liten andel av lisensen går imidlertid også til privateide kringkasterne som oppfyller et spesielt ansvarsområde. I tillegg brukes noe av lisensinntektene til promoteringen av ny teknologi og markedsundersøkelser.<sup>120</sup>

Våren 2012 ble det satt i gang en evaluering av radio- og TV-loven, med fokus på å erstatte eksisterende lisensordning med en universal avgift som alle husholdninger og bedrifter må betale. Bakgrunnen for evalueringen var den raske utviklingen av ny teknologi og de utfordringene den skaper for lisensordningen og fremtidig finansiering<sup>121</sup>. I juni 2014 godkjente Ständerat, det minste kammeret i det Sveitsiske parlamentet som representerer de individuelle kantonene, innføringen av denne ordningen. Sveits forbereder dermed et lovforslag som innebærer en overgang fra en lisensavgift til husholdningsavgift. Som en følge av at det er forventet høyere inntekter av den nye modellen, planlegger Bundesrat å redusere den årlige avgiften fra 380 euro per husholdning til 330 euro.<sup>122</sup>

<sup>120</sup> SRG SSR. "Radio and TV licence fees". Tilgjengelig på <http://www.srgssr.ch/en/about-srg-ssr/financial-information/licence-fees-radio-and-tv/>

<sup>121</sup> Broadcasting Fee Association (BFA) "Swiss Collection Agency for Radio and Television Reception Fees". Tilgjengelig på [http://www.broadcastingfee.com/overview/switzerland/index\\_eng.html](http://www.broadcastingfee.com/overview/switzerland/index_eng.html)

<sup>122</sup> IRIS Merlin «Switzerland. Ständerat approves universal broadcasting charge» Tilgjengelig på <http://merlin.obs.coe.int/article.php?id=14840>

## Vedlegg 2: Mer om Kringkastingsavgiften

For 2014 er kringkastingsavgiften 2 729 kroner, inkludert 8 prosent merverdiavgift. For 2015 er regjeringens forslag å ikke justere avgiftens størrelse. I 2013 gav kringkastingsavgiften inntekter på 5,2 milliarder kroner, hvorav om lag 380 millioner var merverdiavgift.

Dersom avgiften ikke betales innen fristen kan man pålegges å betale en tilleggsavgift, som fastsettes av Stortinget årlig. Om betalingen uteblir etter utsendt inkassovarsel, overtar Statens innkrevingsentral ansvaret for innkrevingen. De vil da kunne trekke den betalingspliktige i lønn eller trygd<sup>123</sup>.

Sykehus, aldershjem, barnehjem, fengsler, barnehager, skoler og noen andre institusjoner skal med visse forutsetninger kun betale én kringkastingsavgift per institusjon. Dette gjelder ikke fjernsynsmottakere som brukes av de ansatte. Hoteller og lignende kan ha ti mottakere per kringkastingsavgift, gitt at de er plassert på hotellrom som brukes av besøkende gjester.

Det er noen unntak fra betalingsplikten. Utenlandske diplomater i Norge, medlemmer av NRKs kringkastingsråd, tjenestemenn i NRK, personer med sterkt nedsatt funksjonsevne og noen andre tilfeller kan søke om fritak fra kringkastingsavgiften, såkalt frilisens. NRK kan gi dispensasjon fra avgiften for ett år om gangen. I dag er det om lag 5 600 frilisenser.

Om fjernsynsmottakeren ikke lenger er i bruk må det sendes skriftlig beskjed til NRK før ny termin begynner, for å unngå å betale neste avgift. Dersom man har en fjernsynsmottaker som brukes til andre formål enn å se på TV kan man plombere mottaker og antenneinntak. Da anses det ikke lenger som en fjernsynsmottaker, og man er ikke lenger betalingspliktig.

Lisens er fortsatt en mye brukt finansieringsmodell i Europa, og spesielt i Nord-Europa. I 2012 stod inntekter fra lisenser for 64,5 prosent av inntekten til allmennkringkasterne i EBU-området. Samlet sett var lisensen hovedinntektskilden for medlemmene av EBU.<sup>124</sup>

## Finansiering av NRK opp til i dag

Helt siden oppstarten i 1933 har NRK vært finansiert via lisensen. De første årene var de imidlertid også tillatt med reklame i sendingene, men dette ble forbudt av tyskerne i 1940. Fra 1933 og utover var NRK en statsinstitusjon, der kringkastingsjefen ble valgt av regjeringen. I 1988 ble de omdannet til en statlig stiftelse, og med dette fikk de et større økonomisk handlingsrom. I 1996 ble selskapet omgjort til et aksjeselskap, og styret fikk ansvaret for ansettelsen av kringkastingsjefen. Dette bidro til å frigjøre NRK mer fra myndighetene. Styret blir i dag utnevnt av Kulturministeren.

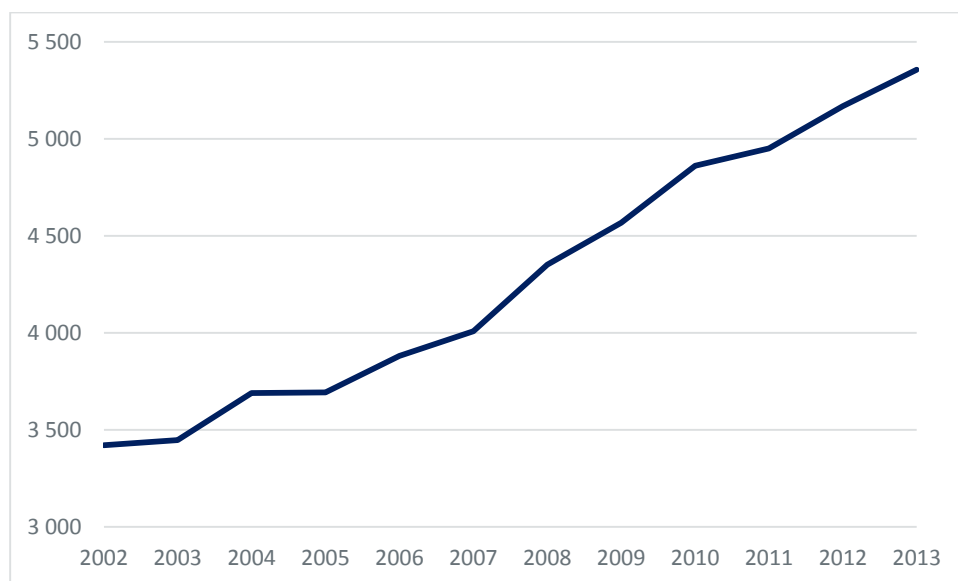
I dag finansieres NRK fortsatt i all hovedsak gjennom lisensen. I tillegg har NRK en liten andel kommersielle inntekter på om lag tre prosent for 2013. Vedtektene for NRK fastsetter at de kan drive kommersiell virksomhet, så lenge det er et klart driftsmessig skille mellom NRKs kommersielle virksomhet og allmennkringkastingsvirksomheten. Den kommersielle virksomheten må i tillegg hovedsakelig foregå i datterselskapet NRK Aktivum, og møte kravene til integritet og kvalitet som gjelder for NRK.<sup>125</sup>

<sup>123</sup> Forskrifter om fjernsynsmottakere

<sup>124</sup> EBU (2014). «Funding of Public Service media».

<sup>125</sup> NRK (2009). «NRKs vedtekter»: Tilgjengelig på <http://www.nrk.no/nokkeltall/nrks-vedtekter-1.5392438>

### NRKs driftsinntekter 2002-2013, målt i millioner kroner, løpende priser.



Kilde: MedieNorge – Universitetet i Bergen

Statistikken fra Universitet i Bergen<sup>126</sup> viser at i perioden 2002-2013 økte NRKs inntekter med 57 prosent. Til sammenlikning har den svenske allmennkringkastingen (SVT, SR og UR) hatt en vekst på 14 prosent. I 2013 utgjorde NRKs inntekter nesten 5,4 milliarder kroner, hvorav 5,2 milliarder kroner kom fra kringkastingsavgiften.

Andelen kommersielle inntekter<sup>127</sup> har blitt redusert de siste årene. I 1993 utgjorde de 21 prosent av NRKs totale inntekter. Men da TV2 kom på luften falt andelen markant, fra 20 prosent i 1994 til 8 prosent i 1995. Deretter sank andelen noe mot 2000-tallet, før den steg til 10 prosent i 2003. I 2013 utgjorde andre driftsinntekter under tre prosent, hvorav annonsering/reklame utgjorde rundt ett prosentpoeng, eller 50 millioner kroner. Midt på 2000-tallet var det en uttalt strategi fra NRK at de kommersielle inntektene skulle opp i 10 prosent av den totale finansieringen.<sup>128</sup> Etter en granskning i 2009 av EFTAs overvåkingsorgan ESA ble det fremlagt en rapport som viste at de kommersielle inntektene kunne være i strid med EØS-avtalen.<sup>129</sup> Siden da er det blitt gjort endringer, og figuren nedenfor viser at andre driftsinntekters andel av NRKs totale inntekter stadig reduseres.

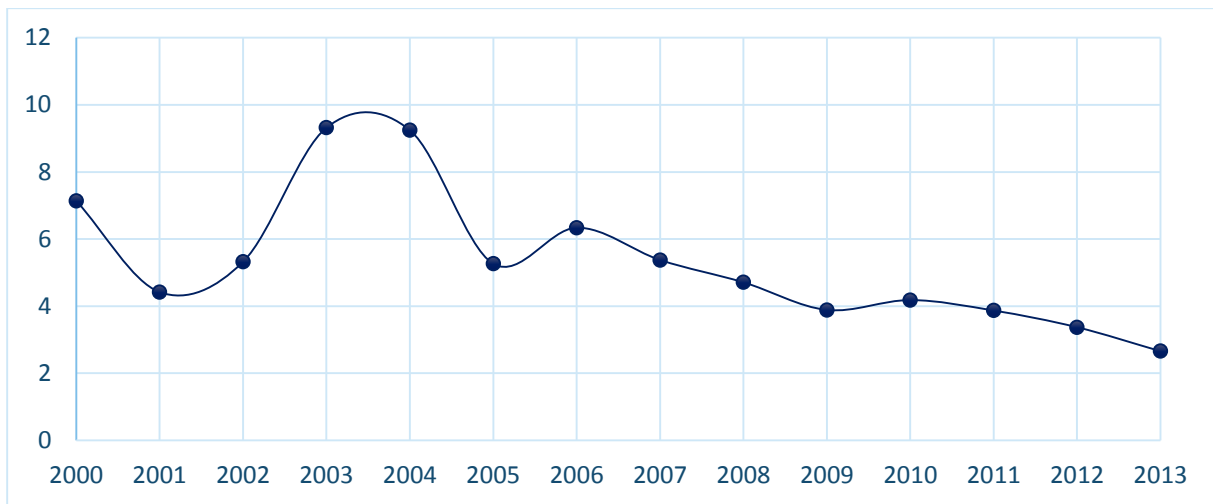
#### Andre driftsinntekters andel av totale inntekter for NRK AS 2000-2013.

<sup>126</sup> Medienorge: [www.medienorge.uib.no](http://www.medienorge.uib.no)

<sup>127</sup> Kommersielle inntekter utgjør royalties, sponsing, utleie av produksjonskapasitet gjennom NRK Aktivum og tilskudd fra fonds/samproduksjoner.

<sup>128</sup> I 2006 utgjorde kommersielle inntekter 6,3 prosent av NRKs totale inntekter, mens målsettingen var 10 prosent innen 2006, heter det i bedriftens årsmelding. NRK Aktivum AS hadde da en omsetning på 175 millioner kroner gjennom bl.a. reklame på nettsidene og tekst-TV. <http://www.abcnyheter.no/kultur/070830/nrk-fratas-reklamemillioner>

<sup>129</sup> ABCnyheter (2009). «Finansieringsmodellen i strid med EØS-avtalen». Tilgjengelig på <http://www.abcnyheter.no/nyheter/okonomi/090708/finansieringsmodellen-i-strid-med-eos-avtalen>



Kilde: NRK årsregnskap

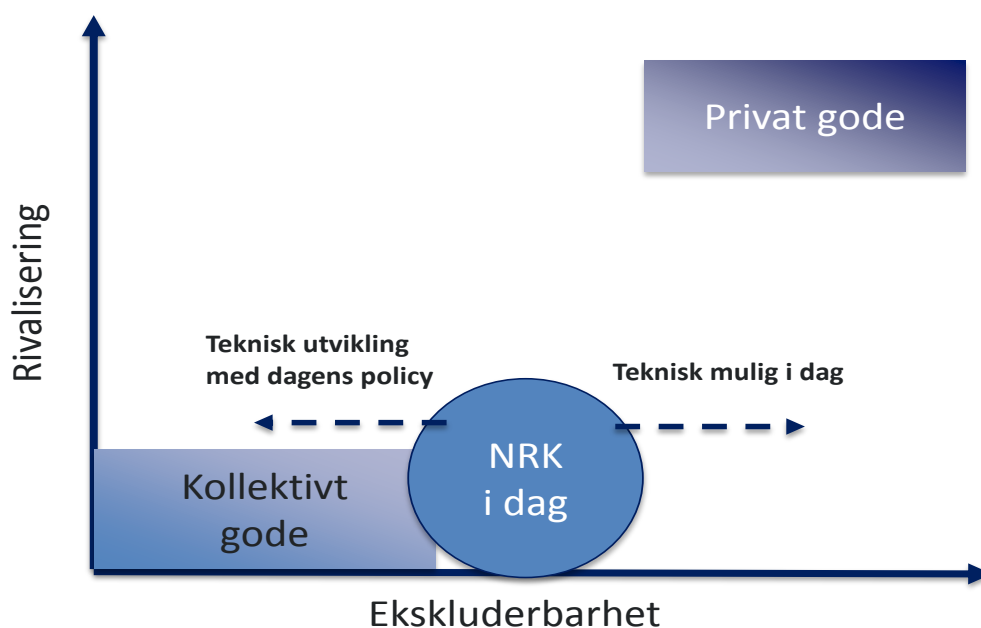
### Vedlegg 3: NRK – et kollektivt gode?

Det kan være avgjørende for valg av finansieringsmodell om NRK er et privat gode eller et kollektivt gode. Definisjonen på et kollektivt gode er at bruken av godet ikke skal være rivaliserende og ikke ekskluderbart. Det vil si at godet ikke blir brukt opp (ikke-rivaliserende) og at man ikke kan stenge noen ute fra å bruke godet (ikke-ekskluderende). Motsatsen er et privat gode, dvs. at det både er ekskluderbart og rivaliserbart.

I dag kan man argumentere for at NRK oppfyller begge kravene. Dette er illustrert som en blå ball i figuren under. Konsum av NRK er ikke-rivaliserende fordi det å se på NRK ikke fører til at andre ikke kan se på samtidig. Vi kan også si at man i dag har et distribusjonssystem som er ikke-ekskluderbart. NRK sender i dag sendingene med ukodet signal, slik at det er allment tilgjengelig. Samtidig er det sannsynlig at man kan bli ekskludert fra bruk av NRK dersom man ikke betaler lisens. Vi har derfor valgt å plassere dagens NRK midt på x-aksen.

Et distribusjonssystem med lav ekskluderbarhet er relativt enkelt å gjøre noe med, ved å kode sendingene. Da blir NRK en tjeneste som har høy grad av ekskluderbarhet fordi man kan innføre betal-TV for å få en kode til å kunne se på NRK. NRK-ballen i figuren under vil da ligge langt ut på X-aksen.

Dersom man ikke gjør noe i denne retningen vil den teknologiske utviklingen trekke NRK i retning av å bli et rent kollektivt gode ettersom bruk av NRK i økende grad knyttes opp til apparater som ikke er lisenspliktige. Vi har illustrert dette i form av at den blå NRK-ballen flyttes inn mot origo. Sagt med andre ord, dersom NRK ikke foretar seg noe teknologisk, vil den teknologiske utviklingen undergrave ekskluderbarheten og gjøre NRK til et rent kollektivt gode.



Finansiering av et kollektivt gode i privatmarkedet er komplisert. Ettersom det er vanskelig å ekskludere brukere av slike goder får man fort et såkalt «free rider» problem, der mange velger å unnlate å betale. Eksistensen av såkalte kollektivt-godeegenskaper er derfor betraktet som en markedssvikt som legitimerer offentlig involvering gjennom finansiering over offentlige budsjetter. I økonomisk teori anbefales det at det offentlige finansierer og produserer et omfang av det kollektive godet slik at grensekostnaden knyttet til produksjonen tilsvarer summen av alle brukernes grensenytte. Denne regelen for produksjon av kollektive goder betegnes gjerne som Samuelson-regelen.<sup>130</sup>

<sup>130</sup> Samuelson, Paul A. (1954): The Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics 36, pp. 386–389.

## Vedlegg 4: Definisjoner

- Allmennkringkasting

Begrepet "allmennkringkasting" kommer fra det engelske "public service broadcasting". Allmennkringkastingskanalene har fått tildelt privilegiet å sende riksdekkende kringkasting i bytte mot å utføre en viktig samfunnsoppgave, nemlig å sikre befolkningen et mangfoldig tv- og radiotilbud.

Allmennkringkasterne har blant annet forpliktet seg til å ha et tematisk og sjangermessig tilbud, imøtekomme interesser hos både brede og smale publikumsgrupper og bidra til å styrke norsk språk, kultur og identitet. Allmennkringkasterne har også mer spesifikke programforpliktelser, som for eksempel krav om barneprogrammer, et tilbud til den samiske befolkningen, egne kulturprogrammer og daglige nyhetsendinger.<sup>131</sup>

- PSB vs. PSM

- PSB står for Public Service Broadcasting, og er det engelske uttrykket for allmennkringkasting.  
- PSM står for Public Service Media.

I Europa har man sett en klar utvikling fra public service broadcasting (PSB) til public service media (PSM) de senere årene, der allmennkringkasteren gis mandat til å levere «public service» på nye plattformer, men med nye og skjerpede krav til «public value». Grunnfestet fra bl.a. Council of Europe og EU-kommisjonen.

- Konvergens

Refererer til digital konvergens, som illustrerer samlingen av informasjonsteknologien, telekommunikasjonen, konsumentelektronikk og underholdning. Begrepet *mediakonvergens* brukes for å beskrive at tidligere grenser mellom ulike medier endres som følge av digitaliseringen. Se for eksempel Institutt for Medier og Kommunikasjon, Universitet i Oslo <http://www.hf.uio.no/imk/forskning/vi-forsker-pa/konvergens/>

- Husholdning

Til samme husholdning regnes personer som ifølge folkeregisteret er bosatt i samme boenhet (privatbolig eller institusjon). En slik husholdning kalles en bohusholdning. En privathusholdning består av personer som er bosatt i samme bolig, der denne boligen ikke er en institusjon. En felleshusholdning består av personer som er bosatt og får dekket sine behov for kost, pleie og omsorg på en institusjon.<sup>132</sup>

- Øremerking

Bevilgninger som er satt av til et spesielt formål og ikke kan brukes til noe annet. Kan benyttes av staten når en politisk målsetting skal oppnås.

- Vridningseffekter

---

<sup>131</sup> Medietilsynet (). «Allmennkringkasting». Tilgjengelig på: <http://www.medietilsynet.no/Oppslag/Ofte-stilte-sporsmal/Allmennkringkastning/>

<sup>132</sup> <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/fobhushold/hvert-10-aar/2012-12-18?fane=om#content>

Brukes for å beskrive effektene av såkalte «vridende skatter»: Slike vridende skatter skaper et effektivitetstap ved at skatten fører til at den privatøkonomisk tilpasningen etter skatt avviker fra hva som gir samfunnsøkonomisk effektivitet:<sup>133</sup>

- Arbeidsbeslutningen: avveiningen mellom arbeid og fritid påvirkes
- Sparebeslutningen: avveiningen mellom forbruk i dag og forbruk i morgen påvirkes
- Porteføljevalget: fordelingen av sparing på ulike former for investering påvirkes
- Forbrukssammensetningen: avveiningen mellom ulike forbruksgoder påvirkes

---

<sup>133</sup> <http://www.regjeringen.no/nn/dep/fin/dok/nouer/2000/nou-2000-8/5/2/3.html?id=116888>



## Referanseliste

- ABC Friends (2014). "The ABC: Info to assist in analyzing ABC Budget outcomes". Tilgjengelig på [http://www.abcfriends.org.au/uploads/1/9/7/4/19742359/abc-info\\_on\\_funding\\_an.pdf](http://www.abcfriends.org.au/uploads/1/9/7/4/19742359/abc-info_on_funding_an.pdf)
- ABCnyheter (2009). «Finansieringsmodellen i strid med EØS-avtalen». Tilgjengelig på <http://www.abcnyheter.no/nyheter/okonomi/090708/finansieringsmodellen-i-strid-med-eos-avtalen>
- Adresseavisen (2014). "NRK taper en halv milliard i året på lisensnyltere» <http://www.adressa.no/kultur/article9378937.ece>
- Ala-Fossi, M. (2012). «Social Obsolescence of the TV Fee and the Financial Crisis of Finnish Public Service Media" [http://www.academia.edu/1484835/Social\\_Obsolescence\\_of\\_the\\_TV\\_Fee\\_and\\_the\\_Financial\\_Crisis\\_of\\_Finnish\\_Public\\_Service\\_Media](http://www.academia.edu/1484835/Social_Obsolescence_of_the_TV_Fee_and_the_Financial_Crisis_of_Finnish_Public_Service_Media)
- BBCs charter 2007-2016. Tilgjengelig på [http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/regulatory\\_framework/charter\\_agreement.html](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/regulatory_framework/charter_agreement.html)
- Broadcasting Fee Association (BFA) "Swiss Collection Agency for Radio and Television Reception Fees". Tilgjengelig på [http://www.broadcastingfee.com/overview/switzerland/index\\_eng.html](http://www.broadcastingfee.com/overview/switzerland/index_eng.html)
- Cicero, Senter for klimaforskning; Sier ja til høyere drivstoffavgifter. Tilgjengelig på: <http://www.cicero.uio.no/fulltext/index.aspx?id=8131&lang=NO>
- Council of Europe (1996), Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the guarantee of the independence of public service broadcasting. Tilgjengelig på [http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Media%20Law/Reference%20Texts/CoE%20-%20Media%20Freedom%20and%20Pluralism/REF%20COE-CM%20R\(96\)10.pdf](http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Media%20Law/Reference%20Texts/CoE%20-%20Media%20Freedom%20and%20Pluralism/REF%20COE-CM%20R(96)10.pdf)
- Council of Europe (2006), Declaration of the Committee of Ministers on the guarantee of the independence of public broadcasting in member states, 27 September 2006
- Council of Europe (2009), Recommendation 1878 (2009) Parliamentary Assembly of Council of Europe on the Funding of public service broadcasting
- Council of Europe (2012) Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance. Tilgjengelig på <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908265>
- Coyle, Diane and Siciliani, Paolo, (2013): The Economics of Public Service Broadcasting
- DN.no (2014); Du betaler stadig mindre i skatt. Tilgjengelig på <http://www.dn.no/nyheter/politikk/Samfunn/2012/11/04/du-betaler-stadig-mindre-i-skatt?service=print>
- Dutch House of Representatives. (2011). General financial debate 2011. The Hague, Netherlands: Author. Retrieved November 7, 2012 from <http://www.houseofrepresentatives.nl/dossiers/general-financial-debate-2011>
- EBU/Nordicity Public service broadcasting, 2011: An international comparison of funding models and performance
- European Broadcasting Union. (2009). Funding of public service broadcasters.

European Broadcasting Union (EBU) (2012). "EBU Viewpoint PSM Funding". Tilgjengelig på [http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Publication%20Library/EBU-Viewpoint-PSM-Funding\\_EN.pdf](http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Publication%20Library/EBU-Viewpoint-PSM-Funding_EN.pdf)

European Broadcasting Union (EBU) (2013): Funding of Public Service Media 2013.

European Broadcasting Union (2014). Connecting to a networked Society. Vision 2020: Expert group 3: Role, remit, governance and funding. Tilgjengelig på <http://www3.ebu.ch/publications/vision2020-full-report>

European Commission (2009). "Communication from the Commission on the Application of State aid rules to public service broadcasting (2009/C 257/01)

Feber.se (2014). 45000 har sagt opp tv-licensen under sommaren. Tilgjengelig på [http://feber.se/webb/art/308134/45\\_000\\_har\\_sagt\\_opp\\_tvlicensen/](http://feber.se/webb/art/308134/45_000_har_sagt_opp_tvlicensen/)

Finansdepartementet (2007). «En vurdering av særavgiftene», NOU 2007:8. Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/nou/NOU\\_2007\\_8.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/nou/NOU_2007_8.pdf)

Finansdepartementet (1997): Nytte-kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor, NOU 27: 1997.

Finansdepartementet (2012): Samfunnsøkonomiske analyser, NOU nr 16: 2012

Forskrifter om fjernsynsmottakere. Lovdata. Tilgjengelig på <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1980-10-23-8798>

Government of the Netherlands () "Media and broadcasting" Tilgjengelig på <http://www.government.nl/issues/media-and-broadcasting/broadcasters>

Hanretty, C. (2009), 'Explaining the de facto independence of public broadcasters', British Journal of Political Science, 40, 1, p. 75

Ibarra, K. A. () "Funding and Governance of Public Service Television in Times of Crisis: The Cases of France, Spain, Germany and the United Kingdom. Tilgjengelig på [http://www.balticmedia.eu/sites/default/files/MT8\\_1\\_4-22\\_0.pdf](http://www.balticmedia.eu/sites/default/files/MT8_1_4-22_0.pdf)

IRIS Merlin «Switzerland. Ständerat approves universal broadcasting charge» Tilgjengelig på <http://merlin.obs.coe.int/article.php?id=14840>

Kind, H.J., og Schjelderup, G. (2007) «Mediemarked og mediepolitikk». Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/KKD/Medier/Mediemarked%20og%20mediepolitikk%20\\_FIN\\_.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KKD/Medier/Mediemarked%20og%20mediepolitikk%20_FIN_.pdf)

Kind, H.J., og Schjelderup, G (2009). «Hvordan skal NRK finansieres?».

Klassekampen.no (2012); Viser hvor skatten går. Tilgjengelig på <http://www.klassekampen.no/60684/article/item/null/viser-hvor-skatten-gar>

Kulturdepartementet (2014). Høring om NRK-plakaten. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/hoeringer/hoeringsdok/2014/Horing---NRK-plakaten.html?id=762185>

Kulturministeriet (2014). Mulige alternativer til den nuværende licensfinansiering af DR og de regionale TV 2-virksomheder mv. Tilgjengelig på [http://kum.dk/uploads/tx\\_templavoila/Licensrapport%20endelig.pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licensrapport%20endelig.pdf)

Kultur- og kirke departementet. (2007) St.meld. nr. 30 (2006-2007) «Kringkasting i en digital fremtid». Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/1974790/PDFS/STM200620070030000DDDPDFS.pdf>

Kulturdepartementet (2014). Høring om NRK-plakaten. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/hoeringer/hoeringsdok/2014/Horing---NRK-plakaten.html?id=762185>

Kulturministeriet (2014). Mulige alternativer til den nuværende licensfinansiering af DR og de regionale TV 2-virksomheder mv. Tilgjengelig på [http://kum.dk/uploads/tx\\_templavoila/Licensrapport%20endelig.pdf](http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Licensrapport%20endelig.pdf)

Medienorge: <http://medienorge.uib.no/>

Medietilsynet (). «Allmennkringkasting». Tilgjengelig på: <http://www.medietilsynet.no/Oppslag/Ofte-stilte-sporsmal/Allmennkringkastning/>

Nissen, Christian S., 2006: Making a Difference: Public Service Broadcasting in the European Media Landscape.

NOU 1999:16 «Søk etter omkomne». Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/id/dok/nouer/1999/nou-1999-16/7.html?id=353542>

NRK (2009). «NRKs vedtekter»: Tilgjengelig på <http://www.nrk.no/nokkeltall/nrks-vedtekter-1.5392438>

NRK (2014): Årsrapport 2013. Tilgjengelig på: <http://www.nrk.no/informasjon/nrks-arsrapport-2013-1.11703989>

NRK (2014): Høringsuttalelse. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/pages/38724277/82-Norsk-Rikskringkasting.pdf>

NRK-plakaten (2012). Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/KKD/Medier/NRK\\_plakat.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KKD/Medier/NRK_plakat.pdf)

O'Hagan, J. og Jennings, M. (2003); Public Broadcasting in Europe: Rationale, Licence Fee and Other Issues. Tilgjengelig på: <https://ideas.repec.org/a/kap/jculte/v27y2003i1p31-56.html>

Ot prp nr. 69 1994-95 avsnitt 2.9.4

Parliament of Australia (2006). Funding of the Australian Broadcasting Corporation. Tilgjengelig på [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/Publications\\_Archive/archive/fundingabc](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/archive/fundingabc)

Picard et. al. (2013): Is there Still a Place for Public Service Television? Effects of the Changing Economics of Broadcasting.

Picard, Robert G., 2006: Financing public media: The future of collective funding. I Nissen, Christian S., 2006: Making a Difference: Public Service Broadcasting in the European Media Landscape.

Prop 2012/13:164: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Bildning-och-tillganglighet--\\_H003164/?html=true](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Bildning-och-tillganglighet--_H003164/?html=true)

Psychogiopoulou, Evangelia (2012): A comparative analysis of the freedom and independence of public service broadcasters in fourteen European countries. I Media freedom and independence in 14 European countries: A comparative perspective.

Qz.com (2013); Germany's new broadcast fee has companies protesting and households outraged. Tilgjengelig på: <http://qz.com/42080/germanys-new-broadcast-fee-has-companies-protesting-and-households-outraged/>

Radiotjänst (2014). Pressmeddelande med anledning av Högsta förvaltningsdomstolens dom. Tilgjengelig på <http://www.radiotjanst.se/sv/Om-Radiotjanst/Press-och-media/Pressmeddelande-med-anledning-av-Hogsta-forvaltningsdomstolens-dom/>

Reid, Alisdar (2003). «Will the BBC Run Ads if the License Fee is Removed? Campaign, 16. Mai, s. 14.

SOU 59:2012 : Nya villkor för public service. Tilgjengelig på <http://www.regeringen.se/content/1/c6/19/86/92/18ea0825.pdf>

SRG SSR. "Radio and TV licence fees". Tilgjengelig på <http://www.srgssr.ch/en/about-srg-ssr/financial-information/licence-fees-radio-and-tv/>

Statistik från Svensk Television. Tilgjengelig på <http://statistikdatabas.publicservice.se>

Statsbudsjettet 2014. Særavgifter. Tilgjengelig på: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2014/Dokumenter1/Budsjettdokumenter/Skatte--avgifts/Prop-1-LS/Del-2-Narmere-om-de-enkelte-forslagene/7-Saravgifter/>

Stortingets innstilling om Kringkasting i en digital fremtid: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2007-2008/inns-200708-024/>

Sveriges sendingstilstand 2014-2019. Tilgjengelig på <http://www.svt.se/omsvt/fakta/public-service/article1713807.svt/binary/S%C3%A4ndningstillst%C3%A5nd%202014%20-%202019>

Sveriges Riksdag (2012/2013) Prop 2012/13:164. Tilgjengelig på <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/Bildning-och-tillganglighet--H003164/?html=true>

Tambini, Damian. (2014): "Mapping digital media", s 88. Tilgjengelig på <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-overviews-20140828.pdf>

VG.no (2010): Giske-ja til økt og øremerket skatt. Tilgjengelig på <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/arbeiderpartiet/giske-ja-til-oekt-og-oeremerket-skatt/a/10043931/55>

## Øvrig litteratur

ACT, EPC, AER (2004) Safeguarding the Future of the European Audiovisual Market: A White Paper on the Financing and Regulation of Publicly Funded Broadcasters, Brussels.

[http://www.epceurope.org/presscentre/archive/safeguarding\\_audiovisual\\_market\\_300304.pdf](http://www.epceurope.org/presscentre/archive/safeguarding_audiovisual_market_300304.pdf)

Amsterdam Protocol (1997), Protocol on the system of public broadcasting in the Member States, annexed to the Treaty of the European Community by the 1997 Treaty of Amsterdam, Official Journal C 340/109

Anderson, S., and Coate, S. (2005) 'Market Provision of Broadcasting: A Welfare Analysis', Review of Economic Studies.

Armstrong, M., and Weeds, H. (2007) 'Public Service Broadcasting in the Digital World', i P. Seabright og J. von Hagen (red.), The Economic Regulation of Broadcasting Markets

Barwise, P., and Picard, R.G. (2012). The Economics of Television in a Digital World: What Economics Tells Us for Future Policy Debates

Beckett, C., Supermedia: Saving Journalism so it Can Save the World, Blackwell-Wiley, Malden, Massachusetts, 2008, s. 37

Benson and Powers, (2011): PUBLIC MEDIA AND POLITICAL INDEPENDENCE

Brevini, Benedetta (2013): Public service broadcasting online, a comparative European policy study of PSB 2.0

Civita (2014). Liberal Mediepolitikk i et endret mediemarked. Civita-notat nr. 7/2014. Tilgjengelig på [file:///C:/Users/Ida/Downloads/Civita-notat\\_7\\_2014%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Ida/Downloads/Civita-notat_7_2014%20(1).pdf)

Coase, R. H. (1966) 'The Economics of Broadcasting and Government Policy', American Economic Review

Crowley George R. og Hoffer, Adam J. (2012): THE EFFECTS OF DEDICATING TAX REVENUES

Danmark Mediaavtale 2015-18. Tilgjengelig på:

[http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Kulturpolitik/medier/Mediaaftalen/Mediaaftale\\_af\\_26\\_juni\\_2014endelig1.pdf](http://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Kulturpolitik/medier/Mediaaftalen/Mediaaftale_2014/Mediaaftale_af_26_juni_2014endelig1.pdf)

European Parliament. (2010). Public service broadcasting in the digital era: The future of the dual system (Report No. 2010/2028[INI]). Brussels: European Parliament, Committee on Culture and Education.

Economist, 2010: Hungary's media law: All eyes on Orbán. (23. Desember 2010).

Graham, Andrew, 2013: Is Broadcasting Just Another Good or Service?

Iosifidis, ed. (2012): Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond

Jõesaar, Andres (2011): Different ways, same outcome? Liberal communication policy and development of public broadcasting, TRAMES, 2011, 15(65/60), 1, 74–101, ([http://www.kirj.ee/public/trames\\_pdf/2011/issue\\_1/Trames-2011-1-74-101.pdf](http://www.kirj.ee/public/trames_pdf/2011/issue_1/Trames-2011-1-74-101.pdf))

Kultur- og kirkedepartementet (2009), Konsekvenser av markedsfinansiering og privatisering av NRK. Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/upload/KKD/Medier/Rapporter/NRK-utredning\\_kkd\\_2009-09-10\\_JohannRoppen.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KKD/Medier/Rapporter/NRK-utredning_kkd_2009-09-10_JohannRoppen.pdf)

Levy, J. D., 2013: Why isn't Broadcasting Just Another Good or Service?

Lowe, G. F., & Nissen, C. S. (2011). Small among giants: Television broadcasting in smaller countries. Göteborg, Sweden: Nordicom

Lowe, Gregory F., Christian E. Berg: The Funding of Public Service Media: A Matter of Value and Values, International Journal on Media Management, 15:2. Tilgjengelig på <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14241277.2012.748663>

Mendel, Toby (2011). Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey. UNESCO. Tilgjengelig på <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001924/192459e.pdf>

Mensi, Maurizio, 2013: Public Service Media (PSM) Evolution and legal framework, SSEF [http://www.ssef.it/sites/ssef/files/Agenda/Eventi%20e%20convegna/INVITI/2013/Slide\\_Mensi\\_23\\_5\\_13\\_I\\_Part\\_e.pdf](http://www.ssef.it/sites/ssef/files/Agenda/Eventi%20e%20convegna/INVITI/2013/Slide_Mensi_23_5_13_I_Part_e.pdf)

Nord, L. (2012). Losing the battle, winning the war: Public service media debate in Scandinavia 2000–2010. I G. F. Lowe & J. Steemers (Red.), Regaining the initiative for public service media, RIPE@2011. Nordicom.

Nordvisjon, 2006: Public Service Broadcasting in the Nordic Countries <http://www.dr.dk/NR/rdonlyres/AE3A5D9B-0C1A-44F6-8B3D-0F4BF3CCB9D8/292036/NordiskPSB1.pdf>

Nordic PSB. Public Service Broadcasting in the Nordic Countries

Riksrevisjonen 2012: Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlige selskaper for 2011

Søndergaard, Henrik (2003). «Programfladestyring og organisationsforandringer i nordisk public service-fjernsyn». Mediekultur nr 35, s 5-22.

Trine Syvertsen, Aslama, Minna: Public service broadcasting and new technologies: marginalisation or re-monopolisation (in:) Els de Bens, Cees Hamelink, Karol Jakubowicz, Kaarle Nordenstreng, Jan Van Cuilenburg, Richard van der Wurff (red. red.) Media between Culture and Commerce. Bristol: Intellect Books.

Vaagan, Robert (2008): Media, market, state and politics in Norway

The Future Funding of the BBC (1999): Report of the Independent Review Panel. London: Department for Culture, Media and Sport.