

NOU

Norges offentlige utredninger **2000: 15**

Pressepolitikk ved et tusenårsskifte

Dagspresseutvalgets innstilling

Innstilling fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 16. april 1999.
Avgitt til Kulturdepartementet 25. mai 2000

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Til Kulturdepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 16. april 1999 et utvalg som skulle vurdere pressens rammebetingelser. Med utgangspunktet i det overordnede målet om å sikre ytringsfriheten som en forutsetning for et levende folkestyre skulle utvalget foreta en samlet vurdering av offentlige politikkområder med betydning for pressens rammevilkår.

Utvalget legger med dette frem sin innstilling. Innstillingen er enstemmig. Utredningen legges frem med sju vedlegg.

25. mai 2000

Hallvard Bakke Leder

Tone Grøver

Rune Hetland

Sigurd Hille

Einar Hope

Britt-Eva Elvejord Jakobsen

Jens Olav Simensen

Erika Jahr

Kapittel 1

Sammendrag

Ved inngangen til et nytt tusenår kan avisstrukturen i Norge karakteriseres ved et så høyt antall aviser det ikke har vært siden midten av 1950-tallet, en forholdsvis stabil opplagsutvikling og et høyt aviskonsum sett i forhold til resten av verden og i forhold til konkurransen med andre medier. Siden den direkte pressestøtten ble innført i 1969, er tallet på aviser økt fra 191 i 1969 til 223 ved utgangen av 1999. Det totale opplaget er økt med over en million i den samme perioden. Utviklingen i Norge har gått i motsatt retning i forhold til nabolandene Sverige, Finland og Danmark, der opplaget har gått ned og mange aviser har gått inn.

Norge har en variert avisstruktur med storbyaviser, store og mellomstore lokalaviser, lokale fådagersaviser og lokale ukeaviser. Mange dagsaviser har gått inn i perioden, og den lokale dagsaviskonkurransen er blitt stadig mindre. Til gjengjeld er det blitt mer vanlig med konkurranse mellom lokale dagsaviser og lokale fådagersaviser. Aviskonkurransen i Norge er fortsatt stor.

Det er i gruppen lokale daglige nummer to-aviser den store endringen i avisstrukturen har skjedd i de 30 årene Norge har hatt pressestøtte. Fra 24 aviser i 1969 er det nå ni lokale daglige nummer-to aviser igjen. De fleste hadde opplagsnedgang i 1999.

131 av de avisene som eksisterte i 1969, er fortsatt i drift. Perioden har også vært preget av nyetableringer. I 1969 var det 77 utgiversteder for lokale fådagersaviser, mens det var 115 i 1999. Utviklingen for de lokale dagsavisene er sannsynligvis en av årsakene til at det norske aviskonsumet er så høyt. Nyetableringen av fådagersaviser har trolig hatt en betydning utover den forholdsvis lille prosentvise økningen av totalopplaget. Den nye konkurransesituasjonen har utvilsomt også påvirket dagsavisene i retning av fornyelse og produktutvikling.

På samme måte som forbruket av aviser har vært høyt i perioden, har også avislesningen holdt seg på et relativt høyt nivå, også gjennom store deler av 1990-tallet. Den daglige tiden brukt til avislesning har gått noe ned i siste halvdel av 90-tallet og gjelder spesielt aldersgruppene under 30 år.

Selv om fjernsyn fikk et gjennombrudd som lokalt medium i siste halvdel av 90-årene, har verken TV eller Internett truet avisene som de viktigste lokale informasjonsformidlerne.

Økonomien i norsk avisbransje

Utvalget har i henhold til mandatet vurdert den økonomiske utviklingen i avisbransjen generelt og for aviser som mottar produksjonsstøtten spesielt. Et hovedinntrykk er at de største nummer en- og aleneavisene har hatt en viss bedret lønnsomhet i perioden fra 1993 til 1999. Derimot er trenden stabilt negativ for nummer to-aviser som får støtte, og for de riksspredte, meningsbærende avisene.

Av de 15 avisene som får over en million kroner i produksjonsstøtte, ville ingen gått med overskudd uten støtte i 1999. Regnskapstall for 1999 viser at situasjonen er forverret for nummer to- avisene, og spesielt for de meningsbærende avisene.

Om en ser utviklingen over tid, er situasjonen for de økonomisk utsatte avisene forverret. Dersom denne utviklingen fortsetter, vil avisene oppleve det bransjen selv kaller en langsom avmagring, der avisene gradvis tappes for ressurser og produktet dermed blir dårligere med opplagsfall og sviktende annonseinntekter som resultat. Utvalgets forslag om økt produksjonsstøtte skal sees i lys av denne kjensgjerningen.

Annonseutvikling/samkjøringer

Sterkere sentralisering i varehandelen og konsernernes oppkjøp i avismarkedet har ført til at annonsekjøringer har blitt stadig viktigere for mange aviser. Det er også en stor grad av sammenheng mellom det å være konsernavis og det å være samkjøringsavis, noe som gjør konsernavhengigheten sterkere.

I første kvartal 2000 var det samlet for norsk presse en vekst i annonsevolument på 0,3 prosent sammenlignet med samme periode i fjor. Nummer to-avisene hadde en nedgang på 2,8 prosent og aviser under 5 000 i opplag hadde en nedgang på 7,8 prosent.

Utvalget anbefaler at samkjøringsproblematikken knyttes opp til en analyse av eierskapsforholdene og premisene for pressepolitikken. Annonsekjøringen gir et bilde på kompleksitet i eierforholdene og problemene med å regulere avisbransjen gjennom økonomiske virkemidler.

Det endrede medielandskap

I kapittel 5 drøfter utvalget de store endringene i medielandskapet siden forrige Dagspresseutvalg leverte sin innstilling i 1992: eierskapsendringer, ny teknologisk utvikling, Internett og konvergens, forholdet mellom parti og presse og utviklingen av gratisaviser.

Eierskap

Fram mot 1990- tallet var eierskap i norske aviser forholdsvis stabilt. I dag er det tre eiergrupper som skiller seg ut i kraft av sine eierandeler i det norske totalopplaget, Schibsted, Orkla og A-pressen. Ved utgangen av 1999 var nesten alle lokale dagsaviser med mer enn 10 000 i opplag og ledende posisjon på utgiverstedet eid av et konsern. Det er heller ikke uvanlig at de tre store mediekonsernene har interesser i en og samme bedrift, krysseierskap. Konsernene er også tungt inne på eiersiden i TV- kanaler nasjonalt og lokalt, samtidig som de etablerer seg som multimediebedrifter.

Norge har ingen lang erfaring med den nye formen for aviseierskap. Utvalget mener at det nye eierskapet så langt ikke har ført til at aviskonkurransen er vesentlig svekket. Om eierkonsentrasjonen fortsatt vil øke, avhenger blant annet av den økonomiske utviklingen for de utsatte avisene. Utviklingen i 1998 og 1999 tyder ikke på at tendensen til økt eierkonsentrasjon vil fortsette. Den nye eierskapsloven setter begrensninger ved 33,3 prosent og er opprettet for

å forhindre eierkonsentrasjoner som kan undergrave mediemangfoldet og med det reelle ytringsfrihetsmuligheter. I alle sakene Eierskapstilsynet vurderte i 1999, er ett av konsernene involvert.

Utvalget har vurdert om konserneierskap også innebærer konsernensretting, og om for eksempel krav til avkastning får konsekvenser for redaksjonenes evne og mulighet til å spille sin samfunnsrolle. Utvalget mener konsernene representerer et eierskap som så langt ikke kan sies å utgjøre noen trussel mot meningsmangfold og redaksjonell frihet.

Utvalget har imidlertid kommet til at det er at det er like viktig som tidligere å bevare et differensiert pressemønster, og foreslår en betydelig økning i produksjonsstilskuddet for å kunne oppnå dette.

Konvergens og Internett

Den nye teknologiske utviklingen med konvergens og Internett vil delvis viske ut de etablerte grensene mellom mediene. Teknologien og sammensmeltingen av mediene vil utvide den enkeltes mulighet til å hente inn og velge informasjon og medium på en annen måte enn tidligere. Konvergensprosessen har altså som en virkning at brukernes valgmuligheter øker betydelig, og spørsmålet er om konvergens i mediesektoren rokker ved avisenes posisjon. Det er også spørsmål om Internett sammen med andre medier vil redusere avislesningen, og om man dermed i pressepolitikken skal søke å ta vare på et like stort mangfold av aviser eller prioritere mellom ulike kategorier av aviser.

Annonseringen på Internett øker eksplosivt. Annonsemarkedet på Internett er brukervennlig og har også en bedre funksjonalitet enn avisene, dette gjelder spesielt på rubrikkannonsermarkedet.

Utvalget beskriver ulike strategier når det gjelder veivalg for avisene og understreker behovet for løpende vurderinger i bransjen i forhold til den nye medievirkeligheten.

Bredbåndsutbyggingen åpner for en helintegrert mediesektor. Stilt overfor det faktum at avisenes papirutgaver er det langsomste mediet, mener utvalget det er viktig at papiravisene utnytter sitt særpreg.

Den nye medievirkeligheten innebærer også endringer i redaksjonell virksomhet og i journalistisk fagutøvelse og roller. Dette forsterker behovet for videre- og etterutdanning innenfor flere profesjoner i bransjen. Utvalget fremmer forslag om dette i kapittel 8.

Utvalget understreker at det nettopp i et nytt medielandskap må sikres et mangfold av innbyrdes uavhengige medier. Med henvisning til medienes sentrale betydning for den offentlige samtalen og for samfunnets meningsdannelsesprosesser må rammeverket motvirke at et fåtall mediekonsern blir for dominerende på det norske markedet. Utvalget vil i tillegg vektlegge Ytringsfrihetskommisjonens sterke påpeking av enkeltmenneskets rett til og krav på informasjon, og i denne sammenhengen peke på farer for informasjonskløfter som følge av den nye medieutviklingen. Dette legger sterke føringer på det offentliges plikt til å skaffe alle like muligheter for informasjon enten det gjelder trykte eller elektroniske medier.

Gratisaviser

Utvalget har registrert at mange i bransjen hevder at utviklingen av gratisaviser representerer et veiskille. Utvalget er enig i at det faktisk at store kapitalsterke selskaper er inne på eiersiden, har gitt gratisavisutviklingen en ny dimensjon.

Utvalget mener veksten i gratisaviser gir et bilde på de strukturelle endringene som skjer i avis- og annonsemarkedet. Utvalget anbefaler derfor en nærmere analyse av hvordan gratisavisene kan virke inn på de øvrige avisenes annonsetilfang. En slik analyse bør kobles opp mot pressepolitikkenes effekter.

Gratisaviser er også interessante i diskusjonen om etableringsbetingelsene for aviser. Fra avisbransjen har det vært hevdet at det er svært vanskelig å etablere nye aviser.

Utvalget registrerer at spørsmålet er under debatt i bransjen. Utvalget ser at også at gratisavisene kan bidra til å forverre situasjonen for annonsefattige aviser og svekke nummer to-avisene og de små lokalavisene ytterligere, noe som kan øke behovet for produksjonsstøtte. Utvalget legger likevel til grunn at utgivelser av gratisaviser som sådanne ikke er et offentlig politikkområde.

Parti og presse

Forholdet mellom aviser og de politiske partiene har gjennomgått en fundamental endring siden den direkte pressestøtten ble innført på slutten av sekstitallet. Mens størstedelen av avisopplaget den gang tilhørte aviser med en klar tilknytning til bestemte politiske partier, er det nå praktisk talt ikke slike aviser igjen.

Etter utvalgets vurdering tilsier ikke den løsere tilknytningen mellom avisene og de politiske partiene at betydningen av et ytre avismangfold er blitt mindre viktig, eller at målene for pressepolitikken av den grunn bør endres.

Det er av og til blitt hevdet at en konsekvens av denne utviklingen er at mange aviser dekker og vurderer sakene på nyhetsplass noenlunde likt.

Også for å ha et korrektiv til eventuelle slike tendenser er det viktig med et bredt spekter av aviser og et ytre mangfold der det vil være aviser som inntar og kan innta avvikende synspunkt, vurderinger og meninger.

De pressepolitiske mål

Utvalgets mandat punkt 1 har vært å vurdere de pressepolitiske målene på bakgrunn av de overordnede målene for mediepolitikken og pressens betydning for demokratisk deltakelse i befolkningen. Utgangspunktet for mediepolitikken og de overordnede målene for mediepolitikken er formulert slik:

- Å sikre ytringsfriheten som den grunnleggende forutsetning for et levende demokrati
- Å sikre saklig og allsidig informasjon til alle som bor i landet
- Å styrke norsk språk og kulturell identitet
- Å sikre at folk får et kvalitativt godt og allsidig medietilbud innenfor de ulike mediegruppene

Utvalget har vurdert om de pressepolitiske målene har virket. Utvalget konstaterer at det høye aviskonsumet, det store antall aviser i forhold til befolkning

gen og fortsatt høye opplagstall alle er faktorer som peker i retning av at de pressepolitiske målene har virket. Antallet nasjonale nummer en-aviser og riksspredte meningsbærende aviser er også i hovedsak det samme som i 1992. Også på landsdelsnivå og i større byer er situasjonen uendret for nummer en-avisene. Flere daglige nummer to-aviser har gått inn, på den andre siden er det etablert flere fådagersaviser. Med unntak av målet om lokal daglig aviskonkurranse slik dette har vært formulert inntil 1999, er etter utvalgets syn derfor de overordnede mediepolitiske og pressepolitiske målene oppfylt. Dette gjelder så vel i mangfold som i kvantitet og spredning.

Fra 1999 ble hovedmålene for pressepolitikken omformulert. Utvalget slutter seg til de gjeldende overordnede pressepolitiske målsettinger som er videreført i 2000, men bemerker følgende:

Mediesektoren er i større grad enn tidligere en konkurransearena hvor de generelle økonomiske lover virker. Samtidig er det viktig å understreke at avisene har en egenverdi i kraft av sine samfunnsoppgaver, noe som gjør at avisdrift ikke uten videre kan sammenliknes med annen næringsvirksomhet.

Nye elektroniske medier har skapt nye arenaer som også dekker deler av forbrukernes behov for kunnskap og informasjon. I tillegg åpner disse mediene for en interaktivitet. Dette har skapt et mer dynamisk mediebilde: Det kan ikke utelukkes at den nye medieutviklingen vil endre de ulike mediers karakter på en slik måte at det kan bli aktuelt på nytt å vurdere de pressepolitiske mål i løpet av forholdsvis kort tid.

I et stadig mer mangfoldig mediebilde er det spesielt grunn til ha fokus på barn og unges mediebruk. Det kan se ut som avislesingen er på vei ned hos den yngste generasjonen. Dette kan være et forbigående fenomen. Dersom den totale lesing opprettholdes ved bruk av andre medier, behøver heller ikke denne utviklingen å være negativ. Men dersom denne trenden varslar at tid avsatt til lesing hos de unge totalt sett går ned, er det bekymringsfullt. Utvalget mener at dette er en tendens som må tas alvorlig, og foreslår derfor tiltak som kan stimulere avisene til å fokusere på en produktutvikling som gjør avisene mer attraktive for barn og ungdom.

Utvalget foreslår ny tekst som inngang til de overordnede målene for pressepolitikken.

"De overordnede målene skal sikre hensyn og krav til ytringsfrihet og til pressens betydning for orientering og demokratisk deltagelse i befolkningen, samt ivareta hensynet til de norske skriftsspråkene og norsk kultur.

De overordnede pressepolitiske målene skal bidra til å oppfylle befolkningens behov for kunnskap og informasjon på måter som ivaretar krav til kvalitet, mangfold, tilgjengelighet og pris, og slik at effektiv resursbruk sikres."

Utvalget slutter seg til gjeldende overordnede mål med noen tillegg som er markert i kursiv:

1. Opprettholde grunnlaget for utgivelse av aviser
 - 1.1 Opprettholde grunnlaget for utgivelse av dagsaviser *og lokale fådagersaviser*
 - 1.2 Opprettholde grunnlaget for utgivelse av samiske aviser
 - 1.3 Opprettholde grunnlaget for utgivelse av innvandrerpublikasjoner

2. Opprettholde grunnlaget for at det kan komme ut alternativer til de ledende daglige aviser lokalt, *regionalt* og nasjonalt

3. Bidra til anvendt medieforskning og etterutdanningsvirksomhet for redaksjonelle medarbeidere

3.1 Det skal gjennomføres gode og kostnadseffektive utdanningstiltak

3.2 Det skal gjennomføres kvalitativt gode og kostnadseffektive forsknings- og utviklingsprosjekt

3.3 *Det skal stimuleres til avislesing blant barn og unge*

Virkemidler

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere offentlige virkemidler som har betydning for avisenes økonomiske rammevilkår.

Indirekte støtte/merverdiavgift

I 1999 beløp momsfrirket for aviser seg til 1.019 millioner kroner, mens pressetøtten over statsbudsjettet var på 217 millioner kroner. Av den samlede pressetøtten, ikke inkludert portosubsidier eller statlig annonsering, utgjorde momsfrirket 82 prosent.

Utvalget har inngående drøftet om innføring av moms på aviser kan bidra til å oppfylle målene knyttet til pressetøtten, og om avisene gis en urimelig konkurransefordel ved momsfrirket.

Etter utvalgets vurdering synes det klart at en innføring av merverdiavgift vil bidra til å øke prisen på aviser og dermed redusere det totale antallet solgte aviser. Derneat antar utvalget at en innføring av moms vil ramme nummer to- og tre-aviser sterkere enn nummer en-aviser. Dette antar utvalget er i strid med ønsket om aviskonkurranse på lokalt og nasjonalt plan.

Utvalget er klar over at momsfrirket kan gi dagsavisene en konkurransefordel i forhold til ukepressen, som ikke er fritatt for moms. Konkurransfordelen kan også gjøre seg gjeldende i forhold til radio, TV og nyhetsformidling via Internett. Konkurransesituasjonen er imidlertid ikke entydig. Lokalaviser er for eksempel neppe i konkurranse med ukepressen, men i konkurranse med andre medier som lokalradio og -TV. For andre deler av dagspressen, spesielt noen av de riksdekkende er konkurransen med ukepresse sterkere.

I en vurdering av mulige konkurransevidninger mener utvalget man må ta hensyn til det samlede konkurransebildet. Det at noen aviser delvis er i en konkurransesituasjon med ukepressen, kan ikke i seg selv berettigge innføring av moms for å korrigere en slik konkurransevidning.

Utvalget mener en totalvurdering av konkurransebildet er viktig å foreta i relasjon til spørsmålet om merverdiavgift, men finner at dette faller utenfor utvalgets mandat. På generelt grunnlag vil likevel utvalget hevde at det ikke har holdepunkt for å mene at konkurransevidningene som følge av fritaket for merverdiavgift er betydelige når man ser hele dagspressen i sammenheng. Spørsmålet synes i første rekke å være knyttet til forholdet mellom ukepresse og deler av dagspressen. Utvalget legger til grunn at dette er spørsmål som vil bli vurdert i forbindelse med den bebudede momsreformen.

Utvalget mener videre at den ideelle begrunnelsen som i sin tid ble gitt for å frita avisene for moms, fritak for moms på det trykte ord for funksjonen å gi enkeltmennesket mulighet til fri meningsdannelse og demokratisk deltakelse ikke er svekket.

Utvalget har derfor etter en totalvurdering kommet til at det ikke vil anbefale en ordning med merverdiavgift for dagspressen. Selv innføringen av en lav momssats vil etter utvalgets mening redusere den samlede omsetningen av aviser. Dessuten mener utvalget at selv en lav sats vil kunne slå uheldig ut for nummer to- og nummer tre-aviser. Det vil kunne bidra til å svekke aviskonkurransen. Dette er etter utvalgets mening uheldig fordi konsekvensene kan bli færre aviser og mindre mangfold i dagspressen.

Reklameskatt

Utvalget har sett på den svenske ordningen med reklameskatt. Reklameskatten ble i sin tid innført for å tilføre midler til den direkte støtten. Avgiften har imidlertid vist seg vanskelig både å drive inn og å administrere, og er tenkt avvirket når det er funnet alternative måter å finansiere den direkte støtten på. Utvalget antar at man vil møte tilsvarende problemer ved å innføre reklameskatt i Norge og foreslår derfor ikke avgift på reklame.

Produksjonstilskuddet

Da den direkte pressestøtten ble innført, var hensikten å hindre liknende avisdød som i Danmark og Sverige. Mens opplagsutviklingen fordeler seg på avisene etter størrelse og løssalg, vil annonseinntektene i langt større grad tilfalle de største avisene og trolig etter hvert til deres Internett-produkt. Rene nettaviser og andre Internett-produkter vil også ta sin del.

En avis med mange lesere vil ha lettere for å få annonser, og en avis med mange annonser vil være attraktiv for leserne. Ut fra en pressepolitisk vurdering har det vært viktig at ikke de rene markedskreftene alene og særlig ikke annonseinntektene skal bestemme hvordan pressestrukturen skal være. En av hensiktene med produksjonsstøtten har vært å motvirke dette.

Aviser som representerer holdninger som deles av små mindretall, eller som innholdsmessig er slik at avisens nedslagsfelt er begrenset, vil ofte være i en vanskelig økonomisk situasjon, selv om de utfyller og utgjør viktige deler av den samlede presse. Det samme gjelder aviser som har en større konkurrent. Avisenes betydning kan heller ikke leses bare ut fra opplagstall. Hensynet til ytringsfriheten innebærer også at den enkelte borger skal ha tilgang til alternative holdninger og meninger selv om disse representerer et mindretall. Det er blant annet slike hensyn som har ligget til grunn for målene for pressepolitikken, og der produksjonsstøtten har vært et viktig virkemiddel.

Oppfyllelsen av målene for pressepolitikken kan ikke utelukkende leses ut av antallet aviser, utgivelsessteder og opplag, men er avhengig av at avisene har nok redaksjonelle ressurser for å utføre sine oppgaver på en god måte.

I mandatets punkt 5 er utvalget bedt om å fremme forslag til tilpasninger av offentlige virkemidler som kan forbedre den pressepolitiske måloppnåelsen, med vekt på at støtteordningene bør være mest mulig målrettede, og der minst ett av forslagene skal ha utgangspunkt i dagens nivå. Utvalget pre-

senterer ni mulige måter å fordele produksjonstilskuddet på, herunder omfordelinger innenfor dagens rammer. Det er beregnet hvordan profilen på støtten blir dersom ulike kategorier aviser går ut av støtteordningen både innenfor dagens støttenivå og med en økning av rammen for støtten.

Utvalget har foretatt en bred vurdering av de ulike alternativene, og om kategorier aviser som kan klare seg uten støtte, bør gå ut av ordningen. Etter en helhetsvurdering konkluderer utvalget med at det ikke vil anbefale dette.

Utvalget anbefaler at det innføres en modell som kjennetegnes ved at det fastsettes et bestemt tilskuddsnivå for hver av avisene som omfattes av ordningen, og at dette tilskuddet reguleres hvert år ut fra endringer i kostnader, muligheter for rasjonalisering og endring i opplags- og annonseinntekter. Etter denne modellen vil tilskuddet kunne øke dersom opplaget går ned, mens det etter dagens ordning vil bli mindre.

Utvalget foreslår at den nåværende modellen for tildeling av produksjonstilskudd til nummer to-aviser og "meningsbærende" aviser vurderes erstattet av ny modell fra 2001 der tilskuddet tildeles etter følgende prinsipper:

For 2001 fastsettes et tilskuddsbeløp for hver av de atten avisene som i dag omfattes av ordningen basert på følgende kriterier:

- a) Det tas utgangspunkt i hva produksjonstilskuddet ville vært i år 2000 beregnet etter gjennomsnittsoplaget de siste tre år.
- b) Til dette beløpet legges den generelle prosentvise økning av produksjonstilskuddet til denne gruppen aviser (basert på et samlet produksjonstilskudd i 2001 på 240 millioner kroner).

Det årlige effektiviseringskrav fastsettes av Statens medieforvaltning.

Reglene for å gå inn i og ut av ordningen fastlegges i forskrift. Når nye aviser kommer inn i ordningen, må Statens medieforvaltning fastsette støttenivået i forhold til nivået for de øvrige aviser i ordningen. Hvis opplaget for slike aviser endrer seg vesentlig i forhold til den generelle utviklingen, må det tas hensyn til det. Hvis en avis ikke lenger fyller vilkårene for støtte, faller støtten bort i samsvar med reglene i forskrift.

Nytt høyere nivå

Utvalget foreslår at produksjonstilskuddet økes fra et nivå på 164 millioner kroner i år 2000 til 240 millioner kroner. Denne rammen tilsvarer det reelle støttenivået fra 1993. I tillegg foreslår utvalget tiltak til forskning, etterutdanning og etablerings/produksjonstilskudd med en total ramme på 23 millioner kroner. Utvalget foreslår en videreføring av tiltak i budsjettpostene 73–76, kap 335.

Utvalget forutsetter at inntektsbortfall for tap av statsannonser kompenseres særskilt og utover de foreslåtte rammene.

Lokalaviser

Utvalget mener ut fra en helhetsvurdering at støttereglene for denne gruppen ikke bør endres, selv om utvalget mener at noen aviser i denne gruppen vil klare seg relativt godt selv om de blir tatt ut av støtteordningen. Men de reduserte satsene fra 1998 har skapt en vanskelig økonomisk situasjon for mange

lokalaviser, og mange av dem vil stå overfor betydelige utgiftsøkninger som følge av nye portotakster fra 1. juni 2000.

Dagens ordning innebærer at aviser med opplag over 6000 mister produktjonsstøtten etter en overgangsperiode på tre år med nedtrapping på en tredel hvert år. Utvalget mener denne ordningen bør videreføres.

Nummer to-aviser og meningsbærende aviser

Utvalget har drøftet situasjonen for denne gruppen aviser inngående. Til grunn for utvalgets konklusjoner ligger at avisene i denne kategorien har svak økonomi. De meningsbærende avisenes rolle i samfunnsdebatten representerer vesentlige alternativer, og debatten vil bli fattigere og snevrere dersom disse avisene legges ned.

På samme måte har nummer to-avisene sin rolle i sine respektive lokal-samfunn. De representerer korrektiver til den ledende avis i sitt distrikt og sørger for alternative innfallsvinkler som gjør diskusjonene om samfunns-spørsmål mer nyansert.

Spesielle ordninger og tiltak

Utvalget foreslår ingen endringer når det gjelder bestemmelsene om avkortning, prisbegrensning eller overgangsordninger.

Tilskudd til samiske og kvenske aviser

Tilskuddet gis i form av et grunntilskudd som er likt for alle de tre avisene i ordningen, og et variabelt tilskudd som beregnes i forhold til antallet sider på samisk eller norsk. I tillegg får en kristen avis støtte. Tilskuddet var på åtte millioner i 1999. De samiske avisene har bedt om at støttebeløpet økes.

Utvalget foreslår at den kvenske avisen Ruijan Kaiku legges inn i ordningen under samme kapittel, og at støtten til de fem avisene økes til ni millioner kroner.

Dobbel sats i Nord-Norge

Støtteberettigede aleneaviser og nummer en-aviser i de tre nordligste fylkene får i dag støtte etter dobbel sats. Utvalget foreslår at denne satsen reduseres fra 100 prosent til 50 prosent ekstra.

Distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark

Avisene i Finnmark mottar et særskilt distribusjonstilskudd for å kompensere høye utgifter til frakt og annen distribusjon. Bevilgningen er på 1,5 millioner kroner i 1999. Utvalget finner ikke at det er dokumentert at kostnadene i Finnmark i dag er så mye høyere enn resten av landet at dette utløser et eget behov for tilskudd. Utvalget foreslår derfor å avvike ordningen.

Tilskudd til forskjellige publikasjoner

Det ytes i dag støtte til en del publikasjoner som ikke fyller de ordinære kravene for å motta produksjonsstøtten. Dette gjelder publikasjoner for innvandrere, politiske spesialpublikasjoner, partienes informasjonsvirksomhet og en del enkeltpublikasjoner. Utvalget går i prinsippet inn for at denne typen støttes videreføres. Men på samme måte som øvrige støtteberettigede aviser underlegges en ramme, må dette også gjelde publikasjonene som får støtte under denne posten. Tilskuddet utgjorde vel 35 millioner kroner i 1999. Utvalget foreslår at støtte til politiske partiers informasjonsvirksomhet flyttes til kapitlet for partistøtte.

Forskning og etterutdanning

Bevilgningen til anvendt medieforskning og etterutdanning var i 1999 på 12 millioner kroner. Om lag 60 prosent av midlene går til etterutdanning ved Institutt for Journalistikk. Tilskuddet til anvendt medieforskning fordeles av Statens medieforvaltning etter innstilling fra Rådet for anvendt medieforskning.

Medieoppblomstringen det siste tiåret med større kompleksitet, kommersialisering og konkurranse stiller samtidig større krav til medarbeiderne. Krav om faglig kompetanse, redaksjonell kvalitet og bevissthet om roller og presseetikk er blitt enda viktigere enn før.

Den sentrale etterutdanningsinstitusjonen er Institutt for Journalistikk. Norske Avisers Landsforening og Landslaget for Lokalaviser driver også etterutdanning.

Det er fortsatt slik at flertallet av de redaksjonelle ansatte ikke har formell journalistisk utdanning. En nylig utført undersøkelse av Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening viser samtidig at redaksjonelle medarbeidere ønsker lengre utdanningstilbud, kompetansegivende tilbud og fjernundervisning, tilbud som bransjen i begrenset grad har i dag.

I større grad enn tidligere skjer etterutdanning innenfor konsernene, samtidig som enkeltstående aviser ikke har mulighet til å gjennomføre den kompetansehevingen som ansees som nødvendig.

For å redusere forskjellen mellom rike og fattige aviser foreslår utvalget en million kroner til for å skape rimeligere tilbud, herunder reise- og vikarstøtte for medarbeidere i mindre og økonomisk utsatte aviser.

Sett i lys av de store utfordringene som ligger innenfor medieforskningen, foreslår utvalget å øke tilskuddene til forskning med to millioner kroner utover dagens nivå.

Utvalget mener det er spesielt viktig å styrke den anvendte journalistiske forskningen og å knytte denne opp mot etterutdanningen, for å kunne bruke forskningsresultater aktivt i kurs og undervisning. Utvalget foreslår en årlig avsetning på fem millioner kroner til en utviklings- og forskningsavdeling ved Institutt for Journalistikk.

Støtte til etablering av aviser/ ekstraordinært tilskudd

En innvending mot produksjonsstøtten er at den virker konserverende fordi den bygger opp under det etablerte avismønsteret. Det har imidlertid vært

startet en rekke mindre aviser i de senere årene, samtidig som det har vist seg vanskelig å starte aviser i byene. Utvalget viser til at det kreves store investeringer for å kunne starte avis i byene, samtidig har den gjeldende etableringsstøtten hatt betydning for oppstarten av aviser i mindre lokalsamfunn.

Utvalget foreslår at dagens ordning med et grunntilskudd til etablering av nye aviser avvikles. Utvalget foreslår i stedet en egen avsetning til etablering av nye aviser på 2,5 millioner kroner og at ordningen administreres av Statens medieforvaltning, som også utarbeider detaljerte regler for tilskuddsordningen.

Utvalget foreslår at det avsettes 2,5 millioner kroner i ekstraordinær produksjonsstøtte beregnet på aviser som kommer i uforutsette akutte økonomiske vanskeligheter. En liknende ordning har eksistert tidligere og utvalget mener den forverrede økonomiske situasjonen for deler av bransjen betinger en slik støtte. Utvalget understreker at støtten skal gis på strenge vilkår og foreslår at Statens medieforvaltning utarbeider et nærmere regelverk.

Utvalget foreslår også at de to ordningene skal kunne sees under ett, eller samordnes slik at den totale rammen på fem millioner kroner etter behov skal være overførbar mellom de to støtteordningene.

Tiltak rettet mot yngre avislesere

Utvalget konstaterer at det i de siste årene har vært en markert nedgang i avislesning i aldersgruppene under 30 år. Utvalget foreslår en øremerket årlig avsetning på 10 millioner kroner til tiltak som kan styrke avislesningen hos de unge og unge voksne brukergruppene. Utvalget antyder flere mulige tiltak, felles for dem er at de tar sikte på å få kontakt med yngre lesergrupper.

Forbud mot å utbetale utbytte/ Begrensning av overskudd

Etter dagens regler kan en avis ikke ha betalt utbytte til aksjonærene i det året avisen mottar produksjonsstøtte. Dette gjør det vanskelig for aviser som mottar støtte, å skaffe seg ny egenkapital. Derimot kan avisene betale renter på lånt kapital. Aviser som nyter godt av momsfrirket, har ingen slik begrensning. Utvalget foreslår at denne bestemmelsen opphører.

Etter gjeldende bestemmelser kan heller ingen avis som har et årsoverskudd på over to millioner kroner eksklusiv støtte, motta støtte. Avisen kan heller ikke motta støtte dersom den har et overskudd på mer enn seks millioner kroner i løpet av de siste tre år. Utvalget foreslår denne bestemmelsen opphevet.

Produksjonstilskuddet skal gå til aviser med vanskelig økonomi. Det åpnes for at produksjonstilskuddet kan stanses dersom en avis på varig basis har oppnådd et driftsresultat som tilsier at den ikke lenger er avhengig av støtte, selv om den ellers oppfyller kravene for tilskudd.

Statens annonsering

Dagens regelverk for statsannonsering i pressen er mer enn 20 år gammelt. Utvalget fastslår at dagens regelverk ikke er fullt ut hensiktsmessig. Det er stor motstand i statsetatene mot reglene og de praktiseres heller ikke alltid

etter forutsetningene. Utvalget anslår, etter opplysninger fra bransjen, at den statlige annonseringen utgjør mellom 250 og 300 millioner totalt. For de støt-teberettigede avisene er beløpet anslått til en størrelsesorden mellom 60 og 70 millioner kroner. Annonsene fordeler seg grovt sett i to grupper: stillingsannonser og kunngjøringer. Utvalget antar at i årene fremover vil store deler av formidlingen av arbeidskraft skje via Internett, noe som tilsier at avisannonsering blir mindre viktig i rekrutteringen av arbeidskraft, og at dagens regelverk vil få mer og mer preg av pressestøtte.

Utvalget anbefaler derfor å oppheve regelverket om tvungen statlig stillingsannonsering i pressen. Utvalget forutsetter at de inntektene de produksjonsstøttede avisene taper på en slik endring i regelverket, kompenseres med et statlig tilskudd som kommer i tillegg til produksjonsstøtten.

Utvalget anbefaler at retningslinjer for kunngjøringer fortsatt gjøres bindende, og at de respektive etater pålegges annonsering. Utvalget foreslår ingen retningslinjer som påbyr annonsering av holdningskampanjer i dagspressen.

Avisporto og distribusjon

Utvalget har drøftet endringene i portotakster som skal iverksettes fra 1. juni 2000, i forhold til at portoøkningen kommer til å bli svært merkbar for enkelte aviser. Utvalget har dokumentasjon på at økningen vil bli merkbar for enkelte aviser, men for bransjen sett under ett kan økningen neppe sies å være dramatisk. Utvalget foreslår derfor ikke spesielle tiltak knyttet til distribusjonen, men legger vekt på at bransjen selv definerer portoordningene som en viktig del av rammebetingelsene. Utvalget forutsetter at forslaget til generell økning av rammen i den direkte støtten skal kompensere avisenes merutgifter som følge av nytt portosystem.

Utvalget erkjenner at Postens forretningsmessige organisering gjør det vanskelig for overordnede myndigheter å gripe direkte inn i Postens virksomhet. Det er likevel viktig at myndighetene ser pressens rammebetingelser samlet og i fremtiden vurderer kompensasjon dersom grupper av utsatte aviser rammes uforholdsmessig hardt av eventuelle omlegninger i portotakstene.

Kapittel 2

Utvalgets mandat og sammensetning, produksjonsstøttens bakgrunn**2.1 Utvalgets mandat og sammensetning**

2.1.1 Utvalgets mandat

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 1999 fattet Stortinget 15. desember 1998 følgende vedtak:

"Stortinget ber regjeringen sette ned et offentlig utvalg for å gjennomgå pressestøtten. Dette arbeidet bør omfatte alle komponenter som utgjør pressens rammevilkår og hvor pressestøtten også sees i en mediepolitisk helhetssammenheng."

I kongelig resolusjon av 16. april 1999 om nedsettelse av et offentlig utvalg til å vurdere pressens rammebetingelser uttales følgende om utvalgets mandat:

Utgangspunktet for mediepolitikken er å sikre ytringsfriheten som en forutsetning for et levende folkestyre. Pressen har i denne sammenheng en særlig viktig rolle gjennom sin betydning for meningsbrytning og debatt. På denne bakgrunn ble pressestøtten etablert i 1969 med sikte på å opprettholde en differensiert dagspresse i Norge. De gjeldende mål for pressepolitikken jf. St.prp. nr. 1 (1998-99), er fastsatt på bakgrunn av stortingsbehandlingen av St. meld. Nr. 32 (1992-93) Media i Tida. Utviklingen de siste årene taler for at de pressepolitiske mål og virkemidler bør vurderes på nytt. Det kan blant annet vises til økende konkurranse fra andre medier, større grad av konsernorganisering og eierkonsentrasjon, samt løsere tilknytning mellom avisene og partiene. I den senere tiden er det også foretatt endringer på offentlige politikkområder av stor betydning for pressen.

Følgende mandat foreslås:

Med utgangspunkt i det overordnede målet om å sikre ytringsfriheten som en forutsetning for et levende folkestyre skal utvalget foreta en samlet vurdering av offentlige politikkområder med betydning for pressens rammevilkår; herunder pressestøtten, statens annonsepolitikk og merverdiavgiftssystemet. I denne sammenheng skal utvalget:

1. Vurdere de pressepolitiske målene på bakgrunn av de overordnede målene for mediepolitikken og pressens betydning for demokratisk deltakelse i befolkningen.
2. Analysere den økonomiske situasjonen i norsk dagspresse.
3. Vurdere utformingen og virkningen av de virkemidler i offentlig regi som har betydning for pressens økonomiske rammevilkår.
4. Innhente opplysninger om virkemidler overfor pressen i de øvrige nordiske land.
5. Fremme forslag til tilpasninger av offentlige virkemidler som kan forbedre den pressepolitiske måloppnåelsen med vekt på at støtteordningene bør

være mest mulig målrettede. Minst ett av forslagene skal utarbeides med utgangspunkt i dagens støttenivå.

6. Dersom vurderingene under mandatets pkt.1 tilsier det, kan utvalget også vurdere tiltak overfor andre medier.
7. Utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag.

Utvalget bør i løpet av utredningen konsultere bransjen og bransjens organisasjoner i den grad det finnes nødvendig.

Utvalget bes om å avgi sin utredning innen 15. april 2000.

2.1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

1. Siviløkonom Hallvard Bakke, Oslo, leder
2. Rådgiver Tone Grøver, Oslo
3. Generalsekretær Rune Hetland, Ølen
4. Disponent Sigurd Hille, Bergen
5. Professor Einar Hope, Bergen
6. Justitiarius Rakel Surlien, Oslo
7. Spesialpedagog Britt- Eva Elvejord Jakobsen, Lenvik

Utvalgets medlem justitiarius Rakel Surlien ba seg i februar 2000 fritatt fra å delta i utvalgets arbeid.

Institutt for Journalistikk, ved utviklingsleder Jens Olav Simensen og journalist Erika Jahr (fra 15.10.99), har vært utvalgets sekretariat.

2.1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt 13 møter, hvorav fem to-dagers møter.

Utvalget inviterte sommeren 1999 til en åpen, skriftlig høringsrunde. Det kom inn 24 svar. Alle instanser som svarte, har tilknytning til bransjen. Dessuten inviterte utvalget en rekke bransjeorganisasjoner til en muntlig høring.

I tillegg gjennomførte utvalget et dagsseminar om forskjellige pressespørsmål.

Førsteamanuensis, dr. oec. Guttorm Schjelderup ved Norges Handelshøyskole har i møte med utvalget redegjort for problematikken rundt merverdiavgift på aviser i forhold til konkurransesituasjonen med andre medier. Hans utredning følger innstillingen som bilag.

Forskningsleder Sigurd Høst ved Instituttet har på oppdrag av utvalget skrevet tre rapporter og bistått med analyser i tilknytning til utviklingen i avisbransjen.

Statens medieforvaltning har bidratt med økonomiske analyser og utredning av ulike modeller for produksjonsstøtten.

I oktober 1999 gjennomførte utvalget en studietur til Bergen, blant annet for å orientere seg omkring konkurransesituasjonen mellom de forskjellige avisgruppene. Utvalget besøkte en regionavis (Bergens Tidende), en nummer to-avis (Bergensavisen), en riksdekkende meningsbærende avis (Dagen) og en lokal fådagersavis (Askøyværingen).

I desember 1999 gjennomførte utvalget en studietur til København for å studere den danske gratisavisproblematikken.

2.2 Produksjonsstøttens bakgrunn og innretning

2.2.1 Produksjonsstøttens historie

Hovedhensikten med å innføre den direkte statsstøtten til dagspressen i Norge i 1969 var å hindre avisnedleggelse i samme omfang som i Danmark og Sverige. Situasjonen i Norge var ikke spesielt kritisk, selv om tallet på registrerte aviser hadde gått ned fra 191 i 1950 til 160 i 1965. Så sent som i 1964 mente formannen i Norsk Presseforbund at avisdøden ikke hadde nådd Norge. Bare noen måneder senere måtte høyreavisen "Stavangeren" gi opp. Nedleggelsen ble av mange pressefolk sett på som et uttrykk for at de mindre konkurrentene til sterkere aviser ville få problemer.

Analysen av avisøkonomien viste at den største avisen på et utgiversted systematisk fikk de største annonseinntektene. Disse økte ressursene førte til et bedre tilbud til leserne fra den ledende avisen og dermed økt opplag. De mindre konkurrentene opplevde det motsatte: Mindre annonseinntekter – færre ressurser – færre lesere – mindre opplag – mindre inntekter. Denne utviklingen fikk navnet "opplagsspiralen", og var det viktigste argumentet for pressestøtten på 60- og 70- tallet. (Teorien om opplagsspiralen har senere blitt avløst av andre teorier som også tar hensyn til en rekke andre faktorer som for eksempel opplaget på selve utgiverstedet, innsats fra eiere og frivillig arbeid av engasjerte grupper.)

Spørsmålet om direkte statlig støtte til pressen ble drøftet i et møte – den såkalte Holmenkollkonferansen (mars 1966) – med representanter for presseorganisasjonene, regjeringen med statsminister Per Borten i spissen, stortingsrepresentanter, universitetene og noen utvalgte representanter for allmenheten til stede. Konferansen viste at det var ulike synspunkter på nytten av å holde flest mulig aviser levende, men at omfattende avisnedleggelse bare kunne unngås ved å rette opp økonomien for aviser som var i faresonen.

Stat- og pressekomiteen, 1966

I forlengelse av Holmenkollkonferansen ble "Stat- og pressekomiteen" oppnevnt.

Denne komiteen ble oppnevnt i 1966 og avga "Innstilling om tiltak for å opprettholde en differensiert dagspresse." Begrepet differensiert dagspresse ble ikke definert nærmere. Hensikten var å bevare pressen som den var. Den ideologiske begrunnelsen var at pressen var en viktig samfunnsinstitusjon, og at samfunnet derfor hadde ansvar for pressen. Utvalget la frem en rekke forslag som skulle hjelpe utsatte aviser:

- Subsidiert av prisen på avisepapir (forløperen til Produksjonstilskudd til dagsaviser)
- Tilskudd til bruk av telekommunikasjoner
- Støtte til etterutdanning
- Støtte til presseforskning
- Oppretting av en lånekaske for aviser
- Økt statsannonsering

Fra 1969 ble det bevilget støttemidler over statsbudsjettet som bidrag til å opprettholde en differensiert dagspresse. Statens lånekasse for aviser ble opprettet i 1972. Den er senere nedlagt.

Dagspresseutvalget, 1972

En forverring av økonomien i store deler av dagspressen, til tross for de nye støttetiltakene, førte til at et nytt statlig utvalg ble nedsatt i 1972, Dagspresseutvalget.

I sin første innstilling, "Dagspressens økonomi" (NOU 1973:22), presenterte utvalget overordnede mål for støtten til dagspressen. Utvalget foreslo økte bevilgninger til eksisterende tiltak, særlig papirstøtten. Den ble forslått omlagt og fikk sitt nåværende navn, produksjonstilskudd. Det ble også lagt frem forslag om en betydelig økning av statens annonsering i dagspressen. Dette ble fulgt opp i statsbudsjettet for 1974.

I "Samarbeid i dagspressen" (NOU 1974:57) foreslo utvalget støtte til en rekke samarbeidstiltak:

- Tilskudd til samdistribusjon
- Tilskudd til bruk av telekommunikasjoner
- Investeringsstilskudd til samarbeidstiltak mellom avisene
- Støtte til utbygging av NTB og politiske pressekontorer
- Tilskudd til økonomisk og teknisk veiledningstjeneste
- Styrking av utdanningstiltak
- Opprettelse av et fond for anvendt presseforskning

Tre egne utvalg utredet samdistribusjon ("Samdistribusjon av aviser", NOU 1977:32), telekommunikasjoner ("Dagspressens bruk av telekommunikasjoner", NOU 1980:2) og dagspressens forhold til Postverket ("Om bladporten", NOU 1974:3).

Differensiert dagspresse

Dagspresseutvalget av 1972 gjorde et forsøk på å definere innholdet i begrepet "differensiert dagspresse". Dette begrepet står fortsatt sentralt i debatten om pressestøtten.

Utvalget tar utgangspunkt i en tredeling av avisstrukturen i Norge: De brede dekningsaviser, de mellomstore distriktsavisene og lokalavisene. Utvalget viste til at dette avismønsteret suppleres ved at det kommer ut en del aviser som representerer spesielle ideologiske retninger, eller særlige språkpolitiske og næringspolitiske interesser.

I Stortingsmelding nr. 34 (1975-76) "Om vår dagspresse – økonomi og samarbeid", heter det i tilknytning til denne tredelingen :

"De tre hovedtyper av aviser som er nevnt gir til sammen et variert og nyansert avismønster. For at denne varierte avisstruktur også kan sies å være differensiert, må en innenfor de to førstnevnte hovedgrupper ha en direkte konkurranse mellom aviser som representerer forskjellig politisk grunnsyn. Dette betyr at en må se hvert enkelt avisdistrikt for seg, ettersom det i Norge er svært liten avisspredning utenfor eget distrikt. En må forhindre at det inntreffer en monopolsituasjon i flere avisdistrikter enn det vi beklageligvis allerede har fått [imldr 1](#)

Differensieringsproblemet kan ikke løses ved at en avis har monopol i ett distrikt, mens en avis med et annet politisk grunnsyn har en tilsvarende monopolstilling i et annet distrikt."

Forsøkene på å beskrive innholdet i begrepet "differensiert dagspresse" ble løst ved å beskrive den faktiske situasjon som forelå på midten av 1970-tallet, både når det gjelder antall og spredning av aviser og avisenes tilknytning til politiske partier, en tilknytning som allerede var i ferd med å løse seg opp.

I stortingsmeldingen ble det definert to hovedoppgaver:

1. Å bidra til å lette de økonomiske vilkår for pressen som helhet og for de mange ulike typer aviser i vårt land.
2. Å motvirke konsentrasjonstendenser i avisverdenen, slik at de rene markedskreftene og særlig annonseinntektenes dirigerende innflytelse på avisenes økonomi ikke i for sterk grad bestemmer om aviser skal få leve eller dø.

Det ble også understreket at pressestøtten skulle være en hjelp til selvhjelp.

Dagspresseutvalget, 1980

Et nytt dagspresseutvalg som ble nedsatt i 1980, nøyde seg med å følge forgjengerens beskrivelse av innholdet i begrepet "differensiert dagspresse".

Utvalget justerte imidlertid grunnlaget med å vise til at det:

"ofte har vært understreket at det ikke er et mål for pressestøtten å fryse fast en bestemt struktur. En må være forberedt på en viss avgang så vel som tilgang av nye aviser, har det vært sagt."

Utvalget viste til at avis døden var bremset for en tid, men at året 1982 (utvalgets innstilling ble avgitt tidlig i 1983) hadde innvarslet noe som kunne være innledningen til en ny avisdød. Det var tegn som tydet på at det ikke ville være mulig å opprettholde en tilfredsstillende grad av differensiert presse uten en meget betydelig økning av pressestøtten.

Utvalget formulerte målene for pressestøtten slik:

1. Å bidra til å lette de økonomiske vilkårene for norsk dagspresse som helhet, og dermed sikre dagspressen en sentral plass i det totale mediesystemet
2. Å bidra til at det er en rimelig grad av differensiering innenfor dagspresserstrukturen
3. Å bidra til å forsvare og fremme kvaliteten på norsk dagspresse gjennom utdanning og forskning

Dagspressebegrepet

I 1983 var en avis definert som en del av dagspressen dersom den hadde et opplag over 2000 og utkom minst to ganger i uken. Dette hadde vært et omstridt punkt i flere år. Talsmenn for distriktene, med støtte fra enkelte stortingspolitikere, hadde lenge ment at også aviser med mindre opplag og frekvens burde komme inn under støtteordningene. I dette utvalget ble det en delt innstilling om dette. Et mindretall ønsket endringer slik at også små ukeaviser ble med. Senere har utviklingen ført til at det også gis produksjon-

stilskudd til ukeaviser med opplag på minst 1000. I 1998 var det 40 av 61 slike ukeaviser som fikk støtte. I 1969 var det totalt 36 ukeaviser. Til tross for en viss årlig avgang av aviser innenfor det gamle dagspressebegrepet, har det totale antall aviser steget fra 191 i 1969 til 223 i 1999.

Nytt dagspresseutvalg, 1991

Et nytt dagspresseutvalg ble nedsatt i 1991, og i sin innstilling året etter la utvalget vekt på de endringer som hadde skjedd i løpet av de siste 20 år, endringer som dels hadde sin årsak i økonomiske og samfunnsmessige endringer, og dels i vårt øvrige mediebilde. Den nye mediesituasjonen gjorde det nødvendig å se mål og virkemidler i pressepolitikken på nytt. Den overordnede målsetting ble definert som å "legge forholdene til rette for at Norge fortsatt kan være en dagspressenasjon." Utvalget fremhevet dagspressens spesielle funksjoner i forhold til de øvrige medier, både på grunn av dens spesielle stilling som informasjonskilde, som forum for debatt, og ledd i vår allmenne kulturberedskap. Et høyt avisforbruk er i seg selv en styrke for demokratiet og kulturen, het det.

Følgende sentrale mål for pressepolitikken ble definert:

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

I sin innstilling kom utvalget med en rekke forslag til endringer pressestøtten.

I dag er det Statens medieforvaltning som har ansvaret for støtteordningene, hvor produksjonstilskuddet er den økonomisk viktigste delen. De detaljerte forskriftene endres ofte på ulike punkter etter endringer i avisstrukturen, og økonomiske og forretningsmessige vilkår, sist i januar 1998. Blant annet gjelder dette innføring av en øvre grense for hvor stort et overskudd i en avis kan være før støtten bortfaller. Andre støtteordninger er etterutdanning og anvendt medieforskning, samiske aviser, visse publikasjoner og distribusjonstilskudd til samiske aviser. Andre ordninger er enten lagt ned eller overført til andre statlige områder.

I sitt sammendrag sier utvalget i 1992 at konkurransen fra øvrige medier om reklamemidler, og usikkerheten omkring øvrige rammevilkår, tilsier at det innen få år bør foretas en ny gjennomgang av mål og midler i pressepolitikken.

Tilskuddsformene

Historisk sett har formen på statens direkte støtte til pressen endret seg fra det første budsjettåret med støtte i 1969 og frem til i dag. I dag sorterer pressestøtten under kapittel 335 på Kulturdepartementets budsjett og er fordelt over postene 71–73 og 75–77. Bevilgningen det første året var fem millioner kroner, men økte betydelig på 70-tallet, spesielt i perioden 1973 til 1979. I denne perioden økte bevilgningen fra 50 millioner kroner til 300 millioner 1996-kroner. Fra 1980 til 1990 gikk tilskuddet gradvis ned mot i overkant av 200 millioner

1996-kroner. Så kom det en økning fra 1990 fram til 1995, mens bevilgningene ble redusert igjen mot slutten av 1990-tallet.

I enkelte år på 1970-tallet ble det gitt store ekstrabevilgninger på statsbudsjettet. Også for årene 1989 og 1994 bevilget Stortinget ekstra midler i pressestøtte.

Da den første bevilgningen til pressestøtte ble gitt i 1969 var det tre separate tilskuddsordninger: støtte til telekommunikasjon for å utjevne geografiske ulikheter, støtte de politiske partienes pressekontorer og subsidiering av avisepapir. Av den totale støtten på 6,7 millioner kroner lå 5,4 millioner på papirstøtten.

Fra 1974 ble betegnelsen produksjonstilskudd innført, og dette har vært den største og viktigste direkte støtten. Primært har denne ordningen vært rettet mot de små og konkurranseutsatte avisene. Fra 1969 til 1984 ble tilskuddet gitt etter forbruk av papir. Etter 1984 har støtten vært basert på utgitte eksemplarer, en kombinasjon av utgivelseshyppighet og opplagstall. En av grunnene til at papirstøtten forsvant, var frykten for overforbruk av papir.

Fra 1984 ble også nummer to-avisene sterkere prioritert. Fram til da hadde alle aviser med et opplag mellom 2 000 og 10 000 eksemplarer fått tilskudd, noe som innebar at 80 prosent av de norske avisene mottok pressestøtte. I 1984 ble den øvre grensen senket til 6 000 eksemplarer. Senere ble den nedre grensen senket til 1 000 eksemplarer.

I 1990 ble det bestemt at aviser som betaler aksjeutbytte, ikke kan motta tilskudd. Etter forslag fra Dagspresseutvalget i 1992 ble tilskuddet til telekommunikasjon avviklet, mens distribusjonstilskuddet, som ble vedtatt i 1978, ble slått sammen med produksjonstilskuddet. Muligheten for ekstraordinært produksjonstilskudd falt bort. Hensikten med utvalgets forslag var en sterkere satsing på nummer to-avisene og en utskilling av de delene av støtten som ikke var genuin støtte til opprettholdelse av dagspressen. Utvalget foreslo lavere støtte til mindre aviser. Dette fikk ikke tilslutning i Stortinget.

Det har også i årene siden 1969 kommet til spesielle støtteordninger målrettet mot deler av avisbransjen. I 1970 ble det for første gang gitt støtte til etterutdanning i bransjen. Året etter ble vedtatt en mindre sum til forskning. Fra 1978 ble tilskuddene til etterutdanning og forskning slått sammen.

For å støtte publikasjoner som kom utenfor produksjonstilskuddets krav om utgivelseshyppighet og opplagstørrelse, ble det i 1979 bestemt å gi tilskudd til visse publikasjoner. Dette hang også sammen med at statsannonsering til enkelte publikasjoner ble tatt ut av retningslinjene for den statlige annonsepolitikken.

Samiske aviser fikk en spesiell støtteordning fra 1987, mens avisene i Finnmark ble gitt et særskilt distribusjonstilskudd i 1989.

Selve forvaltningen av pressestøtten har også endret seg. I 1991 ble det vedtatt å flytte det overordnede ansvar for pressestøtten fra Statens Informasjonstjeneste til Kulturdepartementet. Hensikten var blant annet å få en felles behandling av mediepolitiske saker. Forvaltningen av pressestøtteordningen ble i 1995 flyttet fra Kulturdepartementet til den nyopprettede Statens medieforvaltning.

I stortingsmeldingen "Media i tida" (nr. 32 1992–93) ble pressestøtten og dagspressen sett i en videre mediepolitisk sammenheng. Deler av denne meldingen er gjengitt og omtalt senere i innstillingen.

Statskonsults utredning

På oppdrag fra Finansdepartementet foretok Statskonsult i 1998 en gjennomgang av den statlige pressestøtten.

Mandatet var todelt: for det første å vurdere pressestøtten i lys av målene for pressepolitikken, og dernest se på retningslinjene for statens annonsering i dagspressen med henblikk på en omlegging for å klargjøre forholdet mellom pressepolitikken og informasjonspolitikken.

Dilemmaer og uklarheter

Rapporten konkluderer med at pressestøtten er et effektivt virkemiddel for å ivareta pressepolitikken mål om avismangfold. Støtten treffer temmelig presist aviser med svak økonomi, heter det. Samtidig pekes det på at det knytter seg dilemmaer og uklarheter til dagens pressestøtte. Ifølge Statskonsult er de viktigste konsekvensene av dette:

Den utforming støtten har, gir til dels sviktende grunnlag for styring, objektive kriterier og effektvurderinger.

Vilkår i støtteordningen hemmer vekstbetingelsene for avisene som får støtte.

Statskonsult tror ikke at pressestøtten kan løses fra alle sine dilemmaer. Men det uttales at støtteordningen likevel kan gjøres mer tydelig og fungere bedre dersom den i større grad enn i dag tar hensyn til endringer i politiske, økonomiske og strukturelle rammebetingelser for avisene.

Når det gjelder den fremtidige pressepolitikken heter det i rapporten:

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

Statskonsults rapport er omtalt mer utførlig senere i innstillingen.

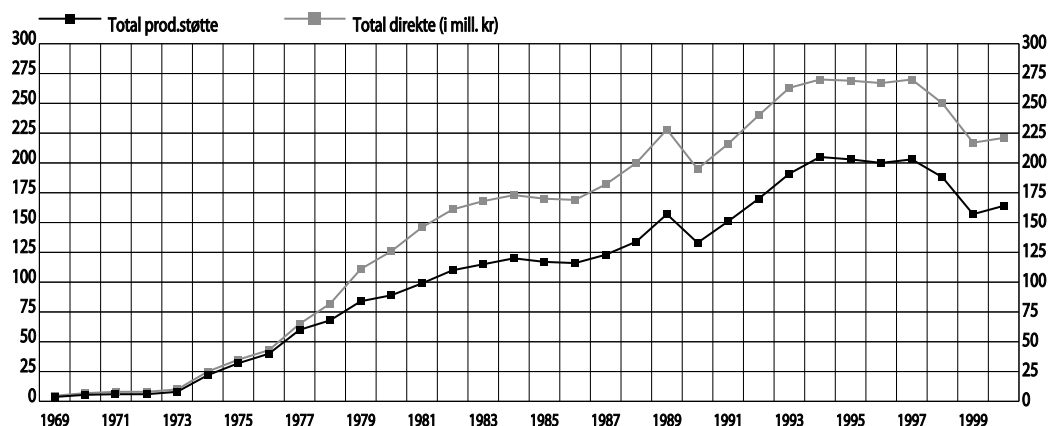
2.2.2 Produksjonsstøttens omfang

Utviklingen av den direkte pressestøtten

Den første bevilgningen til den direkte pressestøtte var på under fem millioner kroner. Slik har utviklingen i bevilgede beløp vært i nominelle kroner (forskjellen mellom total produksjonsstøtte og total direkte støtte er at det i det siste begrepet også ligger støtte til forskning og etterutdanning, tilskudd til samiske aviser, tilskudd til forskjellige publikasjoner og distribusjonstilskudd til avisene i Finmark):

Tabell 2.1: Utviklingen av produksjonsstøtten

	Total prod.støtte	Total direkte (i mill. kroner)
1969	3,7	4,7
1970	5,5	6,9
1971	6	8
1972	6	8
1973	8	10
1974	22	25
1975	32	35
1976	40	43
1977	60	65
1978	68	82
1979	84	111
1980	89	126
1981	99	146
1982	110	161
1983	115	168
1984	120	173
1985	117	170
1986	116	169
1987	123	182
1988	134	200
1989	157	228
1990	133	195
1991	151	216
1992	170	240
1993	191	263
1994	205	270
1995	203	269
1996	200	267
1997	203	270
1998	188	250
1999	159	217
2000	164	221



Figur 2.1 Utviklingen av pressestøtten

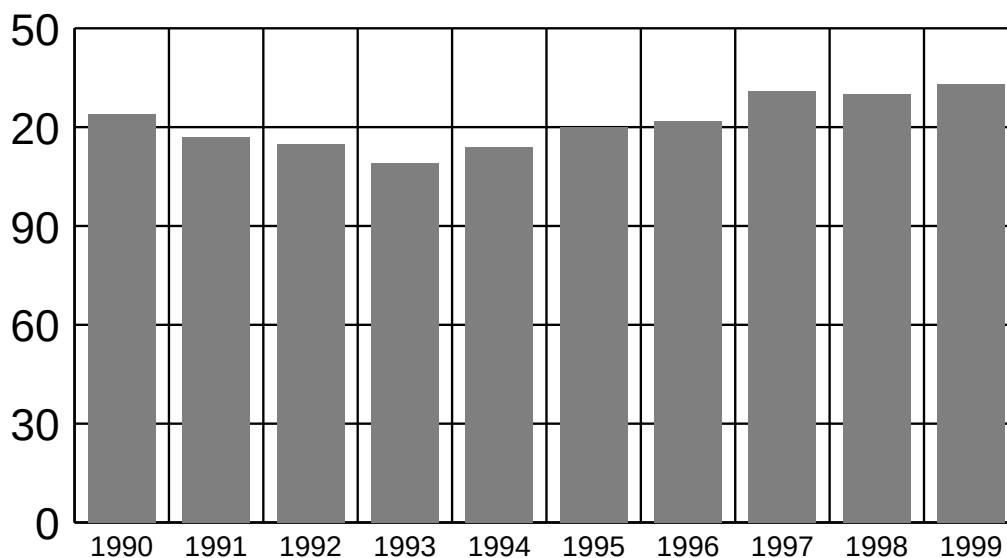
Grafen viser utviklingen for den samlede direkte pressestøtten og produksjons-støtten skilt for seg, fra innføringen av støtten i 1969 og frem til i dag.

Antall støtteaviser

Antall steder med aviser som fikk produksjonsstøtte i 1999 var 95.

Tabell 2.2: Antall aviser som har fått produksjonsstøtte det siste tiåret:

	Antall aviser
1990	124
1991	117
1992	115
1993	109
1994	114
1995	120
1996	122
1997	131
1998	130
1999	133



Figur 2.2 Antall aviser som har fått produksjonsstøtte det siste tiåret

I nummer to-aviser er også inkludert bydelsaviser og andre som ikke er størst på utgiverstedet.

Fra 1971 til 1998 kom det med til sammen 75 aviser i tilskuddsordningen, mens 54 aviser er lagt ned i samme periode. I denne perioden er også reglene, som omtalt foran, endret.

Endringene har ført til at rundt 50 aviser har kommet med i ordningen.

Tabell 2.3: Fordeling av støtte på grupper aviser

Aviskategori	Nr. en- og aleneaviser	Antall aviser	Nummer to-aviser	Antall aviser	Riksspredte meningsbær.	Antall aviser	Totalt
1998 beløp	30 823 862	96	80 517 464	30	75.822.154	5	187.163.480
1999 beløp	25 948 310	99	63 273 875	28	69.049.840	5	158.272.025

Tabell 2.4: Antall utgivelsessteder

	1994	1995	1996	1998	1999
Hvor aviser mottok støtte	81	86	93	95	95
Totalt	162	166	170	172	174
Hvor aviser mottar støtte i	50,0	51,5	54,7	55,2	54,6

Tabell 2.5: Antall steder med to dagsaviser eller flere

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
13	13	13	12	11	10	10

Tabell 2.6: Budsjettet for 2000 (i 1000 kroner)

Post	Betegnelse	Regnskap	Bevilget	Budsjett
		1998	1999	2000
71	Produksjonstilskudd	187.944	159.700	164.170
72	Tilskudd til pressekontorer	2.900	0	0
73	Anvendt medieforskning og etterutdannin	13.342	12.300	12.574
75	Tilskudd til samiske aviser	8.000	8.000	8.000
76	Tilskudd til ymse publikasjoner	35.712	35.400	35.100
77	Distribusjonstilskudd til avisene i Finmark	1.450	1.500	1.485
Sum	Kap. 0335	249.348	216.900	221.329

Tallet på steder med minst to dagsaviser går altså stadig nedover. Fire nummer to-aviser som fikk støtte ble lagt ned i 1998, mens en støtteberettiget nummer to-avis fusjonerte med nummer en-avisen på utgivelsesstedet. Fra 1971 til 1998 er til sammen 41 nummer to-aviser i tilskuddsordningen lagt med. 21 nummer to-aviser har i samme periode kommet inn i ordningen.

Budsjett 2000

Når det gjelder dagens regelverk vises til kap. 8

Kapittel 3

Pressestøtten i Norden og andre europeiske land

3.1 Pressestøtte i Norden

Dagspresseutvalget er i følge mandatet bedt om å innhente opplysninger om virkemidler for pressen i de øvrige nordiske land (jf.mp. 4). I denne sammenhengen har utvalget også funnet det riktig å se på om det finnes støtteordninger i andre europeiske land. Gjennomgangen av støtteordninger her viser blant annet at de nordiske landene ikke er enestående når det gjelder tiltak for å opprettholde en differensiert pressestruktur. Dessuten har andre land også brukt til dels andre måter å støtte pressen på.

I Danmark, Finland, Norge og Sverige gis det i dag både direkte og indirekte pressestøtte. På Island gis det støtte til de politiske organisasjonenes utgivelsesvirksomhet.

"Pressestøtte" defineres her som myndighetenes direkte og indirekte økonomiske støtte til produksjon og distribusjon av dagsaviser (inklusive aviser som utkommer mindre hyppig enn dagsavisenes seks/sju dager per uke).

Avisstrukturen har vært i sterkt endring, med omfattende nedleggelser i de nordiske land de siste tre tiårene. Dette har særlig i Finland, Norge og Sverige avfødt debatt om hvordan ytringsfriheten og mangfoldet skal bevares.

3.1.1 Sammenlikning av avisstrukturer

Opplagsutviklingen i Norge og Sverige har blitt undersøkt av forskerne Sigurd Høst og Ronny Severinsson ("Avisstrukturen i Norge og Sverige – 1960 til 1995 – arbeidsrapport nr. 1 fra prosjektet norsk-svensk dagspresseutvikling", IJ-rapport 5/97). De forsøker å påvise årsakene til at Sverige har falt fra topplassen i den internasjonale statistikken over avissalg per tusen innbygger, som landet hadde midt på 80-tallet. "Fra begynnelsen av 90-tallet er det i stedet Norge som topper listen, mens Sverige har falt litt ned

Tabell 3.1: Antall aviser i de nordiske land 1987 - 1998

Antall aviser	1987	1994	1997	1998
Danmark	48 + 1*	39 + 1*	37 + 1*	37 + 1
Finland	67 + 172*	56 + 179*	56 + 167*	56 + 164*
Island	6	5 + 14*	3 + 15*	
Norge	87 + 128*	84 + 129*	80 + 140*	80 + 138
Sverige	98 + 67*	95 + 72*	94 + 66*	92 + 70

* = aviser som utkommer en til tre dager per uke

Tabell 3.2: Danmark – opplagsutvikling 1987 – 1998

Opplag	Dagsaviser	Andre aviser*
1987	1 833 000	42 000
1994	1 615 000	49 000
1997	1 609 000	59 000
1998	1 583 000	60 000

* = aviser som utkommer en til tre dager per uke

Daglig rekkevidde:

78 % av danskene (eldre enn 13 år) leser en eller flere aviser daglig.

Tabell 3.3: Finland – opplagsutvikling 1987 – 1998

Opplag	Dagsaviser	Andre aviser*
1987	2 719 000	1 260 000
1994	2 400 000	1 136 000
1997	2 336 000	1 026 000
1998	2 337 000	971 000

* = aviser som utkommer en til tre dager per uke

Daglig rekkevidde:

91 % av finnene (eldre enn 15 år) leser en eller flere aviser daglig.

Tabell 3.4: Island – opplagsutvikling 1987 – 1996

Opplag	Dagsaviser	Andre aviser*	Gratisaviser
1987	94 000		
1993	96 000	43 000	29 000
1996	98 000	31 000	34 000

* = aviser som utkommer en til tre dager per uke

Tabell 3.5: Norge – opplagsutvikling 1987 – 1998

Opplag	Dagsaviser	Andre aviser*
1987	2 495 000	553 000
1994	2 630 000	542 000
1997	2 594 000	575 000
1998	2 592 000	573 000

* = aviser som utkommer en til tre dager per uke

Daglig rekkevidde:

84 % av nordmennene (eldre enn 9 år) leser en eller flere aviser daglig.

Tabell 3.6: Sverige – opplagsutvikling 1987–1998

Opplag	Dagsaviser	Andre aviser*
1987	4 468 000	451 000
1994	4 155 000	464 000
1997	3 871 000	368 000
1998	3 807 000	366 000

* = aviser som utkommer en til tre dager per uke

Daglig rekkevidde:

81 % av svenskene (eldre enn 9 år) leser en eller flere aviser daglig.

Kilde: Nordic Baltic Media Statistics 1998, Nordic Media Trends, World Press Trends

Oppsummert:

I denne perioden (1987–1998) har det samlede avisopplag i Sverige falt med 661.000, i Finland har det falt med 382 000 og i Danmark med 250 000 eksemplarer. I Norge har opplaget økt med 97 000 i samme periode. Utviklingen i Norge har med andre ord gått i helt motsatt retning av de øvrige nordiske land.

3.1.2 Danmark

Tallet på aviser i dansk dagspresse har minket med over 20 % i perioden 1987–97. Det er langt mer enn i Finland, Norge og Sverige.

Danmark har, sett i forhold til folketallet og i forhold til de øvrige (store) nordiske land, et lite antall dagsaviser. Parallelt med nedgangen i antallet dagsaviser har gratisavisene økt både i antall og opplag. I 1999 ble det utgitt 280 gratisaviser i Danmark med et opplag på 6 millioner. (Kilde: Danske Dagblades forening)

Dagspressestøtten i Danmark består av direkte og indirekte støtte, med det formålet å sikre et variert tilbud av aviser.

Indirekte støtte

Indirekte mottar pressen subsidier i form av portoreduksjon og momsfritak. Post Danmark mener denne summen i 1998 var 500 millioner kroner, av dette er dagsavisenes andel 194 millioner kroner (ordningen omfatter også uke- og månedsaviser).

Når det gjelder verdien av momsfritaket, er tallene usikre, men dersom man går ut fra inntektene fra avissalg i 1997, som var på 3,7 milliarder kroner, og legger til grunn den generelle momssats på 25 prosent, vil momsfritaket utgjøre 925 millioner kroner. (Kilde: Sven Aage Linde, direktør i Danske Dagblades Forening)

Direkte støtte

Den direkte støtten administreres av Dagspressens Finansieringsinstitut, opprettet i 1970. Instituttet er en forening/selveiende institusjon, hvor avissel-

skapene er medlemmer. Virksomheten finansieres dels av et fond, opparbeidet av medlemmene, dels av en årlig bevilgning fra Statsministeriet. Fondet ble tilført

857 000 danske kroner i 1998, og bidraget ble beregnet etter medlemsbedriftenes papirforbruk. Fra Statsministeriet ble instituttet tilført 10,8 millioner danske kroner i 1998. I 1999 var den statlige bevilgningen 13,8 millioner.

En egen lov regulerer den direkte pressestøtte: Lov om økonomisk bistand til Dagspressens Finansieringsinstitut, L192 af 9. maj 1984, endret ved lov nr. 1113 af 29. december 1997, gjeldende fra 1. januar 1998.

Instituttet gir investeringstilskudd, tilskudd til planlegging og etablering av nye aviser (7 millioner danske kroner i 1998), til økonomisk sanering av dagsaviser, og i særlige tilfeller ytes også utviklingsstøtte (7 millioner kroner i 1998). Kausjonserklæringer (ved lån) overfor aviser kan også gis. I 1998 ble den statlige bevilgningen supplert med fondsmidler, slik at den statlige rammen som er forutsatt ved lovendringen i 1997: 14 millioner danske kroner, ble opprettholdt. Loven gir også Statsministeriet myndighet til å gi en garanti på inntil 30 millioner kroner til instituttet.

3.1.3 Finland

I forhold til folketallet er avisopplaget i Finland høyt. Finnene er blant verdens mest avislesende folk, men relativt langt bak de øverst plasserte, Norge og Japan.

Selv om avislesingen ligger på et høyt nivå i Finland, har dagspressens opplag gått ned med 15 prosent på 1990-tallet. Landet har flere sjudagersaviser enn noe andre land, i alt 27. Finland har også flere aviser som kommer ut en til tre dager per uke, enn noen andre land i Norden. Andelen abonnementsaviser er også høyere enn i de øvrige nordiske land. Det er relativt sett færre steder med aviskonkurranse i Finland enn Norden for øvrig.

Den finske støtten har en noe annen innretning enn støtten i Sverige og Norge. En del av støtten fordeles nemlig via partiene – noe som også ble foreslått i Sverige på 1970-tallet, men aldri ble realisert.

Undersøkelser viser at ni av ti i aldersgruppene 12-69 leser avis daglig (kilde: Tidningarnas Förbund). Voksne bruker vanligvis 40 minutter til avislesning og ungdom et kvarter.

Totalt var det 207 avistitler i 1999. Av disse kommer en firedel ut minst fire ganger per uke.

Mange lokalaviser

Den finske aviskulturen skiller seg på flere måter fra andre europeiske land. Dagsavisen leses vanligvis om morgenen før arbeidsdagens start, og de fleste aviser leveres i abonnement direkte hjem. Men ettermiddagsavisene er også i Finland basert på løssalg. I de senere år har aviskjedene begynt å dominere markedet.

Avisenes andel av mediereklamen var i 1998 litt over halvparten.

Stor reduksjon i pressestøtten

De statlige subsidiene til finsk dagspresse har gått sterkt ned siden 1987. En utredning, bestilt av Trafikministeriet (den statlige instans som har ansvaret for pressestøtten gjennom Presstödsnämnden), viser at avisene som har fått støtte, er blitt mer og mer avhengige av den. Spørsmålet er om man skal beholde både den direkte selektive støtten og ordningen med at de politiske partiene i riksdagen fordeler en andel av pressestøtten, etter en formel bygd på hvor mange stemmer partiene har.

Begrunnelsen for pressestøtten er "att stöda yttrandefriheten och ett mångsidigt informationsutbud". På det meste var den statlige pressestøtten 480 millioner mark (i 1991). Dette tilsvarer om lag 670 millioner norske kroner. I budsjettet for 1999 var det bevilget om lag 63 millioner norske kroner.

Indirekte støtte

Den indirekte støtten, i form av reduserte portotakster, ble fjernet helt i 1996. I 1990 fikk det finske postverket mer enn 300 millioner mark (420 millioner norske kroner) fra staten, som kompensasjon for reduserte takster. På det tidspunkt var den direkte pressestøtten 135 millioner mark. Aviser i abonnement er fritatt for merverdiavgift (moms), aviser i løssalg omfattes av den vanlige avgiftssatsen på 22 prosent.

Direkte støtte

I 1999 ble det gitt direkte støtte på 30 millioner FM (42 millioner norske kroner) til 35 aviser, for å redusere "... transport-, distributions- och andra kostnader för tidningspressen". Bevilgningen for 1999 var en betydelig reduksjon i forhold til året før. I 1998 ble det bevilget 40 millioner FM (56 millioner norske kroner) til dette formålet.

Omvurdering av pressestøtten

Synkende opplag og minkende annonseinntekter har gjort en rekke finske aviser økonomisk ulønnsomme. En utredning utført av medieruppen "inom centret för företagsekonomisk forskning och utbildning" ved Åbo Handelshögskola viser "... att också grunderna för beviljande av presstöd är oklara och att de inte stöder offentliga verksamhetsprinciper. " Rapporten dreier seg om kriteriene for tildeling av pressestøtte, hvilken virkning støtten har, og hva som er behovene i fremtiden. Den ble presentert under et seminar om pressestøtten, arrangert av Trafikministeriet i juni 1999. I referatet fra seminaret heter det:

"Enligt rapporten kan riksdagen välja mellan fyra lösningar för presstödet. Det nuvarande systemet med indelning i s.k. selektivt presstöd och parlamentariskt stöd kan fortgå, det selektiva presstödet kan avskaffas, nya grunder hur presstöd beviljas kan läggas upp eller presstödet kan omvandlas till ett informations- eller mediestöd. Av rapporten framgår inte vilken lösning forskarna rekommenderar. "

Det finske pressestøttesystemet fortsetter trolig i sin nåværende form i alle fall ut år 2000, altså med en deling mellom parlamentarisk og direkte støtte.

3.1.4 Island

Tallet på islandske dagsaviser er halvert i perioden 1987–96. Likevel har totalopplaget stort sett holdt samme nivå i dette tidsrommet. Et stort antall gratisaviser hadde i 1996 et opplag som tilsvarte en tredjedel av dagsavisenes opplag.

Den trykte presse i Island har ikke den samme økonomiske støtte fra statens side som andre medier. Islands Radio eies av den islandske stat. "Radiostationernes Kulturfond" støtter innenlandsk programvirksomhet i radio og TV. Ingen islandske aviser mottar offentlig økonomiske støtte – bortsett fra en spesiell støtte som gis til de politiske organisasjonene.

Tanken med denne støtten er at den skal utlikne partienes forskjellige status ved "præsentationen af deres politik". De politiske partiene bestemmer selv hvordan de velger å disponere midlene som de får tildelt. De utgir selv aviser eller tidsskrifter, dels støtter de enkelte større og mere rotfestede aviser som finnes på markedet.

Finansministeriet gir bidrag

I 1998 ble det bevilget 136 millioner islandske kroner til politiske organisasjoners utgivelsesvirksomhet. Disse økonomiske bidrag hører under Finansministeriet og fordeles etter forslag fra et utvalg som er nedsatt av regjeringen, samt etter søknader fra partiene.

3.1.5 Sverige

Det svenske dagspresseopplaget har falt med 15 prosent eller 661000 eksemplarer i perioden 1987–98. Pressestøtten, etablert for mange tiår siden, var senest oppe til grundig vurdering i forbindelse med betenkningen "Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress" (SOU 1995:37), et resultat av Pressutredningen -94.

Den svenske pressestøtten daterer seg fra 1963, da en statlig utredning tok for seg dagspressens økonomiske vilkår. Den slo fast at en rekke aviser før eller senere ville bli tvunget til å innstille dersom det ikke kom støtte utenfra. På dette grunnlaget ble konklusjonen at aviser som var markedsmessig underlegne, burde få statlig støtte.

Et hovedspørsmål var hvordan avisene skulle få statsstøtte uten at dette medførte statlig påvirkning gjennom en type behovsprøving. Utredningen fant ikke klare objektive støtteregler som ga en automatisk fordeling.

På bakgrunn av at 80–90 prosent av svensk dagspresse hadde partitilknytning, ble det foreslått at støtten skulle fordeles via partene i riksdagen i forhold til stemmetallene. Under behandlingen i riksdagen ble dette endret til å gi støtte til partienes opinionsdannende virksomhet. Men fortsatt var det en frykt for at dette skulle føre til en form for statlig kontroll. En støtte i forhold til partienes styrke ble derfor aldri realisert.

En allianse mellom sosialdemokratene og Senterpartiet førte til et vedtak om en direkte støtte. Fra 1971 ble det innført en direkte støtte til nummer to-aviser. Denne støtten skulle finansieres med reklameskatt. Startnivået for denne støtten var 36 millioner kroner. Det ble dessuten vedtatt å støtte tiltak for å stimulere til oppstart av nye aviser. Den svenske medieforskeren Karl

Erik Gustafsson konkluderer med at denne støtten ikke har gitt de forventede resultater. De avisene som har blitt startet har i hovedsak vært ukeaviser.

Støtten til tross har andelen av aviser som får støtte, sunket. For ti år siden fikk 20 prosent av avisene støtte, i dag er andelen 15 prosent.

I 1998 fikk 73 av 165 svenske aviser driftsstøtte i en eller annen form. Den indirekte støtten til avisene, i form av fritak for merverdiavgift, ble i 1996 endret fra en nullsats til seks prosent merverdiavgift (moms), noe som likevel innebærer en betydelig fordel i forhold til full momsbelastning, 25 prosent.

Presstödsnämnden, under Kulturdepartementet, administrerer pressestøtten i form av drifts- og distribusjonsstøtte. Nemnden skal også "... rapportera om förändringar i tidningsägandet, den ekonomiska utvecklingen för olika tidningsgrupper samt övriga väsentliga förändringar inom pressen som kan påverka verksamheten".

"Vårt dagliga blad"

Pressestøtten ble belyst i betenkningen "Vårt dagliga blad – stöd till svensk dagspress" (SOU 1995:37).

"Sammanfattningsvis anser regeringen att presstödet i allt väsentligt används på ett effektivt sätt och ger de resultat som stödet syftar till", heter det i budsjettproposisjonen for året 1997, som i stor grad bygger på betenkningen.

Budsjettet for 1997 ble ikke vedtatt uten debatt. Før vedtak i riksdagen ble det av blant annet Anders Björck (Moderaterna) foreslått at riksdagen skulle avvike pressestøtten fra budsjettåret 1998, og at Presstödsnämnden skulle legges ned samtidig. Lars Leijonborg m.fl. (Folkpartiet) foreslo blant annet en gradvis avvikling av pressestøtten, med en minskning på 300 millioner SEK i 1997.

Støtte til lydavis

Den svenske stat gir også betydelig støtte til produksjon av lydavis, eller "taltidningar", som det heter på svensk. I det alt vesentlige produseres disse lydavisene av svenske dagsaviser, som får dekket utgiftene av myndighetene.

Mens pressestøtten administreres av Presstödsnämnden, administrerer Taltidningsnämnden støtten til lydavisene på bakgrunn av følgende mål:

"Taltidningsnämndens uppgift är att förbättra tillgången till dagstidningarnas innehåll för människor med olika typer av läshandikapp. Detta gör Taltidningsnämnden genom att fördela det statliga stödet för utgivning av radio- och kassettidningar."

121,2 millioner SEK ble i 1998 gitt som støtte til produksjon av 88 radio- og kassettbaserte aviser, i 1999 anslås 131,1 millioner kroner brukt til samme formål.

Forslag om mindre endringer

I en promemoria fra Kulturdepartementet, datert 10. juni 1999, foreslås enkelte endringer av pressestøtten. Det dreier seg dels om at:

"... tidningar som kommer ut med ett eller två nummer per vecka (lågfrekventa dagstidningar) skall kunna behålla driftsstödet – under en viss tid – trots att kvalifikationsgränsen om 2000 exemplarer under-

skrids. Dessutom föreslås förändrade regler för medel- och högfrekventa tidningar vad gäller gränsen för hushållstäckning."

Pressestøttens utvikling

Tabell 3.7: Utviklingen i pressestøtten i millioner svenske kroner:

År	Drifts- støtte	Distribusjons- støtte	Utviklings- støtte	Aviser med støtte
1990	439,1	82,4	24,6	76
1995	406,1	43,0	1,3	75
1997	467,4	68,5	0,5	73
1998	469,9	73,0	0	73

Støtten til enkeltaviser

Tabellen nedenfor viser støtten til aviser som i 1998 fikk mer enn ti millioner kroner i støtte, og hadde mer enn 10 000 i opplag. De fire første er storbyaviser, resten lokale nummer to-aviser (gjelder bare driftsstøtte, ikke distribusjonsstøtte, støtte i millioner svenske kroner):

Tabell 3.8:

	Støtte 1998	Opplag 1997
Arbetet, Skåne	54,2	57 800
Svenska Dagbladet	54,2	194 000
Skånska Dagbladet	52,2	30 300
Arbetet, Vest	28,3	16 300
Dala-Demokraten	12,7	23 000
Arbetarbladet, Gävle	12,7	28 900
Sydöstran	12,7	18 400
Värmlands Folkblad	12,7	24 600
Västerbottens Folkblad	12,7	18 300
Östra Småland	11,7	17 300
Folkbladet Ostgötan	11,1	12 600
Dagbladet Nya Samhället	11,1	10 700
Karlskoga-Kuriren	10,2	9 700

Støtteberettigede aviser med lavere opplag enn 10 000 og nisseaviser som Dagen (12,7 mill) og Finanstidningen (10,3 mill) er ikke med i denne oversikten.

Kilde: (Dagspressens Ekonomi 1998 utgitt av Presstödsnämnden)

Støttens innretning

Den svenske pressestøtten er delt i driftsstøtte og distribusjonsstøtte.

Driftsstøtten gis til aviser med lav husstandsdekning i utgivelseskommunen. For aviser som utkommer tre–sju dager per uke, går grensen for driftsstøtte ved 40 prosent husstandsdekning. For aviser med en til to utgivelser per uke er grensen 25 prosent dekning. For enkelte aviser er det spesielle regler (gjelder blant annet aviser som kommer ut på Öland og Gotland).

Distribusjonsstøtten gis til dagsaviser som spres ved sanddistribusjon. Støtten gis per distribuert eksemplar med en fallende akse for aviser med store opplag. Samtlige høy- og middelsfrekvente morgenaviser deltar i sanddistribusjon. Totalt ble det i 1998 gitt 73,8 millioner kroner til distribusjon av 925 millioner er kroner til over 140 aviser med til sammen 965 millioner eksemplarer.

Samlet utgjorde driftsstøtten og distribusjonsstøtten 530 millioner kroner i 1999.

Med fordelingen av den direkte pressestøtten etter dekningsgrad på utgivesstedet har den svenske støtten fått den automatiske fordelingen som den aller første presseutredningen forutsatte som et vilkår, fremholder Gustafsson, som også konkluderer med at de støtteberettigede avisene har bevart sin uavhengighet ikke bare til staten, men også i forhold til "sitt" politiske parti. Støtten har blitt den hjelp for dagspressen som den var ment å være, mener Gustafsson.

Han oppsummerer:

"Den direkte støtten til nummer to-avisene kan beskrives som en støtte til et aviskonsum på høyt nivå. Det viser seg nemlig at gjenværende nummer to-aviser i mindre grad tar over nedlagte avisers opplag. Det store tilbudet fra andre medier lokker lesere, som mister sitt liv - og husorgan, bort fra dagspressen.

Den direkte pressestøtten er et uttrykk for at nummer to-avisenes problem er et strukturelt problem. Det er den svake markedsposisjonen som bestemmer nummer to-avisenes økonomi. Først om de makter å bli nummer en-aviser vil de bli lønnsomme. Det har ikke vært mulig å starte nye aviser, hvilket bekrefter at nummer to-avisenes problemer er et strukturproblem. Det tar lang tid før nye aviser kan få annonser."

Det er bare ett sted i Sverige at en nummer to-avis har lyktes i å bli størst. Det skjedde i Östersund – men bare midlertidig. Etter noen få år skiftet posisjonene igjen. Men det er likevel interessant å registrere at dekningsgradsteorien viste seg å fungere i Östersund, ifølge Gustafsson. Med økende husstandsdekning ble nummer to-avisens økonomi forbedret, og da den passerte 40 prosent dekning, mistet den pressestøtten og kunne klare seg på egen hånd.

Opplag og økonomi

Når det gjelder statlig pressestøtte, er Sverige, ikke minst på grunn av pressestøttens omfang, likhet i avisstruktur og kulturell bakgrunn, det mest aktuelle land å sammenlikne seg med for Norge. Følgende tall belyser utviklingen i svensk presse:

*Opplag***Tabell 3.9:**

1996		1997		1998	
Antall aviser	Opplag	Antall aviser	Opplag	Antall aviser	Opplag
163	4 342 000	162	4 240 000	162	4 193 700

Fra 1997 til 1998 var nedgangen for dagsaviser med minst fire utgaver per uke 1,5 prosent. Kveldsavisene på riksmarkedet gikk enda mer ned. Samlet for 1990-tallet har opplag per 1000 innbyggere for dagsaviser gått ned med 18 prosent, og for kveldsavisene med 29,5 prosent. Dette betegnes som dramatiske negative endringer for svensk presse samlet sett. Blant aviser med utgivelse en til tre ganger per uke klarte en tredel å holde opplaget og nesten en firedel å øke opplaget.

*Annonseutvikling***Tabell 3.10: Statistikk over annonsevolum i meter:**

År	Storstadpress	Landsortpress	Dagspressen totalt
1985	267 387	670 500	937 887
1990	306 571	760 977	1 067 548
1995	260 162	623 962	884 124
1998	265 419	599 209	864 628

Samlet sett var det en økning på 4,5 prosent fra 1997 til 1998.

Totaløkonomi

På 1970-tallet hadde svensk dagspresse beskjedne økonomiske resultater. Etter et svakt år i 1981 skjedde det en sterk forbedring utover på 80-tallet. Mens nettomarginen på 70-tallet lå på rundt tre prosent, var den samme margin på de beste årene på 80-tallet på ni prosent.

Etter noen mellomår kom det nytt toppår i 1992. Men deretter sank lønnsomheten til et bunnår i 1996. Gjennom i hovedsak kostnadskutt forbedret lønnsomheten seg i 1997, en oppgang som fortsatte i 1998 med en nettomargin på 6,4 prosent, som karakteriseres som et middelnivå. Imidlertid gjaldt denne forbedringen ikke aviser som fikk statlig driftsstøtte – med noen unntak.

Det som kjennetegner gruppen støtteaviser, er at en del aviser har betydelige underskudd. I Presstödsnämndens oversikt for 1998 oppsummeres situasjonen slik:

"Generelt sett är skillnaderna i ekonomisk resultat betydande mellan tidningar utan och tidningar med driftsstöd. Dessa skillnader är struk-

turelt bestämnda av tidningarnas marknadsposition. Samtidigt finns det betydande ekonomiska skillnader mellan tidningar inom respektive kategori. Orsakerna till det är företagsspecifika. Inom ramen för strukturellt betingade konkurrensvilkor är företagens agerande utslagsgivande för det slutliga resultatet."

Hovedkilde er Medier i Norden, Fokus 2-99, som har satt sammen statistiske opplysninger fra Nordic Baltic Media Statistics.

I Fokus 2-99 er også brukt følgende kilder:

Norden:	Institutt for journalistikk; IJ-rapport 5/97
Danmark:	Dagspressens Finansieringsinstitut, Danske Dagblades Forening.
Finland:	Tidningarnas Förbund, Trafikministeriet
Island:	Kultur- og undervisningsministeriet
Norge:	Aftenposten, Kulturdepartementet
Sverige:	Prästödsnämnden"

3.2 Støtten i andre europeiske land

3.2.1 Utviklingen av avisindustri på verdensbasis

De mer langsiktige utviklingstrekkene i de tre økonomiske blokkene USA, EU og Japan er tilbakegang både i avisantall og opplag, spesielt i USA og EU, mens avissituasjonen i Japan er stabil. Disse markedene kjennetegnes av at avisene ikke rekrutterer flere lesere, og i USA og EU mister de eksisterende leserne langsomt interessen for aviser, og bruker mer tid på andre medier. (Kilde: World Press Trends)

For andre land utenfor de tre hovedblokkene økte antallet aviser jevnt og trutt inntil 1998. Dette henger sammen med at internasjonale avisutgivere flyttet inn i nye markeder, og lokale utgivere investerte for å konkurrere med nykommerne. Som et resultat av den økonomiske krisen i mange land i 1998 gikk noen aviser inn, ekspansjonsplaner ble lagt til side, og det totale avisantallet gikk ned.

I utviklingsmarkeder som i Sentral- og Øst-Europa har avisopplagene falt dramatisk. Kommunismens kollaps åpnet disse markedene for vestlige utgivere som prøvde å oppnå opplagsvekst med lave utsalgspriser. Økningen i annonsering har vært sterk i disse landene, men langt fra så sterk som mange utgivere hadde håpet og forventet, og mange aviser har vært nødt til å legge på utsalgsprisen. Dette har i sin tur minsket interessen hos forbrukerne som også har fått tilbud om nye private TV-kanaler. Konsekvensen er opplagssnedgang.

I asiatiske land, bortsett fra Kina, har avisopplagene økt, til tross for de økonomiske problemene i 1998. Økende velstand skaper nye lesere, en midlertidig stans i velstandsutvikling er ikke nok til å endre lesevanene, noe som gir gode forhåpninger for aviser i Asia.

I Latin-Amerika øker opplagene i takt med økende leseferdighet og bedre distribusjon.¹

3.2.2 Pressestøtte i Europa

Før begynnelsen av 70-tallet forekom statlig støtte til dagspressen i europeiske land i prinsippet bare i former som omfattet samtlige dagsaviser. Ofte dreide det seg om generelle fordeler på skatte- og avgiftsområdet.

Professor Karl Erik Gustafsson ved Göteborgs universitet har på oppdrag av det finske Trafikministeriet analysert ulike støtteordninger i Europa. Han konstaterer at det mest vanlige støttetiltaket før 1970 var lavere portotakster og lettelser i merverdiavgiften. Offentlige tiltak for pressen inngikk ikke i noe program for å fremme utgivelsen av aviser. Det ble heller ikke foretatt analyser av behovet for eventuelle støttetiltak.

Rapporter om en tiltakende dagspressekonsentrasjon i løpet av 60-tallet førte til at flere land i Europa så seg om etter andre måter å bremse avisnedleggelse på enn ved generelle støttetiltak, nemlig ved å gi bidrag til aviser som var i en kritisk økonomisk situasjon. Dette innebar at man ville erstatte eller i det minste komplettere de generelle støttetiltakene med direkte støtte, som ble introdusert i begynnelsen av 70-årene.

Planene om direkte støttetiltak vakte sterk motstand. De kolliderte med en rekke allmenne forestillinger om hvordan forholdet mellom stat og presse skulle være. En forestilling var at staten skulle holde seg borte fra pressen. Staten kunne ikke på en og samme tid både garantere pressefrihet og ta ansvar for pressestrukturen.

En annen forestilling var at det var umulig å finne metoder for direkte støtte som ikke medførte risiko for statlig påvirkning av det redaksjonelle innholdet.

En tredje forestilling var at generelle tiltak var konkurransenøytrale. Direkte tiltak utgjorde et inngrep i den frie konkurransen.

3.2.3 Direkte pressestøtte i 1998

Et fåtall av landene som er omfattet av statistikken World Press Trends, har direkte pressestøtte. Som det går fram av oversikten, er det bare land i Europa som praktiserer støtteordninger som likner på den norske. Noen land har som nevnt reduserte portotakster og skattelettelser for avisbedriftene. Tallene angir direkte pressestøtte i 1998, millioner norske kroner i parentes.

Tabell 3.11:

Østerrike (schilling; mill.)	250	(147)
Belgia (B franc; mill.)	58	(11)
Estland (kroon; mill.)	241	(124)

1. Den verdensomspennende paraplyorganisasjonen for aviser, World Association of Newspapers, presenterer hvert år en oversikt over utviklingen i avisindustrien verden over. Oversikten, World Press Trends, dekker 58 land. Statistiske opplysninger og kommentarer om enkeltland i dette notatet er primært hentet fra denne oversikten med tall fra 1998. En del historiske bakgrunnsopplysninger om pressestøttens utvikling i et par enkeltland i Europa er hentet fra analyser utført av professor Karl Erik Gustafsson, Handelshögskolan, Göteborgs universitet.

Tabell 3.11:

Østerrike (schilling; mill.)	250	(147)
Finland (mark; mill.)	75	(102)
Frankrike (franc; mill.)	243	(300)
Luxembourg (B franc; mill.)	79	(16)
Italia (lire; mill.)	110 000	(465)
Norge (krone; mill.)	188	
Sverige (krone; mill.)	543	(515)

Østerrike har altså til dels omfattende direkte støtte: 147 millioner norske kroner, Finland 102 millioner, Frankrike vel 300 millioner kroner, Italia 465 og Sverige 515 millioner kroner.

3.2.4 Østerrike

Det utgis 17 dagsaviser, sju riksaviser og 10 regionaviser i Østerrike. Det er 128 fådagersaviser (kommer ut mindre enn fire dager i uka). Av disse er 12 riksaviser, 116 regionaviser. Samlet opplag er 2,6 millioner. Det gis ut 30 gratisaviser. Alle er ukentlige.

Antall dagsaviser per 1000 innbyggere var i 1998 402 (Norge ligger på topp med 585).

Ifølge VÖZ (Foreningen for østerrikske avisutgivere) er Østerrike unik i EU-sammenheng idet det er ilagt en spesiell skatt på annonsering i tradisjonelle medier, den såkalte "advertising and notices tax", på 10 prosent. VÖZ har bekjempet denne skatten i lang tid. Mot slutten av 1998 ble systemet undersøkt av den østerrikske forfatningsdomstolen. Nå er det planer om en gradvis innføring av en flat føderal skatt på annonsering på fem prosent.

Den dominerende stillingen til den nasjonale avisen Neue Kronen Zeitung, og et begrenset østerriksk marked, betyr at mindre aviser sliter hardt økonomisk, spesielt regionavisene. De større nasjonale dagsavisene utvikler sin stilling.

Regjeringen har til hensikt å reformere lovverket omkring pressestøtte. Alle aviser har rett til å ta del i generelle fond (østerrikske schilling 66 millioner for dagsaviser, 34 millioner for ukeaviser i 1998). Mindre dagsaviser kan søke om en spesiell støtte i tillegg. Den østerrikske avisforeningen mener enhver fornuftig reform må tilfredsstille behovet både for en differensiert presse og like muligheter i markedet. Alle aviser kan søke en komite for enten en generell eller en spesiell pressestøtte. Den generelle er for alle dagsaviser og ukeaviser. Den spesielle er for mindre dagsaviser. Totalt er den direkte pressestøtten på 250 millioner østerrikske schilling, den generelle på om lag 100, den spesielle for de mindre dagsavisene utgjør om lag 150 millioner.

Merverdiavgiften på dagsaviser, magasin og bøker er på 10 prosent, den generelle momssatsen på 20 prosent.

3.2.5 Belgia

Belgia har 29 dagsaviser, 12 kommer ut på nederlandsk, 16 på fransk, en dagsavis er tyskspråklig. Totalopplaget er på om lag 1,6 millioner. 58 prosent av avisene selges i løssalg, 42 prosent i abonnement.

Tallet på aviser per 1000 innbyggere: 158.

Direkte pressestøtte utgjorde i 1998 58 millioner franc, i 1994 var den på 94,4 millioner.

Dagsaviser har momsfritak, magasiner og bøker er belagt med seks prosent moms, den generelle momssatsen er på 21 prosent.

3.2.6 Estland

Estland har 16 dagsaviser, sju nasjonale og åtte regionale, en lokalavis kommer ut daglig. Det samlede opplaget er på 254 000. Det kommer ut 174 gratisaviser i Estland.

Dagsavisene hadde en liten opplagsnedgang til tross for drastisk priskutt fra de to konkurrerende dagsavisene, Postimees og Eesti Päevaleht. Regionavisene hadde opplagsøkning som et resultat av at flere regionaviser ble dagsaviser. Om lag halvparten av de totale annonseinntektene i Estland gikk til avisene.

Tallet på aviser per 1000 innbygger: 175.

I 1998 gjennomgikk avisstrukturene store endringer i og med at to skandinaviske aviskonsern, det svenske Marieberg og det norske Schibsted, gjorde viktige oppkjøp i Estland. Schibsted kontrollerer nå den største dagsavisen, Eesti Päevaleht, mens Marieberg er deleier i den nest største, Postimees. De to avisene har ført en opplagskrig i flere år. Schibsteds kjøp resulterte også i at en annen avis ble omgjort til tabloid. Denne konkurrerer nå med den tidligere eneste tabloidavisen i Estland. De to skandinaviske konsernernes inntreden i det estlandske markedet førte til økt mediekonsentrasjon. Schibsted har for eksempel deleierskap i den kommersielle kringkasteren, Kanal 2.

Pressestøtte blir gitt til aviser som kommer ut periodisk, og til distribusjon til distriktene.

Som i Finland er merverdiavgiften delt for aviser. Abonnementsavisene har fritak, mens løssalgsavisene har 18 prosent, som også er den generelle momssatsen.

3.2.7 Frankrike

Frankrike har 85 dagsaviser, 20 nasjonale, 65 regionale og 232 ikke-daglige regionaviser. Det samlede opplaget for dagsaviser er på om lag 8,5 millioner. Fransk presse opplevde stor vekst både i 1997 og 1998, ikke minst takket være to felles annonsesamkjøringsinitiativ som ble lansert i 1996. Frankrike hadde 387 gratisaviser i 1997. Tallet på gratisaviser har vært stabilt de siste årene.

Tallet på aviser per 1000 innbygger: 145

Den direkte pressestøtten i Frankrike utgjorde 243 millioner franc (ca. 300 millioner kroner) i 1998. To nye fond ble opprettet av myndighetene i 1998 for å lette fransk presses rammebetingelser:

1. Et multimedia-pressefond (The Multimedia Press Fund) som skal hjelpe trykt presse til moderniseringer og tilpasning til ny informasjonsteknologi. Deler av beløpene skal tilbakebetales. 40 prosent av beløpet kan bli ettergitt dersom utgiverne kan dokumentere at prosjektet er gjennomført.
2. Et moderniseringsfond (The Modernisation Fund) for dagsaviser finansiert ved en annonseskatt.

Premissene for å få denne støtten er at søkerne kan presentere prosjekter som er innovative, utenfor den daglige driften, og at prosjektene har positiv virkning både for de ansatte og bedriftens økonomi.

Frankrike har også gunstige skatteregler som gjør det lettere for avisene å investere i nytt utstyr. Skattefritak gjelder blant annet for fond som er opprettet for nyinvesteringer i utstyr som er helt nødvendig for avisdriften, og reservefond for oppfølgende investeringer av samme type.

Dagsaviser får også skattefritak for opprettelse av ulike reservefond etter gitte betingelser.

Aviser, magasiner og bøker er ilagt moms på 2,1 prosent, det generelle momsnivået er på 20,6 prosent. Avisene betaler lavere takst på postdistribusjon, det samme gjelder telekommunikasjon og jernbanetransport. Alle aviser som selges i utlandet har rett til et bidrag fra et støttefond for utenlandssalg. Fondet er totalt på 18,5 millioner.

Direkte støtteordninger i Frankrike

Det er altså en omfattende støtte til dagspressen, men støtten er i liten grad direkte. En direktestøtte til økonomisk svake aviser med riksspredning ble innført i 1973 gjennom en særskilt forordning. Støtten gikk til to aviser som ble gitt ut i Paris, og som til tross for den generelle støtten til dagsavisene var truet av nedleggelse, kommunistavisen L'Humanité og den katolske avisen La Croix. Begge avisene fikk i underkant av to millioner franc.

Støtten ble senere styrt slik at bare aviser med høyst 200 000 i opplag og en annonseandel på høyst 30 prosent var berettiget til støtte. På begynnelsen av 80-tallet fikk den venstreorienterte avisen Libération støtte en periode etter en relansering. Det samme gjorde avisen Présent, som bekjente seg til Nasjonal Front.

Denne direktestøtten eksisterer fortsatt men nå igjen bare for L'Humanité og for La Croix. Den første har et opplag på 50 000, den siste på 100 000. De to aviser får til sammen 14,5 millioner franc.

Den direkte støtten er utbygd gradvis, fra 1996 gis den til 200 lokale endagsaviser. Betingelsen er at de ikke er en del av et konsern. Gjennomsnittsoplaget er 10 000 – 15 000. Hovedstadspressen fikk fra 1995 en særskilt støtte på 13 millioner franc, og en ny støtte for å få distribuert avisene hjem ble innført i 1997. I Paris selges avisene nesten bare i løssalg gjennom kiosker. Merverdiavgiften for aviser er på 2,1 prosent mot en generell moms på 20,6 prosent.

3.2.8 Italia

Italia har 92 dagsaviser, med et totalopplag på 5.969 millioner. Avisøkonomien er i vekst ikke minst takket være økende annonsering, med en formidabel vekst fra 1994 til 1998 på 43 prosent. Hovedutfordringen er minskende etterspørsel.

Totalopplaget gikk ned med om lag 100 000 fra 1997 til 1998.

Tallet på aviser per 1000 innbygger: 104

Det er ventet en bedring i opplagssituasjonen i forbindelse med en ny distribusjonslov som betyr at det blir flere utsalgssteder for aviser. I dag selges aviser bare fra aviskiosker. Med den nye loven utvides salgsområdene til

bokhandlere, tobakksbutikker, barer, bensinstasjoner og supermarkeder, innledningsvis for en prøvetid på 18 måneder.

Den direkte pressestøtten til avisindustrien ble nedlagt i 1987 og gis nå primært til aviser som er knyttet til partier som er representert i nasjonalforsamlingen. Indirekte støtte til avisbedrifter kommer i form av lån til lavere rente enn ellers, 2,45 prosent mot generelt 4,9 prosent.

Den direkte pressestøtten gis altså til aviser som utgis av politiske partier eller bevegelser. Dessuten til aviser som gis ut av samvirker, eller av språklige minoriteter på eget språk.

Portotakst er redusert med mellom 35 og 45 prosent for aviser. Myn-dighetene dekker dette ettersom Posten, som er privatisert i Italia, går med underskudd. I år 2000 erstattes denne ordningen med direkte subsidier. I det nye systemet vil regjeringen betale inn en viss sum i et pressestøttefond for å lette distribusjonskostnadene for aviser, uketidsskrift og bøker. Fondet kommer til å støtte alle aviser som søker.

Merverdiavgiften er på fire prosent, mot generell momssats på 20.

3.2.9 Luxembourg

Luxembourg har fem dagsaviser, seks fådagersaviser og åtte gratisaviser med et samlet opplag på 121 000. Landet er atypisk på flere måter. Pressen dominerer annonsemarkedet, dagspressen er stabil uten fusjoner eller oppkjøp. Abonnementsgraden er høy. Den største avisen har en dekningsgrad på nesten 60 prosent. Avisenes største aktivum er lesernes lojalitet.

Tallet på aviser per 1000 innbygger: 288

Den direkte pressestøtten har økt fra 62 millioner franc (ca. 14 millioner norske kroner) i 1994 til vel 79 millioner (ca. 16 millioner norske kroner) 1998.

Merverdiavgiften på avissalg er tre prosent, momssatsen for øvrig 15 prosent.

3.2.10 Nederland

Nederland har 35 dagsaviser, 11 er nasjonale, 24 regionale. Det kommer ut 54 fådagersaviser og 767 gratisaviser. Det samlede opplaget er på 4 522 millioner. Tallet er noe lavt (gjennomsnittstall) på grunn av endringer i måten å måle opplaget på det siste året.

Tallet på aviser per 1000 innbygger: 290

90 prosent av avissalget går gjennom abonnement. Ombringingen har tradisjonelt foregått med unge avisbud. Dette jobbmarkedet sviner nå, og den nederlandske avisbransjen diskuterer strukturendringer for å sikre den tradisjonelt høye kvaliteten på leveringssystemet.

Det er ingen direkte pressestøtte i Nederland, men selektive støtteformer. Aviser og blader kan søke pressestøttenemnden om støtte til nye prosjekt.

Merverdiavgiften på aviser er seks prosent, den generelle momssatsen på 17,5 prosent.

Selektiv støtte i Nederland

Den selektive pressestøtten i Nederland har sine røtter i en kompensasjonstøtte til dagspressen i forbindelse med at det i 1967 ble innført reklame i radio og fjernsyn. Tiltaket ble sagt å være en tilfeldig økonomisk hjelp til aviser som

hadde vanskeligheter med å tilpasse seg den nye konkurransesituasjonen. Støtteordningen sto ved lag i sju år, og ble ikke bare gitt til dagsaviser, men også til opinionsdannende endagsaviser og noen tidskrifter.

I takt med utvidet reklameadgang i radio og fjernsyn i 1988, ble støtteordningen igjen innført, med en tidsbegrenset økonomisk kompensasjon til dagspressen i årene 1988 til 1991.

Den første kompensasjonsplanen ble i 1974 avløst av et lånefond som ble administrert av Kulturdepartementet. Fondet kunne bevilge lån, gi kredittgarantier og gi bidrag til omorganisasjoner. Støtten ble gitt etter en bred definisjon av hvem som var berettiget til støtte: dagsaviser, opinionsdannende endagsaviser og visse tidsskrift. Høyst fire prosent av verdien av TV- og radioreklamen kunne bli avsatt til støttetiltak gjennom fondet.

I løpet av 80-årene ble det nederlandske støttesystemet bygd ut med en selektiv støtte til aviser med svak økonomi. Tapsaviser med lite opplag og stort spredningsområde var typiske mottakere. Støtten ble finansiert med avgiften på radio- og TV-reklamen selv om det ikke kunne godtgjøres at reklamen i etermediene virkelig hadde rammet avisannonseringen.

Fondet ble avviklet i 1997. Det tidligere lånefondet ble selvstendig myndighet i 1998 og ble fra nå av en pressestøttenemnd. Denne hadde anbefalt avviklingen av fondet og begrunnet dette på flere måter. For det første hadde de tapsbringende avisene blitt lagt ned eller blitt overtatt av en aviskjede. Konsentrasjonen innenfor dagspressen hadde gått så langt at det nesten ikke eksisterte frittstående aviser som kunne være støtteberettigede.

Aviskonsentrasjonen har ført med seg at deler av landet har blitt uten lokavis. Det er vanskelig å starte nye aviser. Det finnes minoritetsgrupper som ikke har egne aviser. De unge lesernes interesse for elektroniske medier vokser og tyder på dårlig gjenvekst for dagspressen.

Pressestøttenemnden satser nå på etablering av nye aviser, tidsskrift og andre innovasjoner. Nemnden kan tenke seg å støtte etableringen av frittstående elektroniske aviser og gir støtte til forskning som kan gi underlag for slike støttetiltak. Finansieringen er den samme som før, en avgift på radio- og TV-reklame.

Merverdiavgiften for aviser er på 6 prosent, mot en generell momssats på 17.5.

3.2.11 Spania

Spania har 130 dagsaviser, bare fem er nasjonale, 125 er regionale, det er 10 fådagersaviser. Samlet opplag for dagsavisene er 4,3 millioner, for fådagersavisene nesten 5 millioner. Spanske aviser har profittert på den generelle økonomiske veksten i landet. Totalopplaget økte med om lag en prosent, det er forventet at opplaget holder seg stabilt eller øker noe i tiden fremover.

Tallet på aviser per 1000 innbygger: 106.

Bedret økonomi har ført til planer om å lansere nye aviser, både på nasjonalt, regionalt og lokalt plan. Over 90 prosent av dagsavisene blir solgt i løssalg, for det meste i aviskiosker. Forsøkene på å åpne nye distribusjonskanaler og abonnementsfremstøt har resultert i boikottaksjoner fra aviskioskene mot avisene det gjelder. En ny lov som skal regulere forholdet mellom distributør og selger, er på trappene. Dersom aviskioskene lykkes med sin lobbying overfor myndighetene, kommer deres monopol til å bli ytterligere forsterket.

Det er ingen direkte pressestøtte i Spania.

Merverdiavgiften på aviser er 4 prosent, den generelle merverdiavgiften på 16 prosent.

3.2.12 Sveits

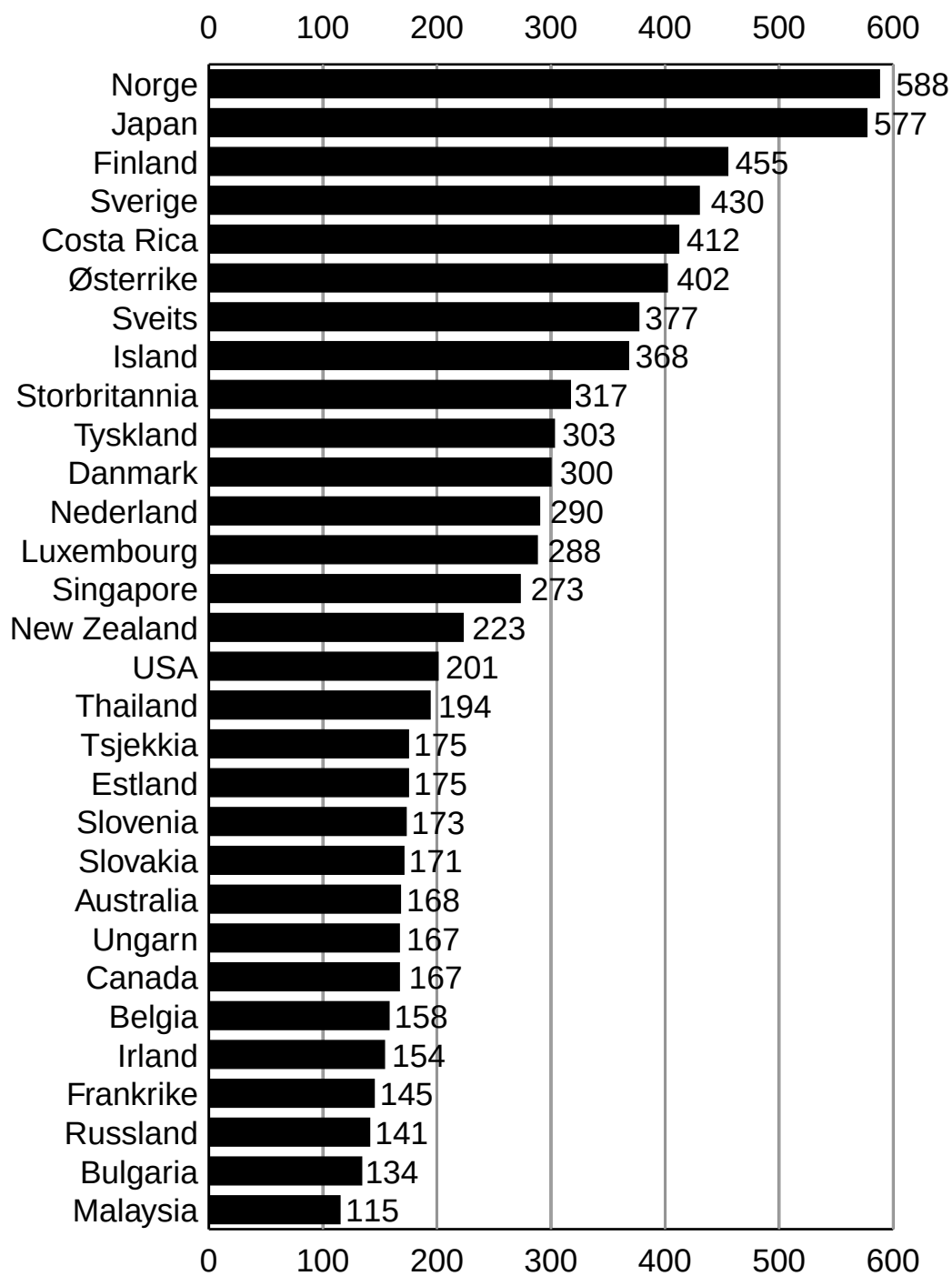
Sveits har 109 regionale eller lokale dagsaviser, med et samlet opplaget på 2,7 millioner. Det utgis 131 fådagersaviser på regionalt og lokalt plan med et opplag på 695 000. Det er 385 gratisaviser. Opplagstallene er stabile eller øker noe.

Tallet på aviser per 1000 innbygger er 377.

Sveits er en nasjon med en lesende befolkning. Det er fortsatt en del av hverdagskulturen å lese den regionale eller lokale abonnementsavisen, gjerne en uke- og månedspublikasjon i tillegg. De stabile lesevanene gjenspeiler seg i annonseinntekter. Selv om fjernsynets annonseandel har økt, har den trykte delen av mediene fortsatt to tredeler.

Nye regionale aviser ble lansert. Alle er stabile og gir en indikasjon på hvordan fremtidens dagsavisstruktur blir i Sveits, med 10 eller 12 store dagsaviser.

Merverdiavgiften på avissalg er på vel to prosent, den generelle momssatsen er på sju og en halv prosent.



Figur 3.1 Gjennomsnittlig avissalg i forhold til befolkningen (aviser per 1000)

Kapittel 4

Utviklingen i avisbransjen

4.1 Opplagsutvikling

Da Stat- og pressekomiteen ble nedsatt i 1966, bestod den norske pressen av litt over 190 forskjellige aviser med et samlet opplag på om lag 1,8 millioner eksemplarer. Dette tilsvarer et avissalg på 1,48 per husstand.

Ved utgangen av 1999 ble det utgitt 223 forskjellige aviser i Norge, en økning på fire aviser i forhold til 1998. I de siste 20 årene har antall aviser vært stabilt i overkant av 200. Siden 1993 har det kommet til netto 14 aviser.

Samlet opplag i 1999 var anslått til 3 150 000, en tilbakegang på 0,4 prosent eller 12 277 aviser fra året før. Nedgangen kom etter to år med opplagsfremgang. Opplaget har svingt mellom 3,1 og 3,2 millioner gjennom hele 90-tallet, en stabilitet som i et internasjonalt perspektiv er bemerkelsesverdig. I løpet av de siste 20 årene er det samlede avisopplag økt fra 2 447 millioner til 3 150 millioner, en økning på 703 000 eksemplarer, eller nærmere 30 prosent.

Opplaget i 1999 innebærer en husstandsdekning på 1,65 betalte aviser per husstand, i følge den foreløpige versjonen av rapporten "Avisåret 1999", basert på opplagstallene fra Norske Avisers Landsforening og Landslaget for Lokaltaviser, publisert i februar 2000. "Avisåret" kommer ut to ganger i året og bygger på Avisregisteret ved Institutt for Journalistikk. Rapporten skrives og kommenteres av forskningsleder Sigurd Høst ved Instituttet. Tabellene og fremstillingen som følger, er i hovedsak bygd på "Avisåret 1999".

Som avis regnes alle publikasjoner som kommer ut minst en gang per uke, og som fyller de opprinnelige reglene for listeføring som avis, det vil si de skal "orientere allmennheten om begivenheter og aktuelle spørsmål," ta reell betaling for abonnement og løssalg og ha mindre enn 50 prosent annonser.

Det gjøres oppmerksom på at det i den samlede innstilling opereres med noe forskjellig avistypologi. Statens medieforvaltning og NAL har inndelinger og oppstillinger som varierer noe fra den typologi som Høst bruker. Denne er for øvrig identisk med inndeling fra det forrige dagspresseutvalg, med en mindre omklassifisering.

Når utvalget senere drøfter støtteordningen, legges inndelingen fra Statens medieforvaltning til grunn for å få best mulig sammenlikning med gjeldende ordning for produksjonsstøtte.

Tabell 4.1 viser avistallet etter utgivelseshyppighet i perioden 1969 til 1999. 1969 er brukt som starttall både i denne og øvrige tabeller fordi det var dette året pressestøtten ble innført.

Antall aviser i denne perioden er økt med 32, mens tallet på ukeaviser nesten er fordoblet.

Tabell 4.1: Antall aviser etter utgivelseshyppighet, 1969 til 1999

	1969	1978	1987	1990	1993	1996	1998	1999
6–7 utgaver/uke	81	74	66	62	63	64	65	66
5 utgaver/uke	2	5	15	16	15	14	12	12
4 utgaver/uke	2	5	7	8	6	4	3	3
3 utgaver/uke	47	51	53	45	44	50	49	51
2 utgaver/uke	28	40	38	32	36	31	32	33
1 utgave/uke	31	36	37	39	45	57	58	58
Aviser i alt	191	211	216	202	209	220	219	223

Kilde: (Høst Avisåret 1999)

4.1.1 Avistyper

Måten å presentere avistypologien på ble introdusert av det forrige Dagspres-seutvalget (NOU 1992:14: Mål og midler i pressepolitikken), der grunnlaget for inndelingen er lokal konkurranseposisjon, geografisk nivå og avisenes redaksjonelle og ideologiske profil. Utvalget delte avisene inn i ni grupper eller typer:

1. Løssalgsaviser
2. Landsdelsaviser
3. Ledende lokale dagsaviser
4. Nummer to-aviser i de største byene
5. Riksspredte meningsbærende aviser
6. Lokale dagsaviser, nummer to
7. Lokale to-tre-dagersaviser
8. Lokale ukeaviser
9. Nasjonale fådagersaviser

Løssalgsaviser, det vil si VG og Dagbladet, skiller seg fra resten av de norske avisene både gjennom distribusjonsmåte, nasjonal rekkevidde og også ved sterk opplagsøkning gjennom hele 70- og 80-tallet og inn i 90-tallet med et top-popplag på 605 000 i 1993.

Landsdelsavisene definerte utvalget som de store fire regionavisene samt Aftenposten. Fellestrekkene var så mange når det gjaldt innhold, spredning, opplags- og konkurranseforhold, at utvalget valgte å se dem under ett. I denne utredningen kategoriseres denne gruppen som storbyaviser. (Se nærmere om avistypologi nedenfor.)

Ledende lokale dagsaviser, det vil si lokale alene- og nummer en-aviser med minst fire utgaver per uke utgitt utenfor de største byene. Utgiverstedet er en by eller et større tettsted, og avisen dekker normalt det distriktet som sokner til utgiverstedet. Egenprodusert lokalt stoff dominerer, men de fleste dekker også nasjonale og internasjonale hendelser.

Nummer to-aviser i de største byene. Disse avisene har tradisjonelt vært direkte konkurrenter til storbyavisene, selv om dekningsområdene ikke har

vært like vide. Nummer to-avisene bruker tabloidformat, en mer løssalgspreget presentasjonsform og profilerer seg som en alternativ byavis.

Riksspredte meningsbærende aviser. Fellestrekkene finnes i det at de representerer bestemte livssyn, ideologisk syn eller bestemte næringsinteresser. Hvor vellykket karakteristikken er, er omdiskutert. I denne utredningen brukes den fortsatt i tabeller og statistikker.

Lokale dagsaviser, nummer to. Kategorien omfatter det de fleste vil regne som de typiske nummer to-avisene: Lokale dagsaviser med en større lokal konkurrent.

Lokale to-tre-dagersaviser. Nesten alle avisene i denne kategorien er rendyrkede lokalaviser med et lite, klart avgrenset dekningsområdet. Dekningsområdet kan bestå av noen kommuner, men også en bydel. Det redaksjonelle stoffet blir produsert lokalt.

Lokale ukeaviser. Disse likner på de lokale to-tre-dagersavisene, men har vanligvis mindre opplag og færre redaksjonelle ressurser.

Nasjonale fådagersaviser. Avisene i denne gruppen likner de riksspredte meningsbærende avisene, gjennom spesialisert profil og ved at de retter seg mot hele landet. De kommer likevel ut bare en til tre ganger i uka.

Den store avisnedgangen i perioden 1969 til 1999 finner vi i gruppen lokale nummer to-aviser. I gruppene lokale ukeaviser og nasjonale fådagersaviser og i det totale tallet på fådagersaviser er det stor økning. Det har blitt 22 flere lokale ukeaviser, åtte flere nasjonale fådagersaviser. Hele gruppen fådagersaviser har økt med 36 i perioden.

4.1.2 Opplagstall

Tabell 4.2: Antall aviser etter type, 1969 til 1999

	1969	1978	1987	1990	1993	1996	1998	1999
Løssalgsaviser	2	2	2	2	2	2	2	2
Storbyaviser ¹⁾	4	4	4	4	4	4	4	4
Nummer to-aviser, store byer	7	6	5	4	4	3	3	3
Riksspredte meningsbærende aviser	5	6	6	6	6	6	6	6
Lokale dagsaviser, ledende	42	48	56	59	58	58	58	58
Lokale dagsaviser, nummer to	24	17	14	10	9	8	6	7
Lokale to-tre-dagersaviser	72	85	86	75	74	77	76	78
Lokale ukeaviser	27	31	28	29	36	45	47	49
Nasjonale fådagersaviser	7	11	14	12	15	16	16	15
Aftenposten Aften	1	1	1	1	1	1	1	1
Dagsaviser i alt	85	84	88	86	84	82	80	81
Fådagersaviser i alt	106	127	128	116	125	138	139	142
Alle avistyper	191	211	216	202	209	220	219	223

¹⁾Aftenposten, Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad.

Opplaget har ligget stabilt på et nivå mellom 3,1 og 3,2 millioner gjennom hele 90-tallet, med 3 114 000 i 1991 som den laveste og 3 172 000 i 1994 som den høyeste noteringen.

Opplagstallene for i alt 223 aviser, viser et samlet opplag på 3 150 000.

Tabell 4.3: Samlet opplag etter type, 1969 til 1999. 1.000 eksemplarer

	1969	1978	1987	1990	1993	1996 ¹	1998	1999
Løssalgsaviser	167	295	533	587	605	563	571	581
Storbyaviser ¹⁾	388	430	513	521	536	543	544	542
Nummer to-aviser, store byer	171	130	120	110	102	89	91	87
Riksspredte meningsbær. aviser	84	84	96	119	128	136	149	150
Lokale dagsaviser, ledende	548	714	902	947	952	953	973	970
Lokale dagsaviser, nummer to	169	140	150	120	102	98	77	75
Lokale to-tre- dagersaviser	266	328	385	363	354	363	365	372
Lokale ukeaviser	51	57	46	49	64	89	97	99
Nasjonale fådagersaviser	69	80	121	120	120	117	112	95
Aftenposten Aften	157	188	181	193	199	189	186	180
Dagsaviser i alt	1 683	1 981	2 496	2 596	2 624	2 570	2 592	2 585
Fådagersaviser i alt	386	465	552	532	538	570	573	565
Alle avistyper	2 069	2 447	3 048	3 128	3 163	3 140	3 166	3 150
Veid opplag ²⁾	1 826	2 139	2 657	2 808	2 855	2 846	2 896	2 893

¹⁾Aftenposten, Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad.

²⁾Opplagstall er veid etter avisenes utgivelsefrekvens

4.1.3 Opplag og husstander

Opplaget i 1999 tilsvarende 1,65 aviser per husstand, mot 1,67 i 1998. Antall dagsaviser per 1000 innbyggere, som er det målet som brukes ved internasjonale sammenlikninger, gikk ned fra 585 i 1998 til 579 i 1999.

Tabell 4 viser at nedgangen i aviser per husstand er del av en langsiktig utvikling. Denne trenden startet på slutten av 80-tallet, med 1987 som toppår.

Tallene tar ikke hensyn til søndagsavisene som de største avisene har hatt siden 1990.

Tabell 4.4: Samlet husstandsdekning for aviser etter type, 1969 til 1999

	1969	1978	1987 ¹	1990	1993	1996	1998	1999
Løssalgsaviser	.13	.20	.32	.34	.34	.30	.30	.30
Storbyaviser ¹⁾	.30	.29	.30	.30	.30	.29	.29	.28
Nummer to-aviser, store byer	.13	.09	.07	.06	.06	.05	.05	.05
Riksspr. meningsbær. aviser	.07	.06	.06	.07	.07	.07	.08	.08
Lokale dagsaviser, ledende	.43	.48	.54	.54	.53	.51	.51	.51
Lokale dagsaviser, nummer to	.13	.09	.09	.07	.06	.05	.04	.04
Lokale to-tre-dagersaviser	.21	.22	.23	.21	.20	.20	.19	.19
Lokale ukeaviser	.04	.04	.03	.03	.04	.05	.05	.05
Nasjonale fådagersaviser	.05	.05	.07	.07	.07	.06	.06	.05
Aftenposten Aften	.12	.13	.11	.11	.11	.10	.10	.09
Dagsaviser i alt	1.32	1.34	1.48	1.48	1.46	1.38	1.37	1.36
Fådagersaviser i alt	.30	.31	.33	.30	.30	.31	.30	.30
Alle avistyper ²⁾	1.62	1.66	1.81	1.79	1.76	1.69	1.67	1.65
Veid opplag ³⁾ per husstand	1.43	1.45	1.58	1.60	1.59	1.53	1.53	1.52

¹⁾Aftenposten, Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad.

²⁾På grunn av avrunding vil ikke alle summer stemme overens.

³⁾Opplagstall er veid etter avisenes utgivelsefrekvens.

Opplagsutviklingen i 1999

I 1999 hadde 25 aviser sterk fremgang (fem prosent eller mer). 15 av disse var lokale ukeaviser, ni lokale to- eller tredagersaviser og en dagsavis, Finansavisen.

Blant avisene med størst tilbakegang var Aftenposten (-5 920) og Dagsavisen

(-3 443). Blant de andre avisene med tilbakegang var flere nummer to-aviser og riksspredte meningsbærende aviser.

Tabellen nedenfor viser opplagstallene i noen nummer to- og meningsbærende aviser. Bortsett fra en har alle hatt tilbakegang fra 1998 til 1999. Ser vi på utviklingen gjennom 90-tallet, viser det seg av tre av de her 12 valgte avisene har hatt opplagsfremgang. De øvrige har hatt til dels stor tilbakegang i opplag.

Tabell 4.5: Opplagsutviklingen i nummer to-aviser og riksspredte meningsbærende aviser

	1999	Endr.1998	1990	Endring 90-99
Moss Dagblad	5 923	- 448	7 080	- 1 157
Dagsavisen	40 349	- 3443	51.786	- 11 437
Klassekampen	6 477	29	8 206	- 1 729
Nationen	18 039	- 272	22 367	- 4 328
Vårt Land	29 937	- 148	27 014	+ 2 923
DrammensAvisa	11 896	- 931	19 982	- 8 086
Rogalands Avis	16 248	- 273	18 572	- 2 324
Bergensavisen	29 972	- 1050	23 875	+ 6 097
Dagen	9 677	- 1364	12 494	- 2 817
Nordlandsposten	15 426	- 725	18 451	- 3 025
Tromsø	10 110	500	9.481	+ 629

4.1.4 Utgiversted og konkurransesituasjon

De 223 avisene som utkom i 1999, ble gitt ut på 174 forskjellige steder. På 21 av utgiverstedene var det en eller annen form for lokal konkurranse.

Det opprinnelige målet for pressestøtten var å opprettholde aviskonkurranse ved å støtte svake aviser og hindre at nummer to-aviser måtte legges ned. Som det fremgår av tabell 4.1.6, har tallet på utgiversteder med dagsaviskonkurranse gått sterkt tilbake. For perioden sett under ett er det blitt lagt ned en nummer to-avis omtrent annethvert år. I de siste årene har utviklingen gått fortere.

Tabell 4.6: Utgiversteder etter konkurransesituasjon, 1969 til 1998

	1969	1978	1987	1990	1993	1996	1997	1998
Minst tre dagsaviser	5	3	3	2	2	2	2	2
To dagsaviser ¹⁾	21	20	16	13	12	10	9	8
Dagsavis og fådagers	4	1	7	7	4	6	8	7
En dagsavis	16	28	34	41	44	44	42	45
To eller flere fådagers	9	11	8	3	5	6	5	3
En fådagersavis	68	86	89	89	95	102	104	107
Sted med konkurranse	39	35	34	25	23	24	24	20
Sted med avismonopol	84	114	123	130	139	146	146	152
Sted med dagsavis	46	52	60	63	62	62	61	62
Utgiversteder i alt	123	149	157	155	162	170	170	172
Aviser i alt	191	211	216	202	209	220	221	219

¹⁾Hamar er regnet som utgiversted med konkurranse, selv om Hamar Dagblad har så mye stoff felles med Østlendingen at den ikke regnes som selvstendig avis (jf. NOU 1992:14 s. 20).

4.1.5 Opplagsutvikling for de største eiergruppene

Ved utgangen av 1997 var nesten alle lokale dagsaviser med mer enn 10 000 i opplag og en ledende posisjon på utgiverstedet eid enten av A-pressen eller Orkla dagspresse. De fleste avisene med mindre enn 10 000 i opplag hadde derimot lokale eiere. Kjedenes kjøp av lokale fådagersaviser begynte for alvor i 1996 og fortsatte i 1997 og 1998. I 1998 ble Dagsavisen overført til en selveiende stiftelse.

Sammenliknet med tidligere på 90-tallet har aviskjøpene i 1999 vært mer beskjedne. De fleste kjøpene gjaldt små fådagersaviser.

I kapittel 5.2. "Eierskap", er utviklingen for de største eiergruppene nærmere beskrevet.

4.1.6 Opplagsutviklingen i søndagsaviser

I løpet av høsten 1997 og vinteren 1998 ble det etablert fem nye søndagsutgaver: Dagsavisen i Oslo (fra 07.09.97), Fredrikstad Blad (fra 21.09.97), Fredrikstad-avisa Demokraten (30.11.97), Moss Dagblad (04.01.98), og Moss Avis (18.01.98). For alle avisene har søndagsavisen vært et virkemiddel for å hevde seg i den lokale konkurransen. Moss Dagblad innstilte sin søndagsutgave sommeren 1999. Ved utgangen av 1999 var det 10 aviser som hadde søndagsutgaver.

Samlet opplag for søndagsavisene er beregnet til om lag 700 000 i 1990. Fra 1995 til 1999 har søndagsopplaget økt kraftig, til 976 000. Opplagsutviklingen for søndagsavisene er parallell med utviklingen for avisene i de øvrige ukedagene. Samlet salg utgjør 31 prosent av hverdagsopplaget.

Tabell 4.7: Opplagsutvikling for søndagsaviser, 1990 til 1999

	1990	1993	1996	1998	1999
VG søndag	217 881	255 809	279 579	299 735	307 863
Dagbladet søndag	129 887	149 782	164 531	171 414	176 567
Løssalgsaviser samlet	347 768	405 591	444 102	471 149	484 430
Prosent av hverdagsopplag	59	67	79	83	83
Aftenposten søndag	221 815	225 575	223 501	238 181	236 995
Romerikes Blad	35 984	38 782	41 645	42 112	40 245
Bergensavisen søndag	13 538	23 889	31 559	27 133	26 992
Bergens Tidende	–	–	83 883	84 512	86 161
Adresseavisen søndag	30 032	–	–	–	–
Dagsavisen	–	–	–	41 166	41 331
Fredriksstad Blad	–	–	–	22 996	23 479
Fredrikstad-avisa Demokraten	–	–	–	9 632	9 052
Moss Avis	–	–	–	14 514	14 878
Moss Dagblad	–	–	–	6 121	–
Søndag-Søndag (anslag)	50 000	23 000	14 000	–	–
I alt	699 137	716 837	838 690	969 516	975 563

Se vedlegg 7, tabell 7.1.

4.2 Lokal aviskonkurranse

Lokal aviskonkurranse har vært et sentralt mål for den norske pressepolitikken siden pressestøtten ble innført. Å opprettholde lokal aviskonkurranse har også vært et virkemiddel i pressepolitikken for å oppfylle et annet pressepolitisk mål, en differensiert dagspresse. Begrepet lokal aviskonkurranse har følgelig vært sentralt i tidligere offentlige utredninger om pressepolitikken og i forskning omkring avismønsteret.

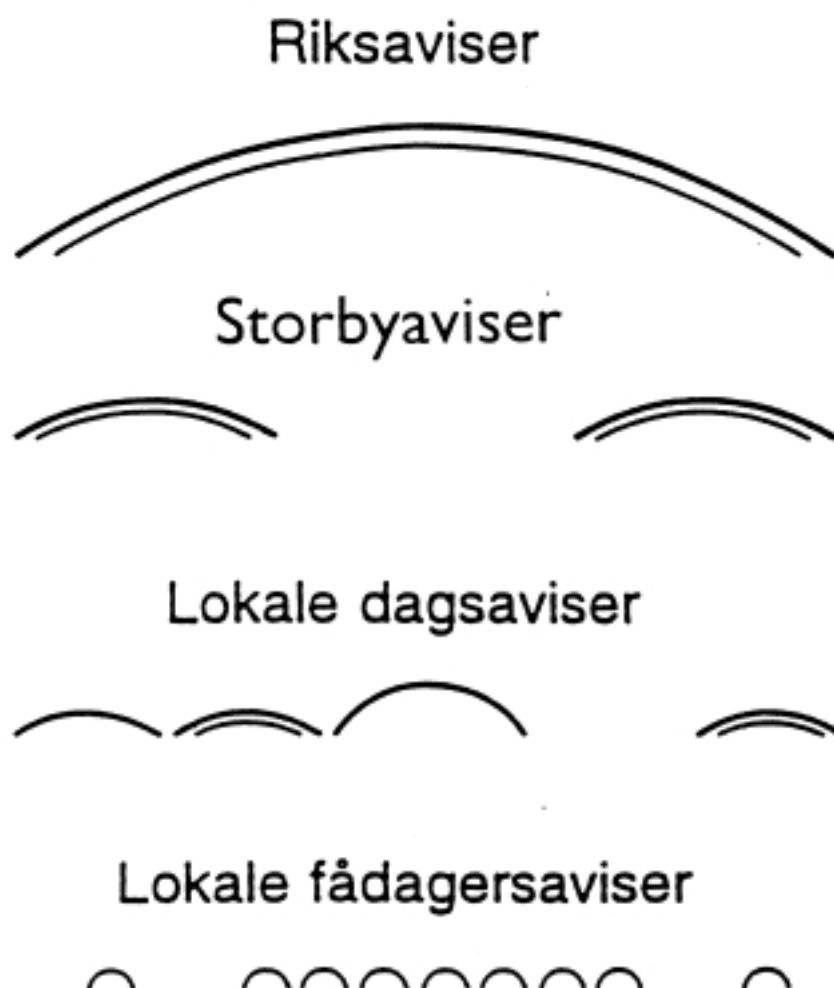
Med lokal aviskonkurranse forstås vanligvis lokal dagsaviskonkurranse. I det norske avismønsteret finnes det imidlertid også flere andre former for lokal konkurranse. På oppdrag fra Dagspresseutvalget har forskningsleder Sigurd Høst ajourført sine undersøkelser av den lokale aviskonkurransen. Det følgende er en redigert versjon av dette arbeidet.

At den tradisjonelle dagsaviskonkurransen ikke er den eneste, har blitt tydeligere etter hvert som stadig flere dagsaviser har blitt alene på utgiverstedet. Like gjerne som å være i en monopolsituasjon opplever disse avisene konkurranse både fra små fådagersaviser og landsdels og eller storbyaviser som dekker et vidt geografisk område.

4.2.1 Paraplymodellen

Den såkalte paraplymodellen beskriver situasjonen. Modellen stammer opprinnelig fra amerikansk avisforskning, der den har fått navn etter økonomen James Rosse (jf. Rosse og Dertouzos 1978, Compaine 1980:12). Etter hvert har den også fått et visst gjennomslag i norsk og svensk avisforskning (jf. Høst 1987, 1999, Lundby og Skogerbø 1988, Roppen 1991, Weibull 1995).

Modellen skiller mellom fire geografiske nivåer: et nasjonalt nivå, et nivå for landsdelsaviser eller storbyaviser, et nivå for lokale dagsaviser og et nivå for helt lokale fådagersaviser. Den samme nivådelingen ligger til grunn for den avistypologien som blir brukt i rapportserien "Avisåret". Avistypologien er altså en operasjonalisering av paraplymodellen (Høst og Severinsson 1997).



Figur 4.1 Paraplymodellen. Poenget med buene som representerer de forskjellige nivåene av dagsaviser, er både at disse avisene dekker områder der det også finnes aviser på lavere nivå, og at husstandsdekningen er høyest på utgiverstedet og lavest i utkanten av dekningsområdet.

Den paraplymodellen som er vist på figur 4.1, er modifisert slik at den skal passe bedre med norske forhold. For det første er det tatt hensyn til at det fremdeles finnes konkurrerende nummer en- og nummer to-aviser som dekker samme område. Dette er markert med doble buer. Det er også en del "huller" i strukturen, som symboliserer at bestemte områder mangler enten en lokal dagsavis eller en helt lokal avis.

Av figuren går det frem at de lokale dagsavisene kan inngå i fire forskjellige lokale konkurranseforhold. Disse er:

1. Tradisjonell dagsaviskonkurranse. I modellen er den angitt ved doble buer, der de minste og tynneste buene representerer nummer to-avisene.
2. Konkurranse med en helt lokal avis. Mange lokale dagsaviser har en eller flere helt lokale aviser som dekker deler av deres distrikt. På grunn av veksten for lokale fådagersaviser er denne formen for konkurranse blitt stadig mer utbredt. Fådagersavisene er også blitt mer profesjonelle i de siste 25-

- 30 årene (jf. Roppen 1993, Øye 1993), og er derfor en reell konkurrent til dagsavisene.
3. Konkurransen med en stor distrikts-, region- eller storbyavis. Mens konkurransen med mer lokale aviser er konkurranse "nedover" i henhold til paraplomodellen, er dette konkurranse "oppover". Denne konkurransen er blitt mindre viktig i løpet av de siste 25–30 årene.
 4. "Grensekrig", dvs. konkurranse med samme type avis med et annet utgiversted. Slik konkurranse blir ofte tatt svært alvorlig av avisene selv, som tradisjonelt har ønsket å utvide sitt eget distrikt og hindre at naboavisen gjør det samme. Erfaringen er vanligvis at grensene mellom avisdistriktene er svært stabile, og hvis det skjer forskyvninger, vil det oftere skyldes endringer i det lokale handels- og kommunikasjonsmønsteret enn avisenes egen innsats.

Mange lokale dagsaviser, særlig de som dekker et stort distrikt, opplever en kombinasjon av flere former for konkurranse. De to dagsavisene i Drammen, dvs. Drammens Tidende og DrammensAvisa (tidligere Fremtiden) er et godt eksempel. Disse to avisene konkurrerer ikke bare med hverandre, men også med mange andre lokale aviser.

Konkurransesituasjonen for de lokale fådagersavisene er mer enhetlig. Disse avisene har alltid en lokal dagsavis som også dekker deres distrikt. Selv om de er alene på utgiverstedet, må de altså forholde seg til en større dagsavis både journalistisk, på lesermarkedet og på annonsemarkedet. Blant fådagersavisene finnes det også noen få eksempler på grensekrig, og noen få eksempler på tradisjonell aviskonkurranse.

Hvilken betydning den lokale konkurransen har for avisenes opplagstall og økonomi, og for deres journalistiske kvalitet, er helt avhengig av hva slags konkurranse det dreier seg om. Ved den tradisjonelle dagsaviskonkurransen vil fremgang for den ene avisen føre til opplagsnedgang og etter hvert også dårligere kvalitet for den andre avisen. I områder som dekkes av en lokal dagsavis og en fådageravis, kan de to avisene i stedet fungere som en lokal avis-pakke. Dagsavisen gir en oversikt over de viktigste hendelsene i distriktet sammen med nasjonale og internasjonale nyheter, mens fådagersavisene kan konsentrere seg om å være "superlokale". Med en slik fordeling behøver fremgang for den ene avisen ikke å gå på bekostning av den andre.

Spørsmålet om hva de forskjellige formene for lokal konkurranse betyr for de avisene det gjelder, og for den journalistiske overvåkingen av lokalsamfunnet, finnes det foreløpig svært lite kunnskap om.

4.2.2 Det lokale avistilbudet

Det forrige Dagspresseutvalget undersøkte i sin utredning forholdet mellom aviser på ulike nivåer. Undersøkelsen viste at de aller fleste kommunene og et stort antall husstander hadde et variert lokalt avistilbud, i den forstand at kommunen hadde minst to aviser med en husstandsdekning på 10 prosent eller mer (NOU 1992: 14 s.26-29)

For å få en bedre og mer oppdatert oversikt over spredningsmønsteret og konkurranseforholdene, er det brukt foreløpige resultater fra en undersøkelse av avisenes geografiske utbredelse i 1996. Undersøkelsen gjelder egentlig

utbredelsen i 1972, 1984 og 1996, men registreringen for de to første årene er ikke ferdig.

Ut fra spredningsopplysningene i Aviskatalogen er det for hver enkelt kommune registrert hvilke og hva slags aviser som har en dekning på minst 10 prosent. For nummer to-avisene er den nedre grensen satt til 5 prosent. Registreringen gjelder vanlige lokale aviser og storbyavisene. Løssalg-savisene, de riksspredte meningsbærende avisene og de nasjonale fådager-savisene er ikke med. For de lokalavisene som ikke er medlemmer av NAL, og dermed ikke har offisielle spredningstall, er det brukt anslag. Der avisene selv har oppgitt dekningstall i Nærpressekatalogen (LLA), er det disse som er brukt. Ellers er spredningstallene anslått ut fra avisenes opplagstall og geografiske utbredelse.

I avisforskningen er det vanlig å skille mellom høydekningsaviser og lavdekningsaviser. Høydekningsaviser er aviser som har en husstandsdekning i den aktuelle kommunen på 50 prosent eller mer. Ved denne beskrivelsen er en slik inndeling for enkel. Her er det derfor med fire nivåer av husstanddekning: svært høy dekning, som er en husstandsdekning på 70 prosent eller mer, høy dekning som er 50 til 69 prosent, middels dekning, som er 30 til 49 prosent og lav dekning som er under 30 prosent.

Tabell 4.8: Kommuner 1996 etter grad av husstandsdekning for de to mest utbredte lokale avisene.

	Antall kommuner	Innbyggere, i 1000	Andel av befolkningen, i prosent
Dekning mest solgte avis			
70 prosent og mer	252	2,009	46
50–69 prosent	155	1,743	40
30–49 prosent	27	633	14
Under 30 prosent	1	5	0
Alle kommuner	435	4,393	100
Dekning neste avis			
50 prosent og mer	110	843	19
30–49 prosent	147	1,022	23
10–29 prosent ¹⁾	137	1,941	44
Under 10 prosent	41	587	13
Alle kommuner	435	4,393	100

¹⁾5–29 prosent for nummer to-aviser.

Ved å bruke denne inndelingen på de to avisene som er mest utbredt i den enkelte kommune, blir resultatet de fordelingene som er vist i tabell 1. Den øverste halvdelen av tabellen viser først og fremst at de lokale hovedavisene har en meget sterk posisjon. Mer enn halvparten av landets kommuner ble dekket av en avis med minst 70 prosent husstandsdekning. Disse kommunene hadde litt over 2 millioner innbyggere i 1996, dvs. 46 prosent av folketallet. 70 prosent husstandsdekning er et meget høyt nivå, og betyr i praksis at avisen

når ut til nesten alle. Ytterligere 155 kommuner, med 40 prosent av innbyggerne, hadde en avis med husstandsdekning mellom 50 og 69 prosent.

Bare 14 prosent av befolkningen bodde i en kommune uten noen høydekningsavis. At andelen er blitt såpass høy, skyldes først og fremst at Aftenposten nå har mindre enn 50 prosent husstandsdekning i Oslo. Med en så lav dekning for hovedavisen skiller Oslo seg fra alle andre utgiversteder for dagsaviser.

Opplysningene i den nederste halvdelen i tabellen viser for det første at det slett ikke er uvanlig at samme kommune har to høydekningsaviser. 110 kommuner, dvs. 25 prosent av alle, hadde et slikt tilbud. Dette er litt høyere enn i 1990, da andelen var 22 prosent (NOU 1992:14 s. 26-29).

Når kommunen har to høydekningsaviser, er det som regel en lokal dagsavis og en lokal fådagersavis. Dette mønsteret er mest vanlig på Vestlandet. På Sunnmøre finner vi dette konkurransemønsteret i hver eneste kommune utenom Ålesund.

Bare 41 kommuner, med 13 prosent av innbyggerne, hadde et lokalt avismonopol i den forstand at kommunen ikke hadde noen nest største avis med mer 10 prosent husstandsdekning. Mange av disse kommunene var byer med bare en avis, slik som Trondheim, Kristiansand, Arendal, Ålesund og Kristiansund, eller de nærmeste nabokommunene til slike byer.

At andelen monopolkommuner er såpass lav, henger sammen med at Aftenposten er regnet som lokal avis for hele det sentrale Østlandsområdet. I store deler av dette området har den en husstandsdekning mellom 10 og 30 prosent. Byer som Halden, Sarpsborg, Sandefjord og Larvik er derfor regnet som steder med en høydekningsavis og en lavdekningsavis, selv om lavdekningsavisen er Aftenposten og ikke en vanlig lokalavis.

4.2.3 Avisenes lokale posisjon

For hver enkelt kommune er det registrert hvilken av de lokale avisene som hadde den høyeste, nest høyeste og tredje høyeste husstandsdekningen. Selv om utbredelse ikke er det eneste målet for en avis' lokale gjennomslagskraft, er for enkelhets skyld avisen med høyest husstandsdekning regnet som kommunens hovedavis.

I 1996 var det 26 av kommunene som hadde en storbyavis som sin hovedavis, 264 kommuner hadde en lokal dagsavis og 138 kommuner hadde en lokal fådagersavis (tabell 2). I seks små og perifere kommuner var det en nummer to-avis som hadde størst husstandsdekning, og en kommune (Enebakk) hadde ingen avis som det er naturlig å regne som hovedavis.

Tabell 4.9: Kommuner i 1996 etter hvilken type lokal avis som har høyest dekning. Gjelder bare aviser med minst 30 prosent husstandsdekning.

Mest utbredte lokale avis	Antall kommuner	Innbyggere, i 1000	Andel av befolkningen, i prosent
Storbyavis	26	1,221	28
Ledende lokal dagsavis	264	2,367	54
Lokal fådagersavis	138	781	18
Lokal nummer to-avis	6	16	0
Ingen	1	8	0
Alle kommuner	435	4,393	100
<i>Nest mest utbredte lokale avis</i>			
Storbyavis	103	954	22
Ledende lokal dagsavis	114	690	16
Lokal nummer to-avis	48	1,490	34
Lokal fådagersavis	73	449	10
Avis fra annet distrikt	55	216	5
Ingen	42	595	14
Alle kommuner	435	4,393	100
<i>Tredje mest utbredte lokale avis</i>			
Storbyavis	57	583	13
Ledende lokal dagsavis	27	219	5
Lokal nummer to-avis	44	277	7
Lokal fådagersavis	19	125	3
Avis fra annet distrikt	28	149	3
Ingen	260	3,039	69
Alle kommuner	435	4,393	100

At det bare er 26 kommuner som har en storbyavis (dvs. Aftenposten, Adresseavisen, Bergens Tidende og Stavanger Aftenblad) som sin hovedavis, henger sammen med at det finnes mange sterke lokalaviser i nabokommunene. Rundt Oslo gjelder det lokale dagsaviser som Asker og Bærums Budstikke, Romerikes Blad (Lillestrøm), Østlandets Blad (Ski) og Akershus Amtstidende (Drøbak). Aftenposten er derfor bare den mest utbredte avisen i Oslo og Bærum kommuner. Rundt Bergen finnes det i stedet mange sterke fådagersaviser, som Askøyværingen, Bygdanytt, Os og Fusaposten og Vestnytt. Det er også mange lokalaviser rundt Stavanger og Trondheim, men Stavanger Aftenblad og Adresseavisen er likevel hovedavis i langt flere kommuner enn Aftenposten og Bergens Tidende.

Når vi sammenlikner hvor ofte de forskjellige avistypene forekommer som hovedavis, som nest største og som tredje største avis, får vi et godt bilde av hvilken plass de har i det norske avissystemet som helhet. Storbyavisene dekker et stort geografisk område, og fungerer derfor både som hovedavis (26

kommuner), nest største avis (103 kommuner) og tredje største avis (57 kommuner). De ledende lokale dagsavisene (dvs. nr. 1- og aleneaviser) opptrer først og fremst som hovedavisen i kommunen, men i 114 kommuner er det en annen lokal avis som er større, og i 27 kommuner er det to. I det siste tilfellet dreier det seg vanligvis om en stor distrikts- eller fylkesavis (f.eks. Drammens Tidende eller Varden), som har en relativt lav hustandsdekning i utkanten av sitt distrikt. Spredningsmønsteret for de store distrikts- eller fylkesavisene likner altså en del på spredningsmønsteret til storbyavisene.

Nummer to-avisene er den nest største avisen i 48 kommuner, men disse kommunene hadde hele 34 prosent av befolkningen. Forklaringen er først og fremst at de fleste nummer to-avisene kommer ut i store og mellomstore byer, og i disse byene er det ingen andre aviser som kommer mellom nummer en- og nummer to-avisen. I 44 andre kommuner, med 7 prosent av befolkningen, hadde nummer to-avisene egentlig rollen som lokalt tredjevalg. Det finnes også en del kommuner der den lokale nummer to-avisen bare kommer på fjerdeplass.

I forskningen om lokal dagsaviskonkurranse har det ofte vært fremhevet hvor vanskelig det er for en nummer to-avis å hevde seg i konkurransen om lesernes og annonsørenes oppmerksomhet. Situasjonen blir selvfølgelig enda vanskeligere når avisen egentlig befinner seg på tredje- eller fjerdeplass i en del av sitt dekningsområde.

Opplysningene om hvilke aviser som er hovedavis, nest største og tredje største avis i de forskjellige kommunene, gir et visst inntrykk av hvilken konkurransesituasjon de forskjellige gruppene av aviser befinner seg i. Bildet blir imidlertid tydeligere hvis vi ser direkte på kombinasjonen av aviser. Dette går frem av tabell 3. For kommuner som har hhv. en storbyavis, en lokal dagsavis og en fådagersavis som hovedavis, viser tabellen hvilken avis som har den nest største utbredelsen.

Hovedtendensene i tabellen kan sammenfattes på denne måten: Storbyavisene er først og fremst hovedavis for sin egen utgiverkommune, og der har de enten en nummer to-avis som neste avis, eller de har lokalt monopol. I resten av dekningsområdet er de mindre utbredt enn avisene på et lavere geografisk nivå, dvs. små og mellomstore lokale dagsaviser og lokale fådagersaviser.

De lokale dagsavisene har en meget variert konkurransesituasjon. Disse avisene konkurrerer både med storbyaviser, med nummer to-aviser og med lokale fådagersaviser, og de har en viss grad av nabokonkurranse. Som regel er de hovedavis i de kommunene de dekker, og der de ikke er størst, er det som regel en fådagersavis som er hovedavisen.

Fådagersaviser finner vi under paraplyene til både storbyaviser og lokale dagsaviser. I området til storbyavisene er det som regel fådagersavisene som har den høyeste lokale dekningen. Når de opptrer sammen med lokale dagsaviser, kan det like gjerne være dagsavisen som er hovedavis. 55 kommuner med 8 prosent av befolkningen hadde en lokal dagsavis som hovedavis og en fådagersavis som nest største avis, i 74 kommuner med 9 prosent av befolkningen var styrkeforholdet omvendt.

Tabell 4.10: Kommuner i 1996 etter kombinasjon av lokale aviser.

Neste avis: Antall kommuner med	Hovedavis ¹⁾			
	Storby	Lokal Dag-savis	Fådaggers- avis	Alle
Storbyavis	–	51	52	103
Ledende lokal dagsavis	4	32	74	114
Nummer to-avis	5	36	7	48
Fådaggersavis	13	55	3	73
Avis fra annet distrikt	1	52	2	55
Ingen	3	38	–	42
I alt	26	264	138	435
Neste avis: Andel av befolkningen med				
Storbyavis	–	15	7	22
Ledende lokal dagsavis	2	4	9	16
Nummer to-avis	20	13	1	34
Fådaggersavis	2	8	1	10
Avis fra annet distrikt	0	5	0	5
Ingen	3	10	–	14
I alt	28	54	18	100

¹⁾Seks kommuner med nummer to-avis som hovedavis og en kommune uten hovedavis er ikke med.

I de kommunene der de kommer ut, er fådaggersavisene vanligvis størst. Dette ligger på en måte i fådaggersavisenes natur. Deres oppgave er å være "vår" avis, en avis som er laget for hele lokalsamfunnet og når ut til nesten alle. De fådaggersavisene som ikke klarer å innta denne posisjonen, vil vanligvis ha store problemer med å overleve.

4.2.4 Konkurransen fra naboaviser

Av de fire formene for lokal konkurranse som ble beskrevet i innledningen, er det utvilsomt konkurransen mellom tilgrensende aviser vi vet minst om. Er denne konkurransen et dynamisk element i avisutviklingen, eller er det heller en slags geografisk og historisk tilfeldighet?

I denne undersøkelsen er grensekonkurranse mellom dagsaviser registrert for 70 kommuner med til sammen 319 000 innbyggere, dvs. 7 pst av hele befolkningen. Dette gjelder både kommuner der naboavisen er nest størst, og der den er nummer tre. I tre av disse kommunene hadde naboavisen en husstandsdekning på 50 prosent eller mer, i 21 kommuner var deknningen mellom 30 og 49 prosent, og i 46 av kommunene var deknningen under 30 prosent. Denne formen for konkurranse har altså en relativt begrenset betydning, og den kan ikke på noen måte erstatte den tradisjonelle dagsaviskonkurransen eller konkurransen mellom lokale dagsaviser og lokale fådaggersaviser.

Grensekonkurranse fra lokale fådagersaviser betyr enda mindre. I 1996 var det bare ni små kommuner med et samlet folketall på 37 000 der en fådagersavis "utenfra" hadde en husstandsdekning på 10 prosent eller mer. Grensekrig mellom fådagersaviser forekommer altså, men slik konkurranse har en helt perifer plass i avisstrukturen.

Hovedinntrykket etter å ha sett på de forskjellige formene for grensekonkurranse er at dette ikke er noe dynamisk element i avisutviklingen. Mye skyldes i stedet historisk treghet. Når det skjer store endringer i kommunikasjonsmønster eller kommunestruktur, tar det gjerne en generasjon før avisvalget er helt tilpasset til den nye situasjonen. Enkelte aviser har fremdeles små "lommer" inne i distriktet til naboavisen som er spor etter kommuner som ble nedlagt rundt 1970.

Andre former for grensekrig skyldes at det ikke er samsvar mellom kommuneinndelingen og det lokale kommunikasjonsmønsteret.

4.2.5 Vekst for lokale fådagersaviser

Fra begynnelsen av 70-tallet og frem til i dag har det vært en sterk vekst i antall utgiversteder for lokale fådagersaviser. Mens det var 77 slike utgiversteder i 1969, var det 115 i 1999 (tabell 4). Dette betyr at det er blitt konkurranse mellom fådagersaviser og lokale dagsaviser på stadig flere steder.

Fådagersavisene var tidligere nokså ujevnt fordelt over landet. Flest slike aviser var det langs kysten på Vestlandet, men det var også mange fådagersaviser på Sørlandet og i Nordland. Et naturlig spørsmål i denne forbindelse er om veksten for fådagersavisene har bidratt til å forsterke eller svekke denne geografiske fordelingen.

Utviklingen i Gudbrandsdalen blir av og til brukt som illustrasjon på at det norske avismønsteret nærmer seg strukturen på Vestlandet. Så sent som i 1988 ble området bare dekket av de to dagsavisene fra Lillehammer, dvs. Gudbrandsdølen Lillehammer Tilskuer og Dagningen. I dag er de to Lillehammeravisene gått sammen. Distriktet har til gjengjeld fått tre nye fådagersaviser: Fjuken (Skjåk), Vigga (Dombås) og Dølen (Vinstra).

Tabell 4.11: Utgiversteder i 1969, 1990 og 1999 i forskjellige deler av landet.

	Utgiversted for fådagersavis ¹⁾				Alle utgiversteder			
	1969	1990	1999	Endring 1969-99	1969	1990	1999	Endring 1969-99
Oslo/Akershus	7	4	3	-4	8	9	8	0
Oslofjord-området ²⁾	12	7	12	0	26	24	29	3
Hedmark/ Oppland	4	4	5	1	9	11	12	3
Agder	6	7	9	3	10	11	13	3
Vestlandet	28	46	54	26	35	57	62	27
Trøndelag	9	12	16	7	13	17	20	7
Nord-Norge	11	12	16	5	21	25	29	8
I alt	77	92	115	38	123	155	174	51

¹⁾Utgiversted som bare har fådagersavis. Steder med dagsavis og fådagersavis er regnet som utgiversted for dagsavis.

²⁾Østfold, Buskerud, Vestfold, Telemark

Kilde: Avisregisteret ved Institutt for Journalistikk.

Når vi ser på den geografiske fordelingen for landet som helhet, er det tydelig at utviklingen i Gudbrandsdalen ikke er typisk (tabell 4). Veksten for lokale fådagersaviser har først og fremst kommet i de områdene som hadde mange slike aviser fra før. De fire vestlandsfylkene har nesten fått fordoblet antall utgiversteder for fådagersaviser, fra 28 i 1969 til 54 i 1999. Økningen gjelder først og fremst Rogaland, Hordaland og Møre og Romsdal, mens situasjonen i Sogn og Fjordane har vært relativt stabil. Det har også vært en tydelig vekst i Trøndelag og Nord-Norge, der tallet på fådagersaviser også var relativt høyt fra før.

4.2.6 Oppsummering

Norge har en variert lokal avisstruktur med både storbyaviser, store og mellomstore lokale dagsaviser og lokale fådagersaviser. Den største avisen i den enkelte kommune har vanligvis mer enn 50 prosent husstandsdekning, og når dermed ut til et stort flertall av befolkningen. Selv om det har blitt færre steder med tradisjonell lokal dagsaviskonkurranse de siste 30 årene, gjør den varierte avisstrukturen at de fleste områdene fremdeles har mer enn en lokalavis.

Veksten for lokale fådagersaviser har gjort at konkurransen mellom lokale dagsaviser og lokale fådagersaviser er blitt mer vanlig. Slik konkurranse har en helt annen karakter enn den tradisjonelle konkurransen mellom lokale dagsaviser. Lokale fådagersaviser er mest vanlig på Vestlandet, og utviklingen i de siste 30 årene har ikke bidratt til å utjevne de geografiske forskjellene.

4.3 Avisnedleggelse og nyetableringer

På oppdrag fra utvalget har forskningsleder Sigurd Høst ved Institutt for Journalistikk analysert endringer i det norske avismarkedet fra 1969 frem til i dag. Hans utredning ligger med innstillingen som bilag. Fremstillingen i dette sammendraget er basert på utredningen fra Sigurd Høst.

Høst viser til at den primære hensikt med pressestøtten, da ble innført, var å hindre avisnedleggelse. "Opprettholde en differensiert dagspresse" var uttrykket som ble brukt både i tittelen på Stat- og pressekomiteens innstilling fra 1967 og i senere dokumenter. I praksis betydde det at en ønsket å bevare flest mulig av de avisene som allerede fantes. Av de avisene som fantes, var dagsaviser i nummer to-posisjon mest utsatt og dermed mest støtteverdige.

Det forrige Dagspresseutvalget utvidet målet for pressestøtten til fire punkter: bevare et fortsatt høyt avisforbruk; bidra til at det kan utkomme aviser på flest mulig steder hvor det er grunnlag for det; bidra til at det kan utgis riksspredte meningsbærende aviser; bidra til lokal avis konkurranse på flest mulig steder (St.meld. 32 (1992-93) Media i tida).

Høst mener at siden kampen mot avisdød har vært så sentral, er det litt paradoksalt å konstatere at ønsket om å opprettholde lokal avis konkurranse er det eneste av de pressepolitiske målene som ikke er oppfylt.

Siden pressestøtten ble innført i 1969, har avisopplaget økt med mer enn 50 prosent. Til tross for nedgangen i de siste årene er avisforbruket per husholdning fremdeles litt høyere enn i 1969. Vi har flere aviser (223 mot 191), og tallet på utgiversteder har økt fra 123 i 1969 til 172 i 1998. Tallet på riksspredte meningsbærende aviser (et begrep man ikke kjente i 1969) har vært påfallende stabilt.

Antall steder med avis konkurranse har derimot gått tilbake, fra 39 i 1969 til 20 ved utgangen av 1998. Nedgangen i den tradisjonelle dagsavis konkurransen har vært enda sterkere. Mens det var 26 utgiversteder i 1969 som hadde to eller flere konkurrerende dagsaviser, var det bare ti steder igjen ved utgangen av 1999.

Avisutviklingen etter 1969 har vært en sammensatt prosess, der flere forskjellige endringer har foregått mer eller mindre parallelt. I tidligere beskrivelser (Høst 1991, 1999) er det særlig trukket frem disse fire tendensene:

1. Vekst for løssalgsavisene gjennom 70- og 80-tallet, som har gjort at de når ut til et bredt publikum over hele landet.
2. Tilbakegang og avisdød for lokale nummer to-aviser.
3. Etablering av nye lokale fådagersaviser.
4. Økning av utgivelsesfrekvensen for mange fådagersaviser, som har gjort at to-tre dagersaviser er blitt dagsaviser og ukeaviser er blitt to-tre-dagersaviser.

Samtidig med disse endringene har det vært en omfattende omlegging og modernisering av avisene. Det samlede resultatet er at vi har gått fra et "avis-system der konkurransen mellom lokale partiaviser var det dominerende kjennetegnet, til et avissystem som først og fremst er preget av geografisk differensiering" (Høst og Severinsson 1997:33).

Av diskusjonen om pressestøtten, og av forskningen om avis konkurranse og avisdød, er det lett å få det inntrykket at de eneste avisene som trues av nedleggelse, er svake nummer to-aviser. Dette er ikke riktig, mener Sigurd Høst. Det blir også lagt ned aviser som er alene på utgiverstedet – først og fremst små fådagersaviser.

I Avisregisteret ved Institutt for Journalistikk er det registrert 161 avisnedleggelse fra årsskiftet 1969/1970 til utgangen av november 1999. Dette omfatter ikke bare full nedleggelse av selvstendige aviser, men også enkelte tilfeller av sammenslåing eller fusjon. 60 av nedleggelsene gjaldt aviser som var i virksomhet i 1969. Dette er en snau tredjedel av de 191 avisene vi hadde dengang. Ytterligere to nedleggelse gjelder aviser (Risør Arbeiderblad og Østfold-Posten) som var spesialutgaver av andre aviser i 1969, men som ble selvstendige aviser igjen etter 1969.

De siste 99 nedleggelsene gjelder aviser som er etablert fra 1970 og utover. Mange må utvilsomt karakteriseres som mislykket etablering. Det var likevel 30 av de nye, nedlagte avisene som hadde vært i virksomhet i fem år eller mer.

For arbeidet med pressestøtten er det sannsynligvis mest interessant å vite hvordan forskjellige typer av aviser har klart seg over tid. Dette går frem av tabell 1, der avisene fra 1969 er delt inn etter den typologien som vanligvis brukes ved IJs avisstatistikk. Typologien ble opprinnelig utarbeidet av det for-

rige Dagspresseutvalget. For hver kategori er det vist hvor mange av de opprinnelige avisene som er nedlagt i perioden, og hvor mange som fortsatt er i drift.

Som ventet er det de tradisjonelle nummer to-avisene som har klart seg dårligst. I 1969 hadde vi 7 nummer to-aviser i de største byene, dvs. Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. I dag er det bare tre igjen: Dagsavisen, Bergensavisen og Rogalands Avis. I landet ellers var det 24 daglige nummer to-aviser. Bare 7 av dem eksisterer i dag. Fem er fremdeles nummer to-aviser, mens to (Nordlands Fremtid og Namdals-Avisa) har klart å overta den lokale førsteplassen.

Tabell 4.12: Aviser utgitt 1969 etter type og nåværende status

	Aviser 1969 i alt	Nedlagt 1970-1999	I drift i 1999	Pst. i drift
Løssalgsaviser	2	–	2	100
Storbyaviser ¹⁾	5	–	5	100
Nummer to-aviser, store byer	7	4	3	43
Riksspredte meningsbærende aviser	5	–	5	100
Lokale dagsaviser, ledende	42	2	40	95
Lokale dagsaviser, nummer to	24	17	7	29
Lokale to-tre-dagersaviser	72	22	50	69
Lokale ukeaviser	27	12	15	56
Nasjonale fådagersaviser	7	3	4	57
Dagsaviser i alt	85	23	62	73
Fådagersaviser i alt	106	37	69	65
Alle avistyper	191	60	131	69

¹⁾Aftenposten, Aftenposten Aften, Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad.

Alle løssalgsavisene, storbyavisene og de riksspredte meningsbærende avisene fra 1969 eksisterer fremdeles. Morgenbladet, som i 1969 var en dagsavis med 14 500 i opplag, er riktignok gått over til å bli ukeavis.

De lokale nummer en-avisene har også klart seg svært godt. Bare to av 42 slike aviser har måttet innstille.

Av de 106 fådagersavisene vi hadde i 1969, er 37 nedlagt. Det er altså lagt ned atskillig flere fådagersaviser enn dagsaviser i perioden. Overlevelsesprosenten for de tre kategoriene av fådagersaviser er nokså lik den som gjelder for alle aviser under ett:

69 prosent for lokale to- og tredagersaviser

56 prosent for lokale ukeaviser

57 prosent for de nasjonale fådagersavisene.

Ved å se på avissituasjonen på de stedene som har mistet en avis etter 1969, får vi et godt inntrykk av hva avisnedleggelsene har betydd for avistilbudet. Ikke alle nedleggelsler skaper et varig hull i avisstrukturen – nedlagte aviser kan også erstattes gjennom nyetablering.

For de 22 nedleggelsene som gjelder daglige nummer to-aviser, er resultatet nesten alltid blitt et mindre variert lokalt avistilbud. Det eneste unntaket er Oslo, som mistet nummer to-avisen Morgenposten i 1971. Til gjengjeld har byen fått to nye meningsbærende dagsaviser etter 1969: Klassekampen og Finansavisen. I Bergen har nedleggelsen av Morgenavisen (1984) gjort at byen nå har tre forskjellige dagsaviser i stedet for fire. Stavanger mistet dagsavisen Rogaland i 1988 og har to dagsaviser igjen.

For alle de andre utgiverstedene har nedleggelsene ført til et lokalt dagsavismonopol. Dette gjelder 16 forskjellige steder: Trondheim, Arendal, Halden, Haugesund, Kristiansand, Kristiansund, Larvik, Lillehammer, Gjøvik, Molde, Namsos, Notodden, Sandefjord, Sarpsborg, Tønsberg og Ålesund. Både Kristiansand og Arendal hadde tre lokale dagsaviser i 1969.

På flere av de andre stedene har det vært gjort forsøk på å etablere nye dags- eller fådagsaviser. Larvik hadde en konkurrerende dagsavis (Larvik Morgenavis) i et halvt års fra 1995 til 1996, mens både Sandefjord og Tønsberg har hatt lokale fådagersaviser. Det mest vellykkede forsøket var utvilsomt Lokalavisen Tønsberg. Lokalavisen Tønsberg startet som ukeavis i 1993, og klarte etter noen år å bli etablert som et supplement til Tønsbergs Blad. Den prøvde den å bli dagsavis i 1998, og det forsøket var mislykket.

Mens nedleggelse av lokale dagsaviser nesten alltid har betydd en innskrenkning av det lokale avistilbudet og den lokale konkurransen, er bildet mye mer variert når det gjelder nedleggelse av fådagersaviser. Av de 34 lokale fådagersavisene fra 1969 som er nedlagt, er ni erstattet av nye fådagersaviser som kommer ut på samme sted og dekker det samme området.

Av de øvrige nedleggelsene er det 11 som har ført til redusert lokal konkurranse. Sju av nedleggelsene har ført til at utgiverstedet i dag er uten en lokal abonnementsavis. Tre av de 37 fådagersavisene fra 1969 som er nedlagt, var ikke lokale.

Den samlede virkningen av at så mange fådageraviser er nedlagt, er at vi har fått en viss reduksjon av den lokale konkurransen. Det gjelder både konkurransen mellom fådagersavis og dagsavis fra samme utgiversted, og konkurransen mellom to fådagersaviser. De andre nedleggelsene har hatt en helt marginal betydning.

Til tross for avis døden har tallet på aviser økt fra 191 i 1969 til 222 i november 1999. Bak denne økningen ligger det en omfattende prosess, som også omfatter mange mislykkede forsøk.

I Avisregisteret er det registrert 186 nyetableringer fra 1970 til utgangen av november 1999. To av disse er aviser som er etablert gjennom fusjon av eksisterende aviser. Selv om resultatet er blitt en helt ny avis, er dette ikke nyetablering i vanlig forstand.

Av disse avisene var 88 i virksomhet ved utgangen av november 1999.

Av nyetableringene er det bare noen få som gjelder dagsaviser, og det er enda færre som har klart seg. To vellykkede avisetableringer har vært Klassekampen (startet som fådagersavis og ble dagsavis i 1977) og Finansavisen (etablert i 1992).

Tre av de mislykkede dagsavisetableringene har skjedd i store byer. Prosjektene det gjelder var Blikk i Oslo i 1977, Vestkysten i Stavanger i 1987

og Osloavisen i 1988. Av disse er Osloavisen best kjent, først og fremst fordi den tapte omtrent 60 millioner kroner på de åtte månedene den var i drift.

Utviklingen av den norske avisstrukturen kan beskrives som en kombinasjon av to forskjellige tendenser, ifølge forskningsleder Høst. For dagsavisenes vedkommende har vi hatt en utvikling som er dominert av avisdød og stadig mindre lokal konkurranse. Drivkraften bak denne utviklingen er den lokale konkurransen, slik den er beskrevet gjennom opplagsspiralen og andre teorier om aviskonkurranse. Nyetablering av dagsaviser har i praksis vært nesten umulig.

Utviklingen for fådagersavisene har i stedet vært preget av stor fleksibilitet. Mange aviser er nedlagt, men det er kommet til enda flere nye. Avisene har også endret sin rolle ved at fådagersaviser er blitt dagsaviser og ukeaviser er blitt to-tre-dagersaviser. At fådagersaviser er blitt dagsaviser, gjør at også dagsavisdelen av avisstrukturen har et visst preg av åpenhet og fleksibilitet.

Det samlede opplag for de 191 avisene som utkom i 1969, er anslått til 2 069 000. De 131 avisene som fortsatt eksisterer, hadde et samlet opplag på 1 792 000, mens opplaget til de avisene som er nedlagt, var 277 000. De nedlagte avisene sto altså for 13 prosent av det samlede opplag, mot 31 prosent av avistallet.

Et tilsvarende regnestykke for 1998 viser at de 88 avisene som er etablert etter 1969, hadde et samlet opplag på 295 000. Dette er ni prosent av totalopplaget, som var 3 166 000.

4.4 Lesevaner

På samme måte som aviskonsumet har avislesingen ligget på et meget høyt nivå gjennom hele 90-tallet. I de siste årene ser det likevel ut til å ha vært en viss nedgang. Nedgangen gjelder særlig lesetiden, men det har også vært nedgang i andelen som leser avis på en gjennomsnittlig dag.

Norsk mediebarometer, en årlig undersøkelse som blir laget av Statistisk sentralbyrå i samarbeid med Institutt for Journalistikk, viser at den gjennomsnittlige lesetiden for avis sank fra 39 minutter i 1991–1994 til 34 minutter i 1998. Dette gjennomsnittet gjelder personer 9 år og over og alle ukedager. Blant personer i aldersgruppen 16 år og over sank gjennomsnittet fra 42 minutter i 1992 til 37 minutter i 1998.

At folk bruker mindre tid til aviser, ser ut til å være en del av en generell nedgang i lesetiden. Som det går frem av tabell 4.4.1, har den gjennomsnittlige lesetiden per dag gått ned fra 1,4 timer i 1983 via 1,1 time i 1992 til 0,9 timer i 1998. Nedgangen gjaldt først andre trykte medier enn avis, dvs. lesing av ukeblader, bøker og tidsskrifter. Men fra 1996 og fremover har nedgangen også rammet avisene.

Tabell 4.13: Publikums kontakt med medier i 1983, 1992 og 1998. Gjelder personer 9-79 år, alle ukedager.

	Andel som brukte mediet. Prosent			Gjennomsnittlig tid Timer per dag		
	1983 (febr.)	1992	1998	1983	1992	1998
Fjernsyn	85	80	83	1,9	2,0	2,5
Video	6	10	8	0,1	0,1	0,1
Tekst-TV	–	23	34	–	–	–
Radio	73	65	59	2,0	2,2	2,4
Kassetter/Plater	44	38	42	0,6	0,5	0,6
Aviser	83	84	81	0,7	0,7	0,6
Ukeblad	42	20	16	0,2	0,1	0,1
Tidsskrift, fagblad	23	14	14	0,1	0,1	0,1
Andre blad	21	10	9	0,1	0,1	0,0
Bøker	25	21	18	0,3	0,2	0,2
Alle medier	100	–	99	6,0	6,0	6,5
Billedmedier	85	–	86	2,0	2,1	2,6
Lydmedier	87	–	78	2,6	2,8	2,9
Trykte medier	96	–	90	1,4	1,1	0,9

Kilde: Tall for 1983 er hentet fra Høst 1987. Tider til radio og fjernsyn 1992 og 1998 er hentet fra NRKs undersøkelser. Øvrige tall kommer fra Mediebruksundersøkelsen 1992 og Norsk Mediebarometer 1998, Statistisk sentralbyrå.

Norsk mediebarometer viser også at det har vært en viss nedgang i andelen som leste avis på vanlige hverdager. Både i 1983, 1991 og 1994 var andelen 93 prosent blant personer på 15 år og over. Etter dette har den vært litt lavere: 90 prosent i 1995 og 1996, 91 prosent i 1997, 89 prosent i 1998. Nedgangen er ikke stor, men likevel entydig.

Nedgangen gjelder særlig personer under 30 år (tabell 4.4.2). Både blant de aller yngste, dvs. 15–19-åringene, og blant de mellom 20 og 30, har det vært en markert nedgang i andelen som leste avis på hverdager fra 1994 til 1998.

Ut fra erfaringene fra andre land har norske avisfolk lenge fryktet en nedgang i avislesing blant de unge. Hva de har sett for seg, er det som i metodelitteraturen kalles en generasjons- eller kohorteffekt. Første trinn i en slik utvikling er at de unge får en svakere interesse for avislesing enn kullene før dem. Neste trinn er at de beholder den svekkede interessen etter hvert som de blir eldre. Det langsiktige resultatet blir en svekkelse av avisvanene i befolkningen som helhet, etter hvert som nye generasjoner erstatter de gamle.

Resultatene i tabell 4.4.2 passer ikke inn i dette forventede mønsteret. Nedgangen gjelder ikke bare de aller yngste, men også aldersgruppene 20–24 år og 25–29 år. Det kullet som var 25–29 år i 1998, var faktisk mindre regelmessige avislesere enn det hadde vært fem år tidligere da de var mellom 20 og 24 år.

Tabell 4.14: Andel som leste avis på vanlige hverdager. Prosent

	1970/71	Feb. 1983	1991	1994	1995	1996	1997	1998
15 år og over	88	93	93	93	90	90	91	89
15–19 år	83	84	88	81	83	82	77	76
20–24 år	86	92	89	90	78	81	86	80
25–29 år	89	91	89	91	84	80	87	81
30–44 år	89	94	93	94	91	90	91	90
45–64 år	88	95	96	96	95	95	97	93
65–79 år	88	94	95	95	92	96	93	96

Kilde: Faktas mediarapport 1971, S. Høst: Avisen og leserne 1988, spesialtabeller fra Statistisk sentralbyrås Kultur- og mediebruksundersøkelser 1991 og 1994 og Norsk Mediebarometer 1995 - 1998.

4.4.1 Avislesing i forskjellige befolkningskategorier

Det forrige Dagspresseutvalget oppsummerte sammenhengene mellom avisvaner og sosial bakgrunn på denne måten: "På den ene siden er avisen et medium som når ut til alle. Samtidig er den et medium som brukes forskjellig i forskjellige deler av befolkningen, og der bruken er høyest i de kategoriene som gjerne regnes som ressurssterke eller privilegerte: menn, høyutdannede og personer med høy politisk interesse" (NOU 1992:14). Endringene siden begynnelsen av 90-tallet gjør at denne beskrivelsen må modifiseres litt.

Nedgangen i daglig lesing blant de unge gjør det ikke like naturlig som før å si at avisen når ut til alle. "Nesten alle" er en mer dekkende karakteristikk. Det ser også ut til at enkelte av de sosiale forskjellene i avislesing og avisvalg er blitt tydeligere enn før.

Som det går frem av tabellene, danner ikke forskjellene mellom forskjellige kategorier av lesere noe entydig mønster. For noen kjennetegn er det lesetiden som viser de største forskjellene, for andre er det antall aviser eller valget av avis.

Menn og kvinner er nesten like regelmessige i sin avislesing. I 1998 var det 90 prosent av mennene og 88 prosent av kvinnene som hadde lest avis på en gjennomsnittlig hverdag. Menn leste imidlertid flere aviser enn kvinnene (1,9 mot 1,5), og de brukte vesentlig mer tid på lesingen.

En sammenlikning av avisvalget viser at mennene særlig skiller seg ut ved en høy lesing av løssalgsaviser. Det er også flere menn enn kvinner som leser storbyaviser og riksaviser. Andelen som leser lokalaviser, er praktisk talt den samme blant menn og kvinner.

Tabell 4.15: Avislesing på vanlige hverdager 1998, etter kjønn, alder og utdanning. Gjelder personer 15-79 år.

	Andel som har lest avis.	Gj.snittlig lesetid. Minutter		Antall aviser lest		Tallet på personer
	Prosent	Alle	Har lest avis	Alle	Har lest avis	
Alle	89	38	43	1,7	1,9	1198
Menn	90	43	48	1,9	2,1	583
Kvinner	88	33	38	1,5	1,7	615
15-19 år	76	17	22	1,3	1,8	97
20-24 år	80	24	30	1,4	1,8	89
25-29 år	81	30	37	1,6	2,0	107
30-44 år	90	36	40	1,7	1,9	359
45-64 år	93	43	47	1,9	2,0	386
65-79 år	96	56	59	1,6	1,7	168
Ungdomsskolenivå	87	36	41	1,5	1,7	227
Videregående	90	38	43	1,6	1,8	610
Universitet/Høgskole I	92	43	47	2,1	2,3	96
Universitet/høgskole II	92	43	47	2,1	2,3	214

Kilde: Spesialtabeller fra Norsk mediebarometer 1998.

De unge er etter hvert blitt mindre regelmessige avislesere enn de midlaldrende og eldre, jf. omtalen ovenfor. De bruker også mye kortere tid til lesingen. Mens den gjennomsnittlige lesetiden blant lesere i alderen 15-19 år var 22 minutter, var den 59 minutter blant de eldste. Antall aviser lest per dag var likevel nokså likt i de forskjellige aldersgruppene. Blant de som hadde lest avis, var gjennomsnittet 1,8 aviser per dag blant de yngste, mot 1,9 i befolkningen som helhet. Den typiske ungdomsleser skummer altså raskt igjennom et par aviser, mens de eldste leser sine aviser i ro og mak. Detaljerte undersøkelser av hva folk leser i avisene, viser at de eldste leser en mye større del av det som står i avisen enn de unge.

Det som særlig kjennetegner avisvalget til ungdom og unge voksne, er deres begrensede interesse for lokalaviser. Sammenhengen mellom alder og lesing av slike aviser følger et karakteristisk bølgemønster. Lesingen er høyere i aldersgruppen 15-19 år (dvs. de som fremdeles bor hjemme hos mor og far) enn i aldersgruppene 20-24 og 25-29 år. Deretter stiger andelen som har lest lokalaviser med alderen, og den er aller høyest blant personer på 65 år og over. Sett fra lokalavisenes side er dette et urovekkende mønster, og det er den svake oppslutningen blant de mellom 20 og 30 år som representerer den største utfordringen.

Blant høyutdannede er det viktigste særpreget at de leser mange aviser. Mens gjennomsnittet var 1,5 aviser per dag blant de med utdanning på grunnskolenivå, var det 2,1 aviser blant de med utdanning på universitets- og høgskolenivå. Dette skyldes særlig at så mange av dem leser storbyaviser og

riksspredte aviser. Den gjennomsnittlige lesetiden blant de høyutdannede var likevel ikke særlig mye høyere enn gjennomsnittet. De høyutdannede leser altså mange aviser, de leser aviser med mange sider og mye stoff, og de leser dem raskt.

Tabell 4.16: Lesing av forskjellige typer avis på vanlige hverdager i 1998, etter kjønn, alder og utdanning. Gjelder personer 15–79 år. Prosent.

	Løs- salgs- avis	Storby- avis	Riks- Spredt avis	Lokal dags- avis	Lokal fådags	Har lest Avis i alt	Tallet på per- soner
Alle	34	36	9	53	10	89	1198
Menn	41	39	11	54	10	90	583
Kvinner	27	33	7	52	10	88	615
15–19 år	37	20	1	43	8	76	97
20–24 år	43	39	9	28	5	80	89
25–29 år	39	36	7	40	6	81	107
30–44 år	32	38	11	52	8	90	359
45–64 år	35	39	10	60	12	93	386
65–79 år	25	30	6	67	16	96	168
Ungd.skolenivå	29	21	4	59	12	87	227
Videregående	35	33	6	54	10	90	610
Universitet/Høgskole I	37	48	20	49	8	92	96
Universitet/Høgskole II	37	57	16	47	9	92	214

Kilde: Spesialtabeller fra Norsk mediebarometer 1998.

4.4.2 Avisens plass i det lokale mediebildet

I sin rapport fra 1998 var Statskonsult opptatt av om nye lokale medier var i ferd med å overta avisenes rolle som lokal informasjonskanal og forum for lokal debatt. Dette er et argument som nærradioene ofte bruker for å begrunne sitt krav om offentlig støtte. Konklusjonen til Statskonsult var at avisene fremdeles sto i en særstilling som lokalt medium, på samme måten som de hadde gjort det den gang pressestøtten ble innført. Avisene var for det første det eneste lokale medium som daglig nådde ut til et flertall av befolkningen. Det var også mye større andel som sa de fikk "mye" lokale nyheter fra avisene enn fra andre lokale medier.

Vurderingene til Statskonsult bygger på opplysninger fra leserundersøkelser som ble foretatt for Orkla Dagspresses aviser i 1995 og 1996. Siden den gang har det vært en økning av det lokale TV-tilbudet, ikke minst gjennom NRKs distriktssendinger. Det har også vært et gjennombrudd for Internett.

For å se om situasjonen er endret siden 1995/96, er de samme opplysningene som i Statskonsults rapport hentet inn også for 1998/99 (tabellene 4.4.5 og 4.4.6). Grunnlaget for opplysningene er årlige lesermarkedsundersøkelser som Opinion i samarbeid med Institutt for Journalistikk gjennomfører for Orkla Dagspresses aviser. Undersøkelsene gjelder 13 forskjellige aviser, som

alle har en undersøkelse annethvert år. Disse undersøkelsene utgjør ikke noe vanlig landsdekkende utvalg, men gir et godt inntrykk av forholdet i landet utenom de største byene.

Tabell 4.4.5, som gjelder den daglige bruken, viser at den viktigste endringen mellom de to tidspunktene gjelder lokal-TV. Siste halvdel av 90-tallet er altså den perioden da fjernsynet hadde sitt egentlige gjennombrudd som lokalt medium. Med et gjennomsnitt på 22 prosent for NRKs distriktsnyheter i 1998/99, og 17 prosent for kommersielt lokal-TV, er det likevel langt frem før lokal-TV får en rekkevidde som kan sammenliknes med avisenes.

Mens lokal-TV har økt, har avisenes rekkevidde vært svært stabil. Over 90 prosent hadde lest avis på de to tidspunktene, og 75 prosent hadde lest den undersøkte dagsavisen. I en tid med et stadig mer oppsplittet publikum, fremstår den lokale dagsavisen fremdeles som et medium for (nesten) alle. Oppslutningen om nummer to-avisene og de helt lokale avisene (som regel fådaggersaviser) har heller ikke endret seg siden 1995/95.

Tabell 4.17: Bruk av forskjellige medier på en gjennomsnittlig hverdag i januar/ februar 1995/ 96 og 1998/99 blant personer over 18 år i forskjellige avisdistrikter. Prosent.

	1995/96	1998/99
<i>Leste avis i alt</i>	94	93
Ledende lokal dagsavis ¹⁾	76	75
Lokal nummer to-avis ²⁾	29	30
Helt lokal avis ²⁾	28	28
VG	27	26
Dagbladet	17	16
<i>Sett på fjernsyn i alt</i>	84	88
Sett nyheter i T	75	–
Sett NRKs lokale TV-nyheter	–	22
Sett på lokal-TV ²⁾	7	17
Sett på Tekst-TV	–	28
<i>Hørt på radio i alt</i>	75	69
Hørt på NRK distriktssending	34	31
Hørt på nærradio i alt	14	–
Hørt på distriktets største nærradio	6	9
Brukt Internett	–	13

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

²⁾Finnes bare i noen områder. Resultatene gjelder disse områdene.

Kilde: Undersøkelser for 13 aviser tilknyttet Orkla Dagspresse, gjennomført av Opinion i samarbeid med Institutt for Journalistikk.

Spørsmål om hvor mye man får av lokale nyheter fra forskjellige kilder, bekrefter at de lokale dagsavisene fremdeles står i en særstilling. I 1998/99

mente 50 prosent av de spurte at de fikk "mye" lokal informasjon fra den ledende lokale dagsavisen. Dette er faktisk en viss økning siden 1995/96, da andelen var 45 prosent. (Tallene fra 1995/96 og 1998/98 er ikke helt sammenliknbare siden avisene ikke er nøyaktig de samme, men økningen er reell.) De andre kategoriene av aviser skårer også litt høyere i 1998/99 enn de gjorde i 1995/96.

Tabell 4.18: Vurdering av hvor mye "du får av lokale nyheter" fra forskjellige medier. Resultater fra 11 ¹⁾lokale intervjuundersøkelser foretatt 1998/99. Prosent.

	Mye	En del	Lite/ ingenting	Ikke sikker	I alt
Ledende lokal dagsavis	50	32	17	1	100
Helt lokal avis ²⁾	36	22	39	3	100
Lokal nummer to-avis ²⁾	19	21	51	9	100
NRK distriktsradio	16	29	51	4	100
NRKs lokale TV-nyheter	11	30	54	5	100
Lokal-TV ²⁾	9	25	60	6	100
Nærradio	7	15	71	7	100
Lokal gratisavis ²⁾	5	17	72	6	100
Internett ³⁾	1	3	89	7	100

¹⁾ Fordi de ligger så nær Oslo og har en annen konkurransesituasjon enn vanlige lokalaviser, er resultatene fra Østlandets Blad (Ski) og Asker og Bærums Budstikke ikke med i denne tabellen.

²⁾ Finnes bare i noen områder. Resultatene gjelder disse områdene.

³⁾ Bare undersøkelser fra 1999.

Kilde: Undersøkelser for 11 aviser tilknyttet Orkla Dagspresse, gjennomført av Opinion i samarbeid med Institutt for Journalistikk.

Resultatene i tabell 4.4.6 bekrefter at lokal-TV nå er etablert som en del av det lokale nyhetstilbudet. I betydning kommer de likevel et stykke etter NRKs distriktssendinger i radioen, men foran nærradioene. Sammenliknet med 1995/96 ser det ut til at nærradioenes rolle som lokale nyhetskanaler er blitt svekket. I 1998/99 var det bare 7 prosent som svarte at de fikk mye lokale nyheter fra nærradioen, mens 15 prosent svarte "en del".

Internett var for første gang med ved undersøkelsen i 1999. Da var det bare en prosent som svarte at de fikk mye lokale nyheter fra Internett, mens tre prosent fikk en del. Internett kan brukes til å hente informasjon fra alle geografiske nivåer, både globalt, nasjonalt og lokalt. Foreløpig ser det altså ut til at den lokale bruken er svært beskjeden. Det er nok mange lokalaviser som legger ut en del av sine nyheter på Internett, men Gallups brukerundersøkelser viser at bruken er konsentrert om noen få store nyhetsleverandører som SOL, Dagbladet, VG og Nettavisen.

4.4.3 Utvalgets vurdering, kapittel 4.1–4.4

Opplagsutvikling

Dagspresseutvalget konstaterer at opplagsutviklingen for norske aviser er forholdsvis stabil. Sett i forhold til medieutviklingen og konkurransen fra nye medier registrerer utvalget at opplagstallene for norske aviser er stabilt høye og har en vesentlig bedre utvikling enn i Norden for øvrig. I løpet av de siste 20 år er opplaget økt med nærmere 30 prosent. Også antall aviser er stabilt sett over en 20-årsperiode.

Utvalget mener likevel at opplagsutviklingen for en rekke nummer to-aviser er bekymringsfull, særlig når dette sees i sammenheng med at antall steder med aviskonkurranse reduseres. Tabellene viser dette i klartekst. Utvalget drøfter i et senere kapittel denne gruppen spesielt med henblikk på tiltak og virkemiddel.

Lokal aviskonkurranse

Utvalget konstaterer at det i Norge fortsatt er stor aviskonkurranse. Utvalget ser også at avistilbudet er blitt mer variert blant annet som følge av fremveksten av lokale fådagersaviser. Utvalget vil i et senere kapittel komme tilbake om dette tilsier endringer i de pressepolitiske mål og virkemidler.

Avisnedleggelser og nyetableringer

Utvalget konstaterer, i likhet med Sigurd Høst, at avisdød og nyetablering har vært en nokså perifer del av den norske avisutviklingen etter 1969. Produktutviklingen som har skjedd blant dagsavisene, har vært et viktig element i denne utviklingen. Veksten for løssalgsavisene er velkjent. Men utvalget vil også understreke at det har vært en stadig fornyelse og produktforbedring blant de lokale dagsavisene.

Siden 1969 har stadig flere områder fått en fådagersavis i tillegg til den lokale dagsavisen. Dette har gitt en ny konkurransesituasjon, som utvilsomt har vært med på å påvirke dagsavisene.

I 1969 var konkurransen mellom lokale dagsaviser med forskjellig politisk tilknytning den viktigste formen for aviskonkurranse. I dag skjer den viktigste lokale konkurransen mellom dagsavisene og lokale fådagersaviser.

Lesevaner

Selv om avislesningen går ned blant unge og unge voksne, vil utvalget understreke at totalkonsumet av norske aviser fortsatt ligger på et svært høyt nivå. Samtidig registreres det en viss nedgang både i andel som leser aviser daglig, og i den daglige lesetiden. Verken fjernsynet eller radioen har tilnærmelsesvis samme rekkevidde og gjennomslag som avisene. Det konstateres også at Internett foreløpig har en marginal betydning som lokal informasjonskanal.

Utvalget peker på at de unges brukervaner i forhold til avisene gir grunn til en viss bekymring. Utvalget foreslår derfor særskilte tiltak med henblikk på å rekruttere og å beholde unge lesere.

4.5 Økonomien i norsk dagspresse

4.5.1 Totaløkonomien i bransjen

Utvalget har vurdert den økonomiske utviklingen i avisbransjen generelt og for aviser som får produksjonsstøtte, spesielt. Utvalget refererer også til tabeller som forteller om enkeltavisers utvikling, samtidig som det er gjort sammendrag for de forskjellige støttegrupper. Dette er for at man skal kunne danne seg et bilde av hvordan produksjonsstøtten slår ut for de gruppene som får støtte. Utvalget har her skilt grovt, det vil si mellom småaviser (aviser med opplag under 6 000), nummer to-avisene og de riksspredte meningsbærende avisene. For å få et bilde av disse avisenes økonomi er det sett på lønnsomhetsutvikling, totalrentabilitet og soliditet.

Videre har utvalget sett på opplysninger om kostnadsutviklingen, herunder utviklingen i antall årsverk. Tilsvarende er det opplysninger om inntektsfordelingen for aviser som får produksjonsstøtte.

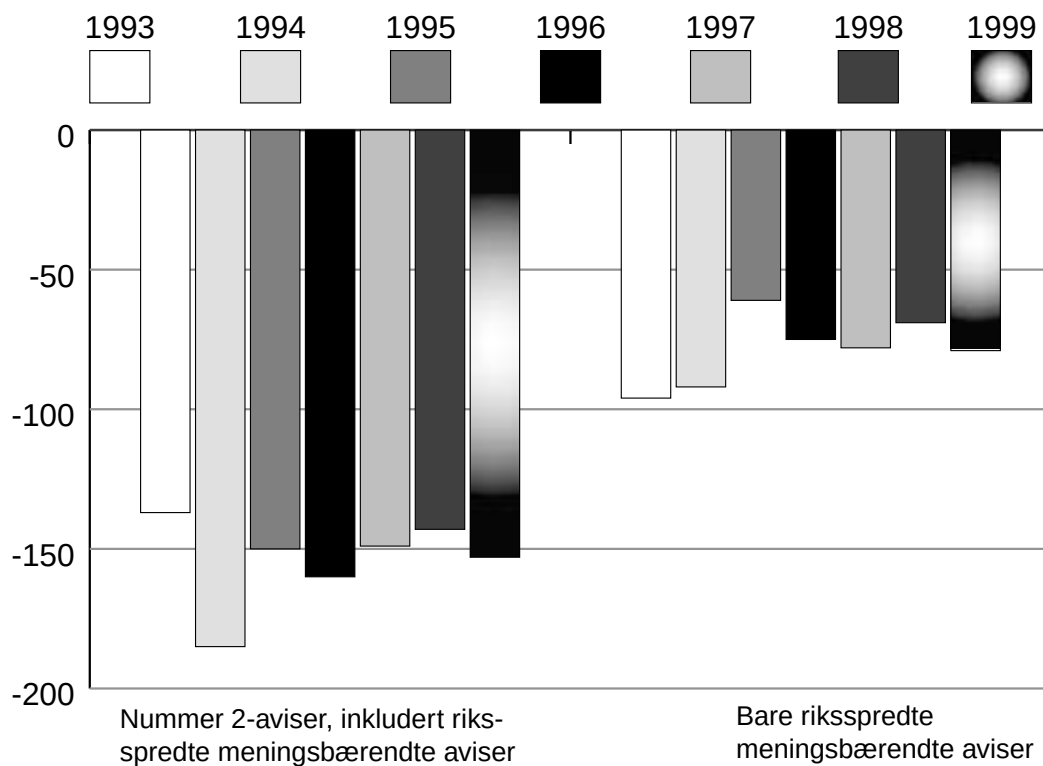
Utvalget har spesielt vurdert annonseutviklingen, herunder endringer i merkevareannonseringen, dessuten annonsesamkjøringenes økonomiske betydning. Strukturelle endringer på disse to områdene – som også henger innbyrdes sammen – har skjedd og vil kunne skje på en måte som påvirker den totale økonomiske situasjonen for aviser som får produksjonsstøtte.

Utvalget har ikke gjort omfattende økonomiske analyser av eller gått i dybden på den totale medieøkonomien. I dag er flere av eierne av de større avisene også involvert i publisering av andre medier enn de trykte – med mulighet for krysssubsidiert og som kan gjøre det vanskelig å skille ut avisøkonomien. Dette er en problemstilling utvalget, på grunn av begrenset tid, ikke har hatt mulighet til å gå inn i.

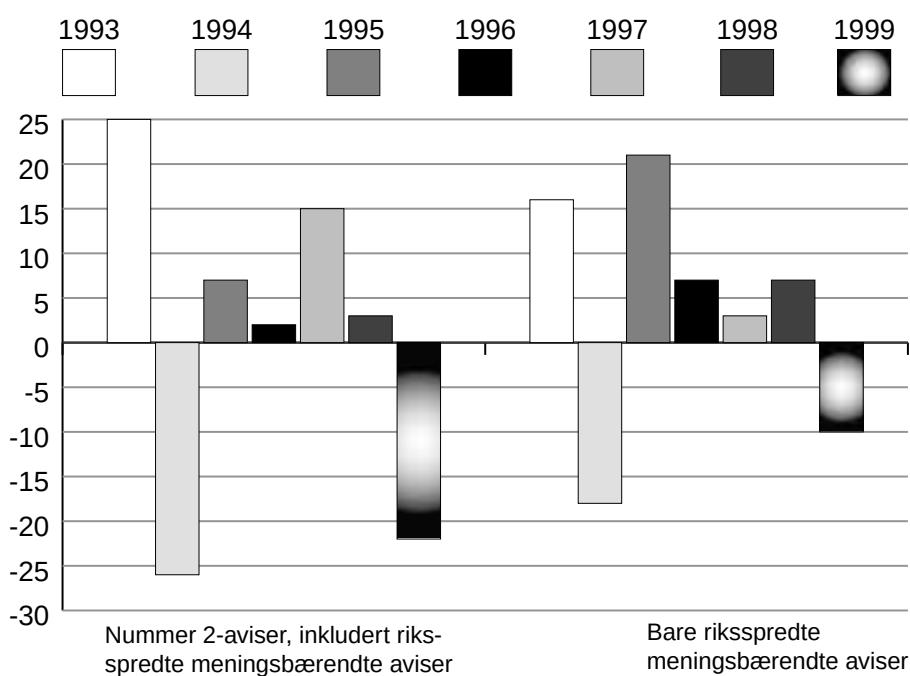
Fremstillingen er i hovedsak basert på informasjon fra Statens medieforvaltning og Norske Avisers Landsforening. Av tidsmessige grunner har det ikke vært mulig å fram 1999-tall i alle oppstillinger. Noen tabeller har derfor 1998-tall.

Et hovedinntrykk

Nummer en- og aleneaviser har hatt en viss bedret lønnsomhet for perioden 1993 til 1999. Trenden er stabilt negativ for både nummer to-avisene og de riksspredte meningsbærende avisene. Begge gruppene hadde en negativ økonomisk utvikling i 1999.



Figur 4.2 Lønnsomhetsutvikling 1993–99 – før støtte, i millioner kroner for støtteberettigede nummer to-aviser og rikssprente meningsbærende aviser.



Figur 4.3 Lønnsomhetsutvikling 1993-1999 før støtteberettigede aviser etter støtte

Grafen viser at begge grupper aviser har hatt en negativ utvikling om vi ser årene 1997-99 under ett.

Tabell 4.19: Driftsresultater for NAL-aviser, fordelt på støttegrupper* og opplagsgrupper. Alle tall i 1000 kroner.

	Eksklusive direkte pressestøtte					Inklusive indirekte pressestøtte				
	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998
Alene	209 490	257 535	258 129	277 930	237 146	209 840	257 885	258 479	278 280	237 146
Støtteber. alene	-10 627	298	538	9 018	11 260	11 146	23 216	23 038	31 507	32 582
Nr 1	450 331	517 677	620 078	746 384	490 485	450 331	517 677	620 078	746 384	490 485
Støtteber. nr 1	342	398	-158	-307	-217	917	973	417	268	314
Støtteber. nr 2	-61 920	-73 569	-71 968	-71 755	-77 537	2 304	-9 699	-6 677	-5 353	-13 440
Meningsbærende	-82 868	-44 949	-57 846	-63 417	-51 945	-17 130	20 601	9 249	3 809	10 375
Andre	26 803	62 177	53 153	77 151	97 702	39 449	64 903	56 176	80 072	100 559
< 5.000	-10 051	-6 488	-8 520	-4 770	-6 246	5 277	9 518	6 959	11 343	8 962
5.001-10.000	7 588	13 397	11 308	29 231	25 096	36 429	33 359	31 561	49 380	46 500
10.001-20.000	67 289	72 304	62 773	78 985	68 683	95 001	98 840	89 567	105 945	93 252
20.001-40.000	59 021	97 003	110 644	126 035	78 362	122 178	161 238	176 650	192 722	139 793
>= 40.001	715 952	795 453	884 331	1 033 307	815 953	746 219	824 702	914 634	1 063 360	844 467
Totalt	839 799	971 669	1 060 536	1 262 787	981 848	1 005 105	1 127 657	1 219 370	1 422 751	1 132 974

*Avisene er klassifisert etter den støttegruppe de tilhørte i 1998. Antall aviser varierer fra år til år.

Kilde: (NAL)

Tabell 4.20: Kostnader 1998 for NAL-aviser. Fordelt på støttegrupper* og opplagsgrupper. Tall i 1000 kr.

Støttekode	Antall	Råvarer	Lønn	Adm. kostnader	Avskrivninger	Tap på krav	Sum kostnader
Alene	45	470 538	1 503 782	779 469	155 868	8 928	2 918 586
Løssalg	2	317 077	546 500	1 047 873	51 935	4 444	1 967 829
Meningsbærende	4	86 839	147 914	123 977	11 255	1 522	371 506
Nr 1	15	348 261	1 815 561	1 500 784	139 553	7 297	3 811 457
Støtteberettigede alene	46	79 505	244 606	145 373	18 415	1 361	489 260
Støtteberettigede nr 1	1	3 894	3 032	1 736	132	23	8 817
Støtteberettigede nr 2	15	118 862	247 685	181 518	16 309	2 019	566 393
< 5.000	36	55 671	123 765	69 471	9 050	935	258 893
5.001-10.000	36	111 812	335 322	189 648	30 418	3 686	670 887
10.001-20.000	27	250 383	605 818	369 484	65 330	3 695	1 294 710
20.001-40.000	19	335 810	941 238	605 657	94 849	5 656	1 983 211
>= 40.001	10	671 301	2 502 937	2 546 470	193 820	11 621	5 926 148
Totalt	128	1 424 977	4 509 079	3 780 730	393 468	25 594	10 133 848

*Avisene er klassifisert etter den støttegruppe de tilhørte i 1998.

Tabell 4.21: Totale kostnader for avisgruppene i perioden 1994 til 1998 for støtteberettigede aviser (i tabellen forkortet til St.) og for ikke-støtteberettigede aviser ("ikke" i tabellen) Tallene er i millioner kroner.

	St.	St.	St.	St.	St.	Ikke	Ikke	Ikke	Ikke	Ikke
Grupper	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998
Nr.1/a	423	459	531	571	583	5233	5802	6032	6345	6860
1-6000	373	407	479	519	549					
6-10 000	19	20	20	18	18	321	401	332	383	433
10-20 000	31	32	32	34	34	975	957	1004	1101	1139
>20 000						3959	4454	4696	4861	5288
Nr. 2	530	572	631	680	748	192	244	223	239	289
1-6000	91	99	97	93	81					
6-10 000	58	57	63	117	108					
10-20 000	197	204	254	244	223					
> 20 000	184	212	217	226	336	192	244	223	239	289
Riks	368	364	368	382	398					
1-6000	5	4								
6-10000	29	28	29	28	27					
10-20000	94	90	93	95	99					
> 20000	240	242	246	259	272					
Løssalg						1817	1850	1843	1925	1968
Totalt	1321	1395	1530	1633	1729	7264	7896	8098	7909	9117

Kilde: (Statens medieforvaltning)

Ikke-støtteberettiget nummer to-avis er her Dagens næringsliv. Finansavisen har bare levert regnskap for to år, og er dermed ikke tatt med i oversikten.

Av de støtteberettigede avisene har nummer to-avisene hatt en betydelig kostnadsvekst. Nummer to-avisene med opplag mellom 10 000 og 20 000 har imidlertid hatt en moderat vekst i kostnadene de siste fem år.

Blant de riksspredte meningsbærende avisene som får støtte, har kostnadsveksten vært moderat, like under ti prosent i perioden 1994-1998.

Redaksjonelle kostnader

Utvalget har fra Norske Avisers Landsforbund innhentet oversikt over redaksjonelle kostnader per side med redaksjonelt stoff for enkelte norske aviser:

<i>Avis</i>	<i>Gj. snitt per redaksjonell side</i>
Verdens Gang	kr 17 000
Aftenposten	" 14 700
Fædrelandsvennen	" 3 800
Dagsavisen	" 3 500
Vårt Land	" 3 100
Bergensavisen	" 2 000
Klassekampen	" 2 000
Agderposten	" 1 800

Tallene er omregnet fra fullformat til tabloid i forholdet 1:2, som ikke er helt nøyaktig. Tallene for Agderposten, Dagsavisen, Fædrelandsvennen, Klassekampen og Verdens Gang gjelder for 1999. For de andre avisene er tallene fra 1998.

De tre store regionavisene (Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad) har kostnader i overkant av kr 6 000 per redaksjonell side omregnet til tabloid-format.

Det kan være visse forskjeller i hvilke kostnader som er inkludert i tallene, for eksempel kostnader med internett, lokalkontor, mv., men tallene skulle i hovedsak gi et noenlunde riktig bilde av den innbyrdes ulikheten i redaksjonelle kostnader.

Som det går frem av oversikten, er de redaksjonelle kostnadene i forhold til stoffmengde svært forskjellige. Aviser som mottar produksjonstilskudd vil gjennomgående ha langt lavere kostnader i forhold til mengden av redaksjonelt stoff enn de avisene de konkurrerer med. I noen grad vil dette kunne ha sammenheng med lavere lønnsnivå.

Det vil alltid være forskjeller i redaksjonelle kostnader i de ulike avisene. For eksempel vil dekning av det som skjer på den internasjonale arena, innebære vesentlige høyere kostnader enn det rene lokalstoffet. Tallene viser også at aviser som har økonomisk mulighet til det, bruker vesentlig mer på sine redaksjoner.

Oppfyllelsen av målene for pressepolitikken kan ikke utelukkende avleses av antall aviser, utgivelsessteder og opplag. Det vil også være avhengig av at avisene har nok redaksjonelle ressurser til å kunne utføre sine samfunnsmessige oppgaver på en tilfredsstillende måte. For å fylle sin funksjon må de ha et visst redaksjonelt armslag. Dette er en del av bakgrunnen for den økningen i produksjonstilskuddet utvalget foreslår.

Konkurransesituasjon Alene Rikssp. Rikss Nr. 2 Nr. 2 Rikssp. Nr. 2 Rikssp. Nr. 2 Rikssp.												
		Andøy-posten	Dagen	Dagsavisen	Fremtiden	Tromsø	Nationen	Demokraten	Vårt Land	Bergensavisen AS	Klassekampen*	SUM
Årsverk	1995	12	36	143,3	52,5	51	58	44	94	118,5	46	655,3
totalt	1997	12	34	153,6	50,5	54	62	43	96	128,2	44	677,3
	1999	12	34	132,2	45,8	54	63	29,5	97	104,9	37	609,4
% endring 95/99		-	-6	-8	-13	6	9	-33	3	-11	-20	-7,0

		Andøyposten	Dagen	Dagsavisen	Fremtiden	Tromsø	Nationen	Demokraten		Bergensavisen AS	Klassekampen*	SUM
Redaksjonelle	1995	4	12	76,6	27,5	20	28	20		49,4	30	267,5
årsverk	1997	4	12	82,5	25,5	20	31	18		49,9	29	271,9
	1999	4	15	70	22	22	32	14		45,7	24	248,7
% endring 95/99		-	25	-9	-20	10	14	-30		-7	-20	-7,0

Tabell 4.22: Utviklingen i antall årsverk i et utvalg aviser 1995-99

* Antall fast ansatte, men utviklingen for årsverk er lik. For noen aviser er antall ansatte i trykkeri inkludert.

Sju av de ti avisene i denne oversikten har redusert antall redaksjonelle årsverk i perioden 1995–1999. I sum har de ti avisene sju prosent reduksjon i antall årsverk totalt og det samme i antall årsverk i redaksjonen.

4.5.1.1 Enkeltavisenes økonomi

I tabellvedlegget følger en oversikt over de økonomiske resultater for de avisene som er medlemmer av Norske Avisers Landsforening (NAL) og Landslaget for Lokalaviser (LLA). Oversikten omfatter inntekter, driftsresultat og driftsmargin for 1997 og 1998 samt egenkapital for 1998.

Se vedlegg 7, tabell 7.2

*Kostnader/inntekter***Tabell 4.23: Avisenes kostnadsstruktur i 1998, i prosent**

Kostnadsstruktur	
Personal	44,2
Andre kostnader	37,5
Råvarer	14,2
Avskrivninger	3,8
Tap på fordringer	0,2
Inntektsstruktur	
Annonser	51,0
Opplag	42,2
Andre inntekter	6,8

Kilde: (NAL)

Antall årsverk blant NALs medlemsbedrifter er anslått til om lag 10 500, eksklusive avisbud. Omsetningen per årsverk er ca. en million kroner.

4.5.1.2 Inntektsfordelingen i pressen

Annonseinntektenes andel av de totale inntekter i pressen var høyere i 1999 enn i 1995. Imidlertid er annonseandelen av inntektene under rekordnivået i 1986, da andelen var hele 57 prosent. For perioden 1992–1999 er opplagsinntektenes andel forholdsvis stabile, med et nivå på mellom 41 og 43 prosent av totalinntektene. Tabellen under viser at opplagsandelen av inntektene var vesentlig lavere på 1980-tallet, for eksempel med 33 prosent i 1986, mot 42 prosent i 1999.

Produksjonsstøttens andel av totalinntektene for bransjen er stabil på to prosent i hele perioden 1986–1998, men noe lavere i 1999.

Tabell 4.24: Inntektsfordelingen i pressen (prosent)

	1986	1989	1992	1995	1998	1999
Annonser	57	52	45	45	50	49
Abonnement	18	20	22	23	23	24
Løssalg	15	17	21	20	18	20
Produksjonsstøtte	2	2	2	2	2	1
Andre	8	9	10	10	7	6
Sum	100	100	100	100	100	100

Mens snittet for bransjen er at annonseinntektene utgjør halvparten av de totale inntektene, er annonseinntektenes andel vesentlig mindre for nummer to-avisene og de riksspredte meningsbærende aviser. For kategorien riksspredte meningsbærende aviser var annonseandelen bare 27 prosent i

1999, for nummer to-avisene 39 prosent, mens abonnementsavisene som gruppe har en annonseandel av inntektene på 56 prosent.

Tabell 4.25: Inntektsfordeling i prosent, basert på regnskapstall for 1998 og 1999.

	Alle aviser	Alle aviser	Støtte- berett.	Støtte- berett.	Nr 2	Nr 2	Riksd. Mening.	Riksd. Mening.
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Annonser	50	49	48	45	38	38	28	28
Abonnement	23	24	30	32	34	34	45	47
Løssalg	19	20	6	7	9	9	3	4
Produksjonstøtte	1	1	12	10	15	13	20	19
Andre	9	6	4	6	4	6	4	2
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100
Totalsum i kr	11,9	11,9	1,7	1,6	1,0	1,9	0,4	0,4

Mønsteret for nummer to-avisene/riksdekkende meningsbærende aviser er klart:

- de har en lavere annonseandel enn øvrige aviser
- de har en høyere andel abonnementsinntekter
- de har en lavere andel løssalg
- produksjonsstøtten utgjør en vesentlig del av de totale inntektene.

I tabell 4.26 ser vi inntektsstrukturen i noen grupper aviser med produksjonsstøtte mot løssalgsaviser og abonnementsaviser samlet.

Tabell 4.26: Inntektsstruktur i ulike avistyper, 1998

	Alle	Løssalg	Ab-aviser	Nr. 2	Riks
Annonser	50	25	56	38	38
Abonnement	23	1	28	34	45
Løssalg	18	73	6	9	3
Prodstøtte	2	0	2	15	20
Andre	7	1	8	4	4
Sum	100	100	100	100	100
Mrd.kr	11,9	2,2	9,7	1,0	0,4

Tabell 4.27: Opplagsinntekter for NAL-aviser. Fordelt på støttegrupper* og opplagsgrupper. Tall i 1000 kr.

Støttekode	Antall	1994	1995	1996	1997	1998
Alene	39	676 034	700 919	737 063	782 812	820 313
Støtteber. alene	38	132 874	139 194	145 112	150 875	156 600
Nr 1	14	1 213 191	1 248 514	1 303 125	1 366 655	1 404 489
Støtteber. nr 1	1	3 352	3 484	3 713	3 808	4 071
Støtteber. 2	14	170 619	176 418	185 272	188 895	193 189
Meningsbærende	3	141 927	145 835	150 675	153 704	153 488
Andre	2	137 760	143 912	158 580	172 350	209 883
< 5.000	30	62 900	65 041	68 591	69 730	72 506
5.001-10.000	31	160 835	165 910	176 755	187 649	196 275
10.001-20.000	25	369 654	382 110	399 054	417 276	433 778
20.001-40.000	17	654 453	677 192	710 595	741 604	765 387
>= 40.001	10	2 912 415	2 881 500	2 894 939	3 005 572	3 104 291
Totalt	113	4 160 257	4 171 753	4 249 934	4 421 831	4 572 237

*Avisene er klassifisert etter den støttegruppe de tilhørte i 1998.

Kilde: (NAL)

4.5.2 Annonseinntektene

4.5.2.1 Internasjonalt

Mens norske dagsaviser har en andel på 45 prosent av reklameinvesteringene, har danske aviser 68 prosent og svenske aviser 58 prosent. Tallene er omsetning i 1998.

Tabell 4.28: Merkevarerannonsering fordelt på hovedmedier for noen utvalgte land (1998, i prosent):

	Dagsaviser	Tidsskrifter	TV	Radio	Kino	Boards
Danmark	68	4	22	2	1	3
Frankrike	24	23	34	7	1	12
Nederland	49	23	18	6	0	4
Storbrit.	36	23	32	3	41	4
Østerrike	31	27	23	4	1	3
USA	36	13	39	10	0	2
Finland	55	17	21	4	0	3
Sverige	58	13	21	3	1	4
Norge	45	7	37	7	1	2

Kilde: (WAN, World Press Trends 1999)

Tabell 4.29: Annonseinntekter for NAL-aviser. Fordelt på støttegrupper og opplagsgrupper. Tall i 1000 kr

Støttekode	Antall	1994	1995	1996	1997	1998
Alene	39	1 007 162	1 102 226	1 182 332	1 266 263	1 329 028
Støtteber. alene	38	201 901	219 139	228 326	237 953	247 811
Nr 1	14	2 002 315	2 173 492	2 445 931	2 694 534	2 823 337
Støtteber. nr 1	1	3 641	3 374	4 047	4 117	4 409
Støtteber. nr 2	14	165 137	180 977	198 449	217 077	226 443
Meningsbærende	3	79 372	84 716	85 712	92 488	95 388
Andre	2	89 230	107 061	112 017	144 830	173 684
< 5.000	30	100 845	108 749	114 794	116 726	120 643
5.001-10.000	31	260 351	274 678	291 751	319 832	339 644
10.001-20.000	25	535 694	589 809	618 366	659 189	686 627
20.001-40.000	17	747 054	818 999	880 546	941 191	991 290
>= 40.001	10	2 301 293	2 514 632	2 829 027	3 180 228	3 324 145
Totalt	113	3 945 237	4 306 867	4 734 484	5 217 166	5 462 348

4.5.2.2 Annonseinntekter over tid

De 39 alene-avisene som er tilknyttet NAL, økte sin annonseomsetning fra 1 007 millioner kroner i 1994 til 1 329 millioner kroner i 1998, en økning med 322 millioner kroner, tilsvarende 32 prosent. Omtrent samme prosentvise økning hadde de støtteberettigede nummer to-avisene, som økte fra 165 millioner kroner til 226 millioner i samme periode.

4.5.2.3 Aviser sammenliknet med andre medier

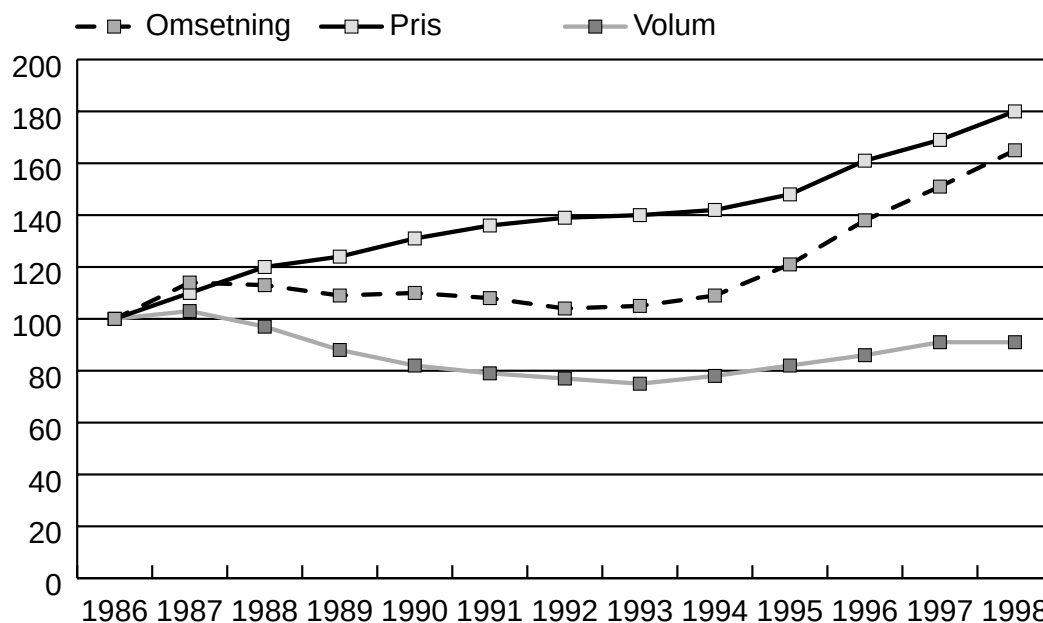
Annonseutviklingen i norsk dagspresse fra 1986 er preget av to hovedfaser:

Perioden fra 1987 til 1993 da annonsevolumet falt med ca. 25 prosent.

Perioden fra 1993 til 1998, da annonsevolumet økte igjen, med ca. ti prosent.

Det er en klar sammenheng her mellom den generelle konjunkturutvikling og annonsekonjunktoren. Økt arbeidsledighet, høy rente og relativt lav forbruksvekst var stikkord i perioden 1987-1993.

Fallet i volum i perioden 1987-1993 var vesentlig større enn fallet i omsetning (25 prosent mot 10 prosent). Dette skyldes blant annet at volumnedgangen ble kompensert med prisøkning. Da TV i 1992 ble et annonsemedium, falt dette sammen med konjunkturedningen fra nedgang til oppgang. Det private konsumet økte, noe som alltid har slått positivt ut på avisannonseringen.



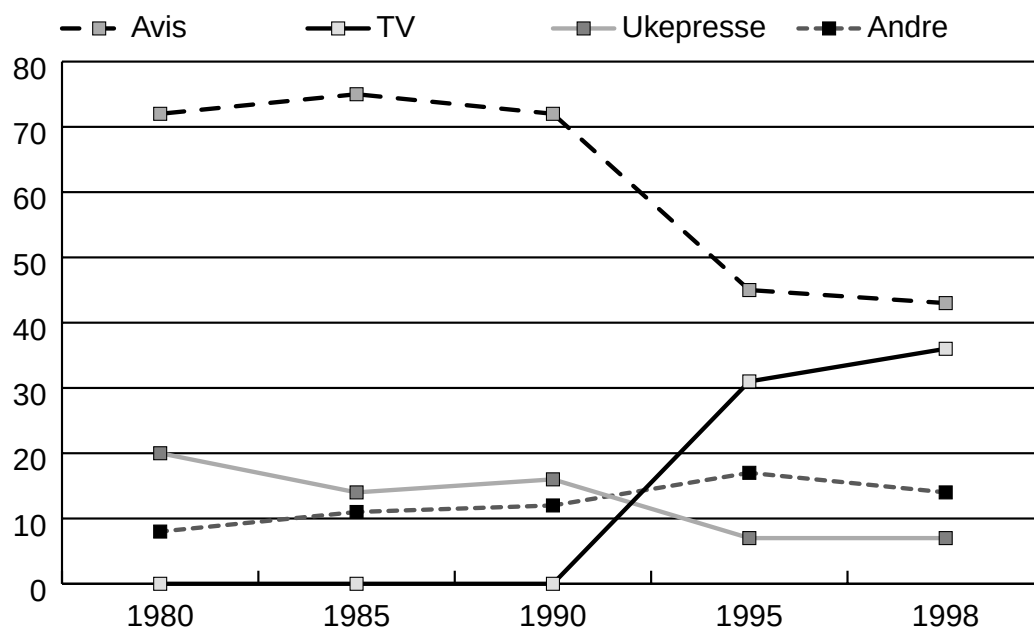
Figur 4.4 Annonseutviklingen i norsk presse 1986–98 illustreres med denne grafen (indeks: 1986=100):
Kilde: (NAL)

At TV ble et annonsemedium, førte blant annet til: 1. Det kom inn nye annonsører på merkevareriden, aktører som nesten bare benyttet TV, og som delvis tidligere ikke hadde vært på det norske markedet, 2. De typiske avisannonserne økt volumet for å forsvare sine posisjoner.

Disse to momentene antas å være hovedårsakene til at avisene ikke i større grad merket innføringen av TV-reklame, som jo ble en sterk konkurrent til avisene.

Dette illustreres med utviklingen for merkevareannonseringen. Fram til 1990 hadde avisene godt over 70 prosent av annonseringen for merkevarer, en andel som falt til 45 prosent i perioden 1992–1995. I samme periode fikk ukepressen mer enn halvert sin markedsandel, fra 16 til 7 prosent. TV-reklamen vokste raskt til en andel på over 30 prosent.

I dag er utviklingen på linje med de andre nordeuropeiske land.

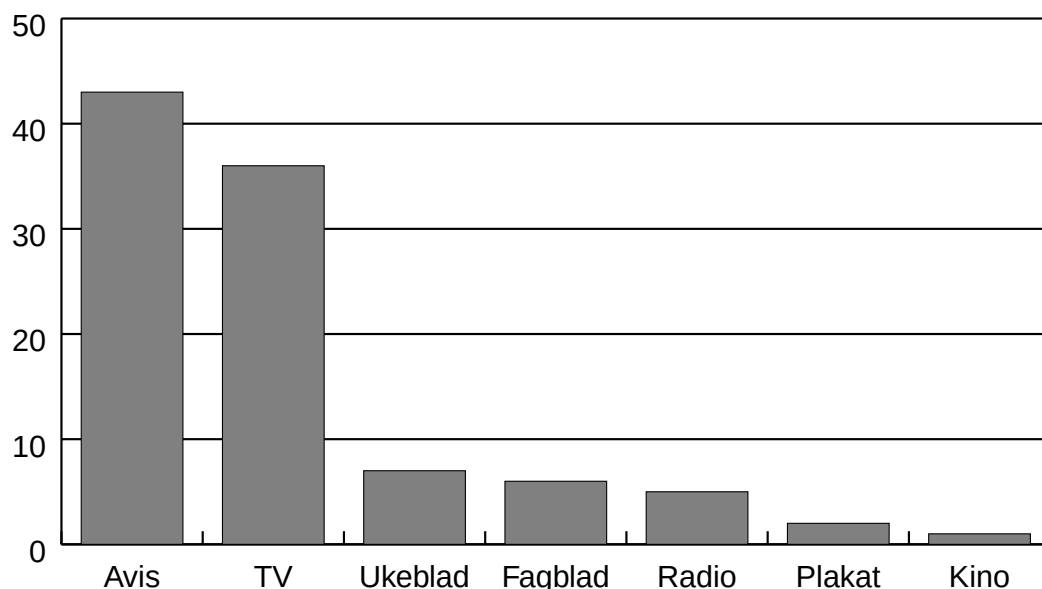


Figur 4.5 Utviklingen av merkevareannonsering fordelt på medier:

Kilde: (AC Nielsens Reklame Statistikk)

Merkevareannonseringen utgjør mellom 30 og 40 prosent av avisenes totale annonseomsetning, hvilket betyr at for de fleste aviser er den lokale annonseringen viktigst. Men også på dette området har det skjedd store endringer i de siste årene. Dette er først og fremst knyttet til utviklingen av kjeder, særlig innen annonsekategoriene mat, tekstil, elektro og møbel, som er tunge annonseprodukter for lokalavisene. Dannelsen av kjeder har ført til at reklamebeslutninger er flyttet fra den lokale kjøpmann til nasjonale og internasjonale beslutningstakere. Avgjørelsen om hvor en forretning skal annonsere, tas nå i mye mindre grad enn tidligere av den lokale kjøpmann, som jo hadde lokalavisen som en naturlig samarbeidspartner.

Et eksempel på denne utviklingen er at RIMI kuttet ut annonsering i ca 100 lokalaviser og flyttet annonseringen til TV og ukepresse. Det er beslutninger som denne som gjør at avisene taper markedsandeler innen kjedeannonseringen. Bare i perioden 1995-1998 har avisene tapt sju prosentpoeng, et tap som nesten i sin helhet har gått til TV.



Figur 4.6 Markedsandel per mediegruppe

Kilde: (AC Nielsens Reklame Statistikk)

4.5.2.4 Annonseomsetning i 1999

Norske Avisers Landsforening samler hver måned inn opplysninger om annonsering i 99 av medlemsavisene. Disse avisene har totalt et opplag i overkant av 2,7 millioner eksemplarer, som tilsvarer 91,4 prosent av det totale opplaget for NAL-avisene. Grunnlaget i tabellen som viser annonsevolum fordelt på konkurransesituasjon, er lavere enn i de øvrige tabellene. Dette skyldes at løssalgsavisene ikke er tatt med i denne tabellen. Antall volumtall er angitt i 1000 spaltemillimeter.

Tabell 4.30: Annonseomsetning etter opplag og konkurransesituasjon

	1998	1999	Endring i %
Totalt	643 141	616 218	- 4,2
Opplagsgrupper			
Under 5 000	20 042	19 310	- 3,6
5 001 - 10 000	78 713	75 122	- 4,6
10 001 - 20 000	148 847	140 453	- 5,6
20 001 - 40 000	174 607	170 382	- 2,4
Over 40 000	220 932	210 951	- 4,5
Konkurransesituasjon			
Aleneavis (62 aviser)	299 243	287 169	- 4,0
Nisje (6)	18 239	17 106	- 6,2
Nummer 1 (17)	233 160	223 161	- 4,3
Nummer 2 (12)	76 429	72 378	- 5,3

4.5.2.5 Bransjens vurdering av det fremtidige annonsemarked

Når det gjelder det fremtidige annonsemarked har Norske Avisers Landsforening og Landslaget for Lokalaviser i et brev til Dagspresseutvalget (02 12 1999) gjort denne vurderingen:

- Den generelle konjunkturutvikling:
Per dato ser denne positiv ut, men erfaringene fra 1998 viser at konjunkturerne kan endre seg meget hurtig.
- Konkurransesituasjonen mot TV:
De fleste innen reklamebransjen spår en fortsatt overføring av markedsandeler fra avis til TV. Imidlertid er fordelingen mellom de to største mediekanalene nå kommet på et nivå som er likt med de land vi kan sammenlikne oss med. Ut fra dette kan vi ikke vente de store forskyvningene. Et usikkerhetsmoment er hvordan TV som medium vil utvikle seg når digitalt TV kommer for fullt.
- Konkurransesituasjonen mot Internett:
Utviklingen i 1999 viser at Internett kan komme til å spise av avisenes rubrikkannonsermarked, særlig stilling ledig, bil og eiendom. Dette er svært viktige markeder for avisene, både mht. annonseinntektene og avisene som leserprodukt. Spørsmålet blir i hvor stor grad avisene selv kan skape synergieffekter mellom avis- og Internett-annonsering.
- Konkurranse mot gratisaviser:
Særlig i 1999 har vi sett fremveksten av gratisaviser med relativt høy redaksjonell kvalitet. Abonnementsavisene kan møte denne konkurransen først og fremst med dokumentasjon, både kvantitativt (lesing, lesetid, lesemengde) og kvalitativt (leserens forhold til produktet).
- Kjedeutviklingen:
Vi må vente en fortsatt konsentrasjon på annonsørsiden. Innen de ulike markedene vil det bli færre og sterkere kjeder. Avisenes mulighet for å møte denne utviklingen er blant annet:
 - Standardisering: Gjøre avisannonsering enklere for kunden
 - Profilere avis som det sterkeste kjøpsutløsende medium
 - Profilere avis som det medium som er nærmest det lokale marked
 - Sterke samkjøringer som er konstruert ut fra markedsmessige behov, lokalisert nært beslutningstakerne på annonsørsiden (en del av standardiseringen)

I et brev til utvalget (08 02 2000) peker A-pressens konsernadministrasjon på at avisenes markedsbestemte rammebetingelser er i rask endring på det tidspunktet da utvalget avgir sin innstilling. A-pressen skriver at det blant bransjens ledere, både i Norge og Europa ellers, er en økende enighet om at avisene er nødt til å tilpasse seg et betydelig lavere inntektsnivå i fremtiden. Dynamikken i denne utviklingen er blitt vesentlig klarere de siste månedene, skriver A-pressen og peker spesielt på to forhold:

1. Merkevareannonseringen blir stadig viktigere. Store annonsører flytter fra avis til fjernsyn. En annonsør som ICA/Rimi vil i år 2000 nesten utelukkende bruke fjernsyn i sin markedsføring av dagligvarer. Dette slår spesielt ut for lokalavisene.
2. Rubrikkannonseringen, som utgjør 25-50 prosent av annonseinntektene til

region- og lokalavisene, er i ferd med skyves over mot digitale distribusjonsformer.

A-pressen konkluderer:

"Utviklingen mot slutten av 1999 bekrefter de nye utviklingstrekk i reklamemarkedet, og er i historisk sammenheng helt spesielle. Tidligere var det stort samsvar mellom helsetilstanden i norsk økonomi og avisenes annonseinntekter. Men til tross for at Norge går bra og reklameomsetningen totalt sett øker, har lokal- og regionavisene samlet sett nedgang i annonseinntekter. De tre siste månedene hadde A-pressen en svikt på 3,4 prosent for lokalavisene og 7 prosent for nummer to-avisene i forhold til tilsvarende måneder i 1998. Alt tyder på at denne utviklingen vil fortsette i år."

4.5.3 Annonseamkjøringer

4.5.3.1 *Hvordan samkjøringene virker*

En annonseamkjøring er et samarbeid mellom to eller flere aviser. Annonserør som benytter samkjøringsaviser får rabatt på sine annonser dersom de rykker inn identiske eller nesten identiske annonser i alle avisene i samkjøringen. Den følgende fremstilling bygger i hovedsak på opplysninger fra Eierskapetilsynet.

Annonseamkjøringene kan kort beskrives slik:

- Annonseamkjøringer er i virkeligheten et prissamarbeid, noe som betyr at Norske Avisers Landsforening må ha en generell dispensasjon fra konkuranseloven. Sist Konkurransetilsynet behandlet dette 15. desember 1995, hvor det i vedtaket heter:

"Fordi samarbeidet omfatter felles prissetting mellom flere aviser, antar Konkurransetilsynet at samkjøringene representerer et prissamarbeid som er i strid med konkuranselovens § 3-1....

Etter Konkurransetilsynets vurdering kan annonseamkjøringene bidra til at det blir mer attraktivt for annonserør å annonsere i NALs medlemssaviser. Tilsynet antar derfor at samkjøringene kan bidra til å styrke avisenes konkurransekraft overfor andre reklamemedier og at samkjøringene derfor kan virke konkurransefremmende på annonsemarkedet."

Denne dispensasjonen gjelder frem til 31. desember 2001.

Konkurransetilsynet kan ved enkeltvedtak eller forskrift dispensere fra forbudene i §§ 3-1 til 3-4 dersom:

- a) konkurransereguleringen innebærer at konkurransen i vedkommende marked forsterkes,
- b) det må forventes effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningen,
- c) konkurransereguleringen har liten konkurransemessig betydning, eller
- d) det foreligger særlige hensyn.

Det kan stilles vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjonen kan trekkes tilbake dersom vilkårene for dispensasjonen ikke er oppfylt eller forutsetningen for dispensasjonen ikke lenger er til stede.

Konkurranseloven forbyr enkelte former for konkurransebegrensende atferd som normalt har skadelig virkning for lovens formål. Forbudene omfatter samarbeid om og påvirkning av priser, avanser og rabatter, og av anbud. Videre er samarbeid om og påvirkning til markedsdeling forbudt. Loven gir enkelte unntak fra forbudene, og Konkurransetilsynet kan gi dispensasjon fra forbudene. Tilsynet har utarbeidet retningslinjer for vurdering av dispensasjoner for prissamarbeid.

Den store fordelene med samkjøringene er at avisene kan opptre som grupper i forhold til kundene. De store annonsørene ønsker dekning og rabatter som de mindre avisene ikke er i stand til å gi.

Noen samkjøring opererer med tilvalgsaviser. Det betyr at annonsørene kan velge om de vil ha inn annonsene sine eller ikke i disse avisene. Oftest er det mindre aviser som har status som tilvalgsaviser.

Samkjøringene operer i fire typer markeder:

1. Nasjonalt
2. Regionalt
3. Fylkesvis
4. Lokalt

Samkjøringenes inntekter fordeles tilbake til de avisene som er med i samkjøringen. Fordelingen kan skje på forskjellige måter. Hovedprinsippet er en fordeling basert på avisenes opplags- og lesertall, men det kan også tas hensyn til enkeltavisers konkurransesituasjon.

Fordi mange av de store samkjøringskundene har sentralisert sin virksomhet, har mange av samkjøringene salgskontor i Oslo.

Samkjøringene er ofte organisert som aksjeselskap, eid av avisene som er med i samkjøringene.

Samkjøringsmodellen representerer et mer rasjonelt salg og en mer rasjonell produksjon enn om alle avisene skulle gjøre dette selv. Administrasjonene blir også forenklet. For kunden betyr dette at vedkommende får én felles faktura i stedet for en faktura fra hver avis.

For de aller fleste samkjøring er prisen lavere enn summen av vanlig annonsepris i de deltakende aviser. Rabatten vil variere etter samkjøringenes struktur og dekning. Gjennomsnittlig rabatt for alle samkjøring er rundt 33 prosent. Rabatten er størst i Nord-Norge, hvor de konkurrerende samkjøringene begge gir 50 prosent av fullpris i avisene i samkjøringen.

Kjededannelsene, og med den overflytting av reklamebeslutninger bort fra det lokale nivå, har ført til at avisenes annonsesamkjøringen spiller en stadig større rolle. Tall fra NALs annonsestruktur-undersøkelsen 1998 viser at 11 prosent av avisenes totale annonseomsetning og 27 prosent av total merkevarerannonsering, går gjennom byrå/formidler. Aviser som Aftenposten, VG og Dagbladet er ikke med i noen samkjøring, og tar vi vekk annonseomsetningen for disse avisene, vil andelen byrå-annonser stige betydelig.

For mange lokalaviser utgjør samkjøringsandelen opp mot tre firedeler av den totale byråomsetning. Denne strukturendringen på annonsesiden betyr også at flere aviser, ikke minst nummer to-aviser, er helt avhengig av å være med i en annonsesamkjøring.

4.5.3.2 Samkjøringenes betydning

Annonse-samkjøringenes betydning i Avis-Norge varierer, både i forhold til avisstørrelse, konkurranseposisjon, eierforhold og geografi. Mens samkjøringene er viktige på Østlandet og i Nord Norge, spiller de en liten rolle på Vestlandet. Er en avis med i en av de tre store konsernene, er det stor sannsynlighet for at den også er med i en eller annen samkjøring. De store avisene er i større grad enn de små avisene med i samkjøringer. Det finnes rundt et hundretall småaviser som ikke er med i noen form for samkjøring. De utsatte nummer to-avisene er som en hovedregel med i annonse-samkjøringer.

Noen konkrete og relativt ferske eksempler på samkjøringenes betydning:

1. Da avisen Samhold på Gjøvik gikk inn, var det blant annet begrunnet med at Østlandssamkjøringen fikk mindre betydning når den fusjonerte Gudbrandsdølen/Dagningen på Lillehammer gikk over til den konkurrerende Hedmark/Oppland-Samkjøringen.
2. Et annet eksempel på samkjøringenes betydning fikk vi da Eierskapstilsynet behandlet A-pressens kjøp av avisen Hadeland. A-pressen eier også to de andre lokalavisene i området, Oppland Arbeiderblad og Ringerikes Blad. Eierskapstilsynet vurderte da om ikke A-pressens stilling i området ble for dominerende i og med at A-pressen ville være den eneste eier i det lokale avismarkedet. Imidlertid konkluderte tilsynet med å akseptere oppkjøpet. Det interessante i denne sammenhengen er selve begrunnelsen for dette – nemlig at et inngrep ville føre til at avisen ville miste inntekter fra A-pressens samkjøringer. Eierskapstilsynet mente dette kunne sette avisen i fare.
3. I Østfold hersket det som mange kalte "aviskrig" høsten 1999. "Krigen" hadde ikke minst sammenheng med konkurransen mellom de to samkjøringene eid av A-pressen og Orkla. Halden Arbeiderblad hadde i en rekke år vært med i A-pressens "Østfoldsamkjøringen". Avisen var den eneste lokalavisa i Halden, med en dominerende markedsposisjon. Med den begrunnelse at Orklas samkjøring ga et bedre utbytte, bestemte Halden Arbeiderblad seg for å forlate Østfoldsamkjøringen. Dette førte til sterke reaksjoner i A-pressen, som til og med forsøkte å stoppe denne overgangen med rettslige midler. Ansatte i de øvrige A-pressavisene i Østfold arrangerte protestdemonstrasjon i Halden for å forsøke å påvirke beslutningen som imidlertid sto fast. A-pressens svar ble å kjøpe den lokale gratisavisen Haldenposten for å etablere en ny abonnementsavis i byen som en konkurrent til Halden Arbeiderblad (hvor A-pressen fortsatt har en eierandel på 40 prosent). Dette ble nødvendig for at A-pressens samkjøring i Østfold skal ha en dekning som gjør den konkurransekraftig med Orklas samkjøring. "Samkjøringskrigen" i Østfold ble enda mer skjerpet da Orklas aviser inngikk et samarbeid med gratisavisen Sarpsborg i dag. Dette samarbeidet mente A-pressen var i strid med NALs vedtekter og tok saken opp i NAL. Imidlertid avviste NAL A-pressens henvendelse. De hete følelsene i Østfold viser med all tydelighet samkjøringenes betydning. Med Halden Arbeiderblad og Sarpsborg i dag med i sin samkjøring, styrket Orkla-avisene sin posisjon, samtidig som konkur-

renten fikk svekket sin leserdekning. A-pressens frykt er at Østfold-samkjøringens inntekter skal bli så redusert at dette får betydning for pressegruppens to utsatte aviser i fylket, Moss Dagblad og Demokraten, som får en vesentlig del av sine inntekter fra Østfoldsamkjøringen.

4. A-pressens oppkjøp av Lofotposten fikk også konsekvenser for samkjøringsstrukturen. Lofotposten var med i den Harstad Tidende-dominerte Nord-Norge samkjøringen. Da Lofotposten ble solgt til A-pressen gikk den over til den konkurrerende samkjøringen, Media-Nor, eid av A-pressen. A-pressen sto også sentralt i oppbyggingen av Bladet Harstad, som gir Media Nor dekning den ellers ikke hadde i Harstad. I sum styrket disse trekkene A-pressens posisjon på bekostning av konkurrenten.

4.5.3.3 Konsernene og samkjøringene

Eksemplene foran viser også at bygging av nye og forsterkning av eksisterende annonsesamkjøring er et vesentlig element for avis-konsernene. De fleste samkjøringene er tilknyttet de store konsernene. Tidligere uavhengige aviser er kjøpt opp av konsernene, samtidig som det har skjedd endringer i samkjøringsstrukturen. Resultatet av dette er at opplaget for samkjøring utenfor konsernene i de ti siste årene har falt fra 15 prosent til seks prosent.

A-pressen har i de siste årene, ikke minst fordi konsernet eier mange flere lokalaviser enn noen andre, vært mest aktiv på samkjøringsfronten. Orkla gikk over i en mer aktiv fase enn tidligere høsten 1999 og startet samarbeid med gratisaviser i sine samkjøring både i Østfold og Oslo. Schibsted er involvert i annonsesamkjøringen Tre store, som omfatter tre av regionavisene som Schibsted har eierinteresser i: Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad. Schibsted har også eierinteresser i Fædrelandsvennen, som er med i den Orkla-dominerte samkjøringen De fire neste. Dessuten eier Schibsted 39 prosent i Harstad Tidende, som kontrollerer Nord-Norge-samkjøringen

Mot slutten av 1999 ble lansert nye samkjøringsmodeller hvor også gratisaviser inngår. Fra årsskiftet 2000 startet Schibsted og Orkla en felles annonsesamkjøring for Oslo og Akershus hvor også gratisavisen Avis1 inngår. A-pressens svar på dette var, gjennom Norsk Avisdrift, der A-pressen eier 33,6 prosent, å etablere en gratisavis i Asker og Bærum for å tilby sine kunder dekning i hele Akershus. Også dette underbygger samkjøringenes stadig viktigere rolle. Det nye i 1999 var at gratisavisene fikk en plass i de store konsernernes samkjøringsstrategier.

Alle de tre store konsernene er involvert i disposisjoner som knytter gratisaviser til samkjøring, noe denne oversikten fra 1999 viser:

- Orkla tok med gratisavisen Sarpsborg i dag i sin samkjøring i Østfold.
- Schibsted etablerte gratisavisen Avis1 for å møte konkurransen fra gratisavisen Osloposten.
- A-pressen kjøpte 33,6 prosent av selskapet Norsk Avisdrift ASA som gir ut gratisavisene Osloposten og Byavisa (Trondheim). Norsk Avisdrift etablerte annonsesamarbeid med Osloposten og A-pressens lokalaviser i Akershus.
- Schibsted inngikk samarbeid om annonsesamkjøring for Oslo-Akershus

med Orkla.

Se vedlegg 7, tabell 7.3 og tabell 7.4.

4.5.4 De produksjonsstøttede avisenes økonomi

Fremstillingen nedenfor tar utgangspunkt i en bred analyse av regnskapstall for 1996 for norsk presse som Statskonsult har foretatt i sin rapport. Utvalget legger til grunn den analyse som Statskonsult her gjør, og viser til den samlede fremstilling i Statskonsults rapport 1998:2. Med dette som utgangspunkt vises det videre til regnskapstall for 1997, 1998 og 1999.

4.5.4.1 Statskonsults vurdering

Det forrige Dagspresseutvalget, som la frem sin innstilling 1992, konstaterte at nummer to-avisenes økonomi var svekket siden dagspresseutredningen i 1980 og foreslo derfor en dreining av støtten mot denne gruppen.

Statskonsults rapport fra 1998 tok for seg avisenes resultater for 1996 og konkluderte med at de økonomisk utsatte avisene fortsatte sin negative utvikling. Rapporten pekte på at 1996 egentlig var et godt økonomisk år for avisbransjen, med høye annonseinntekter. Dette til tross viser tallene "at 1996 ikke har vært et spesielt godt år for de avisgruppene som får mest støtte: Nummer to-aviser og riksspredte meningsbærende aviser" (Statskonsults rapport).

Statskonsult konkluderer videre med at produksjonsstøtten treffer de avisene som har svak økonomi, i tråd med pressestøttens mål. Men samtidig vises det til at noen aviser oppnår god lønnsomhet etter støtte:

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

Lønnsomheten er dårligere og/eller ikke tilstede hos nummer to-avisene og de riksspredte meningsbærende avisene. Selv om det her også er variasjoner innen gruppene og mellom opplagskategoriene, så ser vi at det går et klart skille mellom alene/nummer en-aviserene på den ene siden og nummer to-aviser og riksspredte meningsbærende aviser på den andre. Innen de to sistnevnte gruppene er lønnsomheten svak/svakere, lik null og/eller totalkapitalrentabiliteten er negativ etter støtte. "

4.5.4.2 Nøkkeltall fra 1997, 1998 og 1999

Den manglende lønnsomhet som Statskonsult påviser hos støtteavisene på bakgrunn av 1996-regnskapene, ble ikke bedret gjennom 1997, 1998 eller 1999. De avisene som mottok produksjonsstøtte, hadde i 1999 en resultatgrad på -11,8 prosent, mens totalrentabiliteten før støtte var -18,4 prosent og etter støtte 1,3.

Tabell 4.31: Nøkkeltall for 1999

Avistype:	Nr. 1- og aleneaviser r	Uke- aviser	Storby- aviser 1)	Riksspredte meningsbær. Aviser	Øvrige nummer to-aviser	Totalt for støttber. aviser
Støtteandel	3,5	8,0	13,8	18,6	7,6	9,8
Resultatgrad	0,7	-9,3	-18,4	-28,9	-10,6	-11,8
Totalrentabilitet før støtte	3,5	-17,6	-49,3	-53,3	-18,1	-18,4
Totalrentabilitet etter støtte	8,4	0,7	-4,3	-7,0	-2,6	1,3
Soliditet (Egenkapitalandel)	46,6	7,5	18,0	14,0	23,0	31,3

Inkl. Finansavisen

Kilde: (Statens medieforvaltning)

Tabell 4.32: Nøkkeltall for aviser som mottok mer enn en million kroner i produksjonsstøtte, tall i 1000 kroner.

	Drifts- resultat før støtte 1998	Drifts- resultat før støtte 1999	Opplag 1998	Opplag 1999
Bergensavisen	- 31 913	- 26 511	31 022	29 972
Dagen	-8 961	-7 641	11 041	9 677
Dagsavisen Arb	- 41 632	-37 483	43 792	40 349
Fiskaren	-3 750	-6 316	9 602	9 726
FredrikstadAvisa Demokraten	-11 267	-8 271	9 866	9 263
Drammensavisa	-6 608	-427	12 827	11 896
Klassekampen	-8 428	-6 655	6 506	6 477
Moss Dagblad	-10 183	-8 915	6 371	5 923
Nationen	-14 371	-14 688	18 311	18 039
Nordlandsposten	-2 542	-4 666	16 151	15 426
Porsgrunns Dagblad	-3 320	-3 279	6 555	6 367
Rogalands Avis	-10 917	-2 161	16 521	16 248
Telemarksavisa	-1 952	- 4 282	22 256	22 143
Tromsø	-311	-569	9 610	10 110
Vårt Land	-19 530	-13 407	30 085	29 937

Tabell 4.33: Opplag etter avisgrupper - aviser som får produksjonsstøtte

Avistype/år	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nr.1- og aleneaviser	222 583	217 115	239 712	252 951	232 683	227 639
Ukeaviser	36 142	55 690	70 730	83 474	95 041	87 261
Storbyaviser	64 536	49 359	49 670	69 678	73 393	61 269
Riksspredte menings.	105 711	119 682	114 431	111 636	109 517	109 735
Øvrige nummer to-aviser	128 335	124 358	151 253	149 065	135 382	138 976

Samlet opplag for de 15 avisene er nærmere 250 000 og det samlede lesertall er like i underkant av en million lesere.

Lesertallene er basert på opplysninger fra Forbruker & Media 1999 (lesertallet for Fiskaren er basert på anslag).

Regnskapstall for 1999

Regnskapstallene for 1999 viser en forverring for flere av de økonomisk utsatte avisene. Enkelte utsatte nummer to-aviser kan vise til en svak økonomisk bedring i 1999 i forhold til 1998 som et resultat av store kostnadskutt. Dette har imidlertid medført svekket markedskraft og fall i opplagstall.

De støtteberettigede avisene forverret, samlet sett, sin økonomisk stilling i 1999. Aviser som får produksjonstilskudd hadde i 1999 et overskudd, etter støtte, på tre millioner kroner, mot et overskudd på 31 millioner kroner i 1998.

Nummer to-avisenes underskudd (inkludert de riksspredte meningsbærende avisene) før støtte gikk ned fra 154 millioner kroner i 1998 til 153 millioner kroner i 1999. Underskuddet etter støtte utgjorde 22 millioner kroner i 1999, mot et overskudd på tre millioner kroner i 1998.

Tabell 4.34: Lønnsomhetsutvikling før og etter støtte i 1999. Tall i millioner.

Avistype:	Nr. 1-aviser	Aleneaviser	Nummer to-aviser (inkl.riksspredte)	Riksspredte menings.
resultat før støtte	- 3,5	7,5	- 153	- 80
støtte	1,5	23	131	69
resultat etter støtte	-2	30,5	- 22	- 11

Tabell 4.35: Nøkkeltall for riksspredte meningsbærende avisene

	Opplag		Lesere		Produksjonsstøtte	
	1999	1998	1999	1998	1999	1998
Dagsavisen	40 349	43 792	170 000	190 000	29,1	28,5
Nationen	18 039	18 311	85 000	95 000	11,2	5,6
Vårt Land	29 927	30 085	119 000	125 000	17,8	20,4
Dagen	9 677	6 506	29 000	33 000	6,8	5,6
Klassekampen	6 477	6 506	33 000	35 000	4,0	5,6

Kilde: (Produksjonsstøtte i millioner kroner)

4.5.4.3 De riksspredte meningsbærende avisene

Samlet opplag for de riksspredte meningsbærende avisene var i 1999 104 479, en nedgang på rundt 5 000 fra året før. Samlet lesertall var 436 000, mot 478 000 året før. 1999-tallene betyr at hvert eksemplar ble lest av i snitt 4,2 personer.

Utredningen fra Statskonsult dokumenterte at produksjonsstøttens andel av de totale inntekter for de aviser som får produksjonsstøtte, var betydelig. Høyest andel støtte var det for de riksspredte meningsbærende avisene. Produksjonsstøttens andel av inntektene var i 1999 18,6 prosent.

Også resultatgraden er noe bedre for denne gruppen for 1999 sammenliknet med 1996. Resultatgraden i 1999 var -28,9 prosent mot -40,4 prosent i 1996. Likevel: Ingen andre støttegrupper av aviser har lavere resultatgrad enn de riksspredte meningsbærende avisene. Selv med en liten forbedring fra 1996 til 1999 er de økonomiske resultatene for denne gruppen dårlige.

1999-tallene for hele denne gruppen under ett viser en totalrentabilitet før støtte på -53,3 prosent. Mens gruppen i 1998 hadde plusstall i totalrentabilitet etter støtte, viser 1999-regnkapene minus sju prosent etter støtte.

Soliditeten for de riksspredte meningsbærende avisene var i 1999 14 prosent, en nedgang på fire prosent fra året før. Soliditeten er et uttrykk for egenkapitalandelen i bedriftene, altså hvor stor del av totalkapitalen som er finansiert med egne midler og det sier dermed noe om den finansielle styrken. Hva som er "riktig" soliditet varierer fra bransje til bransje, men ofte opereres med et mål for soliditet på 30-40 prosent. I 1996 var soliditeten for de riksspredte meningsbærende avisene 23 prosent i opplagsgruppen 6 000-15 000 og 17 prosent i gruppen 15 000-50 000.

De fem riksspredte meningsbærende avisene sto for nærmere 80 millioner kroner av nummer to-avisenes underskudd før støtte i 1999, mot 69 millioner kroner i 1998.

Tallene for enkeltaviser (resultat før støtte i 1999):

Dagsavisen- 37,5 millioner kroner

Dagen- 7,6 millioner kroner

Klassekampen- 6,6 millioner kroner

Nasjonen- 14,7 millioner kroner

Vårt Land- 13,4 millioner kroner

De fem avisenes resultat etter støtte forverret seg fra et overskudd i 1998 på sju millioner kroner til et underskudd på elleve millioner kroner i 1999. Av aviser som får støtte, hadde de riksspredte meningsbærende avisene den mest negative utviklingen i 1999.

Øvrige nummer to-aviser

Statskonsult-utredningen viste at alle de støtteberettigede nummer to-aviser hadde negativ resultatgrad i 1996. Etter opplag var resultatgraden:

Tabell 4.36: Resultatgrad nummer to-aviser 1996 og 1998

	1996	1998
4-5 000	- 3,7	- 4,6
2-3 000	- 7,6	- 19,9
5-6 000	- 13,1	
3-4 000	- 14,9	- 6,0
6-15 000	- 15,7	- 20,6
15-50 000	- 16,7	- 1,9
1-2 000	- 34,1	

Gruppen nummer to-aviser samlet (utenom de riksspredte meningsbærende aviser) hadde en resultatgrad på - 10,6 prosent i 1999.

Totalrentabilitet

For nummer to-avisene viste Statskonsults analyse av 1996-regnskapene følgende tall når det gjelder totalkapitalrentabilitet:

Tabell 4.37: Totalrentabilitet nummer to-aviser

	Før støtte	Etter støtte
Ikke støtteberettigede	32,5	
Opplag 1-2000	- 65,4	- 39,5
Opplag 2-3 000	- 15,3	11,2
Opplag 3-4 000	- 19,7	- 1,8
Opplag 5-6 000	- 31,2	3
Opplag 6-15 000	- 22,3	- 1,2
Opplag 15-50 000	-37,6	0

Alle opplagsgrupper med støtteaviser har altså negativ totalkapitalrentabilitet før støtte. Til sammenligning kan nevnes at samtlige ikke-støtteberettigede nummer en-aviser med opplag over 5 000 har positive tall for 1996.

Samlet for øvrige nummer to-aviser viser 1999-tallene en totalrentabilitet på -18,1 prosent før støtte.

Soliditet

Statskonsults 1996-tall når det gjelder soliditet for nummer to-avisene viser:

Tabell 4.38: Soliditet nummer to-aviser

	Prosent
Opplag 2-3 000	21,5
Opplag 3-4 000	16,7
Opplag 5-6 000	6
Opplag 6-15 000	55
Opplag 15-50 000	5,3

1999-regnskapene viser en soliditet på 18 prosent for de støtteberettigede storby-avisene og 23 prosent for de øvrige nummer to-avisene.

Enkelte nummer to-aviser oppnådde noe bedre resultater i 1999 enn året før.

Flere aviser går imidlertid fortsatt med betydelige underskudd. Dette gjelder særlig nummer to-avisene i større byer (driftsresultat etter støtte):

Bergensavisen - 6,8 mill. kr.

Fredrikstad-Avisa

Demokraten - 3,3

Moss Dagblad - 5,7

Nordlandsposten - 3,1

4.5.4.4 Nummer en- og aleneaviser**Tabell 4.39: Soliditet etter 1996-regnskapene for støtteberettigede nummer en- og alene-aviser:**

	Prosent
Opplag 1-2000	18,7
Opplag 2-3000	25,9
Opplag 3-4 000	41,8
Opplag 4-5 000	41,2
Opplag 5-6 000	55,6

1999-regnskapene viser en soliditet samlet for denne gruppen på 46,6 prosent.

Tabell 4.40: Totalkapitalrentabilitet i 1996 før og etter støtte:

	Før støtte	Etter støtte
Opplag 1-2000	-15,2	23,3
Opplag 2-3 000	-15,1	4,3
Opplag 3-4 000	-1,9	9
Opplag 4-5 000	4,2	12,4
Opplag 5-6 000	3,8	9,8
Opplag 6-15 000	-7,3	16,6

Nummer en- og alene-aviser med opplag under 6 000 hadde i 1999 en totalkapitalrentabilitet på 3,5 prosent før støtte og 8,4 prosent etter støtte.

Tabell 4.41: Resultatgrad for nummer en- og alene-aviser:

	1996	1998
Opplag 1-2000	- 7,9	- 28,9
Opplag 2-3000	- 8,1	- 6,7
Opplag 3-4 000	- 1,8	- 0,5
Opplag 4-5 000	1,5	- 2,2
Opplag 5-6 000	1,2	4,3
Opplag 6-15 000	-3,3	2,6

I 1999 var resultatgraden samlet for disse avisene 0,7 prosent.

Avisgruppens overskudd før støtte var 3,5 millioner kroner i 1999, mot et underskudd på tre millioner kroner i 1998. Overskuddet etter støtte utgjorde i 1999 27, 7 millioner kroner.

Tabell 4.42: Lønnsomhetsutviklingen for aviser med opplag under 4000 og mellom 4000 og 6000:

Opplag	< 4000	4000 - 6000
Antall aviser	55	31
Resultat før støtte	- 1,3 mill	3,7 mill
Støtte	12,4 mill	11,1 mill
Resultat etter støtte	11,1 mill	14,8 mill
Driftsmargin før støtte	- 1 %	1 %
Egenkapitalandel	33 %	47 %

For gruppen mellom 4000 og 6000 gikk overskuddet før støtte ned fra 8,6 millioner kroner i 1998 til 3,7 millioner kroner i 1999. Elleve av avisene i denne gruppen har et underskudd før støtte. Underskuddet før støtte er betydelig for enkelte av avisene.

4.5.4.5 Kan avisene rasjonalisere?

Et spørsmål det er naturlig å reise er, om de avisene som mottar produksjonstilskudd, kan bedre sin økonomi ved å rasjonalisere. Dagspresseutvalget av 1992 undersøkte i hvilken grad aviser som mottok produksjonstilskudd, hadde utnyttet de muligheter til rasjonalisering som den teknologiske utvikling la grunnlag for. Deres konklusjon var at disse avisene lå foran andre aviser når det gjaldt å utnytte ny teknikk. Utvalget har ikke informasjon som tilsier at dette har endret seg.

En sammenlikning av lønnsnivået for journalister mellom utlike typer aviser er gjengitt i Statskonsults rapport 1992:2.

Tabell 4.43:

Kategori	Fast årslønn 1996	Antall aviser
Gjennomsnitt støttede aviser	209 537	42
Gjennomsnitt ikke-støttede aviser	242 925	67
Løssalgsaviser	331 332	2
Nr1/aleneaviser, 4 største byer	318 151	4
Nr2-aviser, 4 største byer	225 094	2
Støttede aleneaviser	202 292	27
Riksdekk.meningsb. aviser	254 283	4

Tabellen viser at aviser som mottar produksjonstilskudd, har et til dels vesentlig lavere lønnsnivå enn aviser som ikke får slikt tilskudd. Særlig er forskjellen stor mellom nummer en/alene-aviser i de største byene og nummer to-avisene. De siste har et lønnsnivå som ligger 71 prosent lavere enn for de større avisene. Sammenliknet med løssalgsavisene er nivået enda lavere. Produksjonstilskuddet gjør derfor på ingen måte de avisene som mottar støtte, lønnsledende. Problemet er heller at deres lønnsnivå er så mye lavere at de vil ha vanskeligheter med å konkurrere om medarbeidere.

I en analyse som ECON Senter for økonomisk analyse utførte for Statskonsult, ble det konkludert med at taktiske tilpasninger til opplagstak eller andre definisjonsmessige avgrensninger syntes lite utbredt. Derimot kan begrensningen på muligheten til å betale utbytte eller konsernbidrag i noen grad ha påvirket finansielle disposisjoner i noen aviser.

I rapporten 1998:2 skriver Statskonsult:

"Fra så vel Statskonsult som ECONs innfallsvinkel er det en konklusjon at mulighetene for å kompensere for lavere inntekter er forholdsvis små for de fleste av avisen som i dag får støtte, og at innsparingspotensialet synes å være ganske begrenset. Inntrykket er, og da særlig når det gjelder nummer to-avisene og de riksspredte meningsbærende avisene, at rasjonaliserings- og effektiviseringspotensialet for en stor del er tatt ut (jf Statskonsult 1998:2.).

Vi vil imidlertid peke på de tilpasningsmuligheter som ligger i å endre produktet. En nummer en-/aleneavis som kommer ut med flere utgaver pr uke, vil kunne redusere antall utgivelser, uten å miste lesergruppen. Lokalaviser innen denne kategorien har ofte tilnærmet full dekning i sitt område, og har en svært sentral rolle i lokalsamfun-

net. Etter Statskonsults vurdering vil en avis som går fra for eksempel fra tre til to utgivelser per uke, ikke få sin rolle som lokal nyhetsformidler vesentlig endret."

En kunne tenke seg at aviser med dårlig lønnsomhet kunne kompensere noe av dette ved økte priser. Dersom disse avisene skulle ha priser som lå vesentlig over gjengs avispriser, ville dette utvilsomt redusere opplaget. Det kunne føre avisene inn i en nedadgående spiral som ville svekke isteden for å styrke økonomien.

Selv om aviser til en hver tid må vurdere sine priser i forhold til kostnadene, anser likevel utvalget at det kan være vanskelig for aviser med dårlig lønnsomhet og svak markedsstilling å forbedre sin økonomiske stilling gjennom pristilpasning alene.

4.5.5 Utvalgets vurdering av de produksjonsstøttede avisenes økonomi

Annonseutvikling/samkjøring

Sterkere sentralisering i varehandelen og konsernenes oppkjøp i det norske avismarkedet har ført til at annonsesamkjøringene har blitt stadig viktigere for mange aviser. Dette bildet er riktignok ikke ensartet, og i deler av landet og for de minste avisene, er samkjøringenes betydning liten eller ingen.

For de avisene som får den største delen av produksjonsstøtten, nemlig nummer to-avisene og de riksdekkende meningsbærende avisene, er imidlertid samkjøringene viktigere i dag enn for noen år siden. Det er også stor grad av sammenheng mellom det å være konsernavis og det å være samkjøringsavis, noe som betyr at konsernavhengigheten er økende.

Det konstateres også at per mars 2000 har mange aviser fallende annonseinntekter. Dette er en utvikling som presser de svake avisene ytterligere.

Utvalget anbefaler at samkjøringsproblematikken knyttes opp til en analyse av eierskapsforholdene og hvordan samkjøringene rører ved premissene for pressepolitikken. Annonsesamkjøringene som fenomen gir et bilde på kompleksiteten i eierforholdene og problemene med å regulere avisbransjen gjennom økonomiske virkemidler. Sigurd Høst peker i sin utredning (vedlegg til innstillingen) på at mange nummer to-aviser i dag holdes i live nettopp for å dekke geografiske hull i samkjøringene.

På sikt er det rimelig å anta at det kan være bedriftsøkonomisk lønnsomt å slå sammen samkjøringene, fremfor å fortsette dagens harde konkurranse. Fusjoner kan også være nærliggende grep for å sikre avisene annonsetilfang i konkurransen med andre medier. Hvis fusjonering av samkjøringene skjer, kan grunnlaget for opprettholdelse av de fleste nummer to-aviser forsvinne. Dette er et fenomen som må sees i sammenheng med pressepolitikkenes relevans og muligheter. Dette forholdet illustrerer at det kan være vanskelig å regulere et segment i en endret medieøkonomi.

Utvalget har imidlertid ikke hatt anledning til å gå nærmere inn på denne problematikken.

Avisøkonomien

Statskonsult konkluderer i sin rapport, på bakgrunn av regnskapstall for 1996, at den økonomiske situasjon for de avisene som får produksjonsstøtte er van-

skelig – selv om bildet er noe bedre for aviser i støttegruppen alene/nummer en-aviser med opplag mellom 4 000 og 6 000.

Tallene som er presentert i denne innstillingen, viser at den økonomiske situasjon ikke er bedret etter at Statskonsults rapport ble lagt frem. Ingen av de 15 avisene som får over en million kroner i støtte, ville gått med overskudd i 1999 uten produksjonsstøtte.

Den økonomiske situasjonen for nummer en- og alene-aviser er ikke vesentlig forandret i 1999, mens situasjonen for nummer to-avisene, og spesielt de riksspredte meningsbærende avisene, er forverret.

Den negative situasjonen for de økonomisk utsatte avisene forsterkes om vi ser på utviklingen over tid. De fleste av disse avisene har hatt minustall over en lengre periode. Dette er en utvikling som avisene ikke kan overleve med over lang tid

Se vedlegg 7, tabell 7.5.

4.5.6 Statens annonseregelverk

Om lag fire prosent av avisenes totale annonseomsetning utgjøres av statsannonser. For økonomisk utsatte aviser er statsannonserne en svært viktig del av inntektsgrunnlaget, og bransjeorganisasjonene har i alle år betraktet statsannonserne som en del av pressestøtten. Samlet utgjør stillingsannonserne i avisene i underkant av 300 millioner kroner årlig. På bakgrunn av opplysninger utvalget har innhentet for produksjonsstøttede nummer to-aviser i NAL er stillingsannonserne anslått til å utgjøre mellom 60 og 70 millioner kroner. Summen er altså betydelig større enn den direkte pressestøtten.

Et offentlig utvalg, Viksveen-utvalget, foreslo i 1992 (NOU 1992:37) en viss omlegging av annonsepolitikken, og at retningslinjene for statens annonsering skulle bli mer målrettet. Utvalget la vekt på at annonsepolitikken må vurderes i et kommunikasjonsperspektiv, og at målet med den statlige annonseringen skulle være å nå frem til aktuelle målgrupper med informasjon tilpasset den enkelte situasjon. Konkret foreslo utvalget at ordningen med bindende retningslinjer for " plikt -og rettighetsannonser" skulle opprettholdes, mens retningslinjene for andre typer annonser, i hovedsak stillingsannonser, skulle gjøres veiledende. Utvalgets forslag ble ikke tatt til følge, blant annet på grunn av reaksjonene i høringsrunden.

Statskonsult fikk i 1997 i oppdrag av Finansdepartementet å utrede statens annonseretningslinjer med sikte på omlegging for å oppnå en mest mulig formåls effektiv annonsepolitikk for staten til lavest mulig kostnader.

Statskonsults rapport (Rapport 98:2) konstaterte at etatene praktiserer annonsepolitikken forskjellig og viser blant annet til klager fra aviser. Ifølge rapporten er det særlig universitetene og høyskolene som ikke følger regelverket. I følge utredningen er praktiseringen av dagens annonseretningslinjer i strid med både statens informasjonspolitikk og styringsprinsippene i staten. Av rapporten går det videre frem at det særlig er de ni Oslo-avisene som har store inntekter av statsannonser. Statskonsult presenterte og drøftet tre alternativ:

1. Beholde dagens retningslinjer, men gjøre det klart at dette er og skal være en del av pressestøtten.
2. Gjennomføre forslagene til Viksveen-utvalget og øke pressestøtten til berørte aviser

3. Gjennomføre forslagene til Viksveen-utvalget gradvis, uten former for kompensasjon.

Statskonsult anbefalte løsningen i punkt 2, med begrunnelsen at denne løsningen både ivaretok pressepolitikken og en mer formålstjenlig informasjonspolitikk for staten.

4.5.6.1 Dagens regler

Regelverket for Statens annonsering er nedfelt i kgl.res. av 18. mai 1979. Regelverket fastslår, enkelt gjengitt, at en statsetat skal bruke alle listeførte aviser på stedet når annonsering finner sted. I byene gjelder et krav om at avisen må ha minst 4 000 i nettoopplag.

Statens annonsering kan grovt sett deles i to: annonser fra sentrale statlige etater og annonsering fra de ytre etater. Regelverket omfatter ikke statlige bedrifter eller forretningsforetak, for eksempel NSB, Telenor, Statoil etc.

Den største sentrale annonseringen er fra den ukentlige fellesannonsen for ledige stillinger. Denne går utelukkende til de listeførte avisene i Oslo. Tidligere gikk denne også utover i landet til en viss grad, men ble sentralisert til Oslo-avisene for noen år siden. Avisbransjen protesterte mot dette og mente det var særlig urimelig at avisene i byer med universitet mistet denne fellesannonsen.

Videre utgjør den sentrale stillingsannonseringen kunngjøringer fra den sentrale statsforvaltningen. Særlig viktig er her kunngjøringer av nye skattevedtak, selvangivelser, trygdeytelser etc. Dette er vedtak som angår den enkelte borger uansett hvor vedkommende bor, og helt uavhengig av avisvalg. Det er derfor fra bransjehold fremholdt at en innskrenkning av statens annonseringsplikt her, vil være direkte diskriminerende overfor befolkningen.

De ytre statsetater befinner seg stort sett i de største byene. I en særstilling står Bergen, der den statlige annonseringen er størst med unntak av Oslo. Eksempler på ytre etater er universitet og høyskoler, Statens vegvesen, flere direktorater, trygdekontor, lensmenn, fylkesmenn osv. Hvor mange ytre statsetater som virkelig eksisterer, har utvalget ikke fått en helhetlig oversikt over, men har fått opplyst at det dreier seg om mellom 80 og 100.

4.5.6.2 Avisenes annonseinntekter

Det er altså spesielt avisene i Oslo og Bergen samt i de syv øvrige byene med minst to dagsaviser som berøres. Det betyr ikke at spørsmålet er uvesentlig for den øvrige avisflora, og ikke minst er statens annonsepolitikk prinsipielt like viktig for alle aviser.

NAL har kartlagt omfanget av statens annonsering i 1999 i de 9 byene der det kommer ut minst to dagsaviser. I disse byene annonserer staten (sentrale og ytre etater) for vel 180 millioner kroner. 19 millioner kroner av dette beløpet er kunngjøringer, resten er ledige stillinger.

Tabell 4.44: Omfang statsannonsering

Avis	Stilling ledig	Annen annonsering	Sum
Moss Avis	0,2	0,1	0,3
Moss Dagblad	0,3	0,2	0,5
Demokraten	0,2	0,2	0,4
Fredriksstad Blad	0,5	0,4	0,9
Fremtiden	0,5	0,3	0,8
DT	1,2	0,2	1,4
Telemarksavisa	0,2	0,2	0,4
Varden	0,1	0,1	0,1
Bergens Tidende	3,5	2,3	5,8
Fiskaren	0,9	1,2	2,1
Bergensavisen	1,3	0,1	1,5
Fanaposten	0,4	-	0,4
Dagen	1,2	0,2	1,4
Bygdanytt	0,7	0,1	0,8
Aftenposten	31,0	2,2	33,3
Dagbladet	22,6	1,6	24,2
Verdens Gang	22,4	1,9	24,3
Vårt Land	12,0	0,0	12,0
Nationen	5,9	0,7	6,6
Dagens Næringsliv	23,5	1,2	24,7
Finansavisen	6,9	0,5	7,4
Dagsavisen	12,1	0,9	13,0
Computer world	1,8	-	1,8
Dag og Tid	0,0	0,0	0,1
Folket	-	0,1	0,1
Folkets Framtid	-	0,0	0,0
Klassekampen	5,7	0,0	5,7
Nordstrands Blad	-	-	-
Rogalands Avis	0,7	0,1	0,7
Stavanger Aftenblad	1,5	2,9	4,4
Nordlandsposten	0,6	0,1	0,7
Nordlands Framtid	0,8	0,6	1,3
Nordlys	1,5	0,3	1,8
Tromsø	1,1	0,4	1,5

Kilde: NAL. Målingen er utført delvis i Oslo og delvis i Bergen. Et utvalg aviser er målt i perioden 18.05 – 12.06.99, totalt 22 dager.

Som det fremgår, utgjør annonseringen bare i disse avisene betydelige beløp. I NAL-avisene utgjør statens annonsering ca. 4 % av avisenes totale annonseomsetning. Beløpet utgjør 125 millioner kroner mer enn den direkte produksjonsstøtten. For enkeltaviser utgjør statens annonsering mer enn pressestøtten, og for de økonomisk svake avisene en firedel av all statlig annonsering.

4.5.6.1 Konsekvenser ved regelendringer

Dagens regelverk for statsannonsering er mer enn 20 år gammelt. Det har vært diskutert gjentatte ganger. Både Viksveen-utvalget og Statskonsult har tatt til orde for endringer. Det er videre en alminnelig oppfatning blant statsetatene at regelverket bør endres. Begrunnelsen er dels problemer med å følge opp gjeldende regler. Hovedbegrunnelsen er budsjettmessige, i tillegg kommer problemene med å følge opp gjeldende regler. Etatene ser for seg at de kan spare betydelige beløp som kan brukes til andre formål. Det er derfor sett fra etatenes side, ikke tale om å gå inn for å redusere budsjettene, men å omdisponere midlene. Dette underbygger bransjens skepsis til at bortfall av statlig annonsering vil bli kompensert.

Utvalget forestiller seg ulike scenarier dersom staten skal stå fritt i valg av annonsering. I utgangspunktet ville staten trolig fortsatt annonsere i dagspressen. Erfaring ellers tilsier at bare nummer en-avisen vil bli benyttet. Kjøpere av løssalgsavisene kjøper neppe avisene for å se etter statlige stillingsannonser eller kunngjøringer. Disse vil man se etter i Aftenposten og trolig også på Internettsider. Aviser som for eksempel Dagsavisen, Nationen, Klassekampen og Vårt Land ville trolig miste store deler av den statlige annonseringen. For Dagsavisen vil bortfall av 13 millioner kroner være dramatisk. Også for Klassekampen vil et bortfall av statsannonser få betydelige konsekvenser. I Bergen ville trolig bare Bergens Tidende bli brukt, og bortfallet for de mindre fådaggers-avisene vil være svært merkbart.

Det er stilt overfor slike muligheter myndighetene til nå har vegret seg for regelendringer.

4.5.6.2 Utvalgets vurdering:

Dagspresseutvalget har i sine diskusjoner fastslått at dagens regelverk ikke er fullt ut hensiktsmessig. Det er stor motstand blant annonsørene (etatene) mot reglene, og de praktiseres heller ikke alltid etter forutsetningene.

Annonsene fordeler seg grovt sett i to ulike grupper: stillingsannonser og kunngjøringer. Den statlige annonseringen har en stor verdi sett fra et demokratisynspunkt, nemlig at alle skal ha tilgangen til samme statlige informasjon uavhengig av hvor de bor eller hvilke aviser de leser. Dette betyr ikke at denne annonseringen ikke skal tilpasse seg markedets behov. I de siste ti årene har statens annonsering endret seg i betydelig grad og også gått vesentlig ned i volum.

I årene fremover antar utvalget at en større søking etter arbeidskraft vil skje via andre medier, først og fremst Internett. Jobbsøkere vil også bruke Internett. Begge disse forholdene tilsier at avisannonsering blir mindre viktig

i rekruttering av arbeidskraft og at dagens regelverk i større og større grad vil få preg av pressestøtte.

Utvalget anbefaler derfor å oppheve regelverket for tvungen stillingsannonsering i pressen. Utvalget vil ikke foreslå å gjøre regelverket veiledende slik Viksveen - utvalget foreslo, siden dette kan skape uklare linjer og dessuten knapt kan få særlig praktisk betydning. Utvalget anser imidlertid at å ta bort statsannonseringen uten å kompensere på annen måte vil være meningsløst, annet enn som ledd i en sterk nedbygging av den direkte støtten til pressen. Utvalget forutsetter at de inntektene avisene taper på en slik endring i regelverket, kompenseres med et statlig tilskudd som kommer i tillegg til produksjonsstøtten. Dersom dette inntektsbortfallet ikke kompenseres, mener utvalget at regelverket ikke bør endres, fordi konsekvensene vil bli så store at noen avisers eksistens vil kunne komme til å stå i fare.

Utvalget anbefaler at retningslinjer for kunngjøringer fortsatt gjøres bindende slik at de respektive etater pålegges annonsering. Utvalget ber om at det gjøres en gjennomgang av hvilke aviser som skal listeføres.

4.5.7 Avisporto og distribusjon

Landets aviser er enkeltvis og samlet en stor bruker av Postens tjenester, og dermed også en viktig kunde for Posten. Distribusjonsutgiftene er en betydelig utgift for avisene, og en lang rekke aviser distribuerer store deler av opplaget gjennom Posten. Postens pris- og servicenivå er derfor viktig for bransjen. Norske Avisers Landsforening (NAL) betrakter en lav avisporto som hovedvirkemiddel for den norske pressepolitikken, sammen med pressestøtten, momsfratak og statlig annonsepolitikk. Foreningen sammenlikner den norske pressepolitikken med et bord. Skades ett av de fire beina på det pressepolitiske bordet, vil bordet vakle og avis døden true for økonomisk utsatte aviser, mener NAL.

Nytt avisportosystem

Styret for Posten vedtok 2. september 1999 nytt avisportosystem og nye priser. De nye takstene begynner å virke fra 1. juni 2000. Ifølge Posten er den gjennomsnittlige prisøkningen fra dagens avisportosystem beregnet til om lag 3,4 prosent, med om lag to prosents effekt i år 2000. Posten viser til at dette tilsvarer noenlunde den generelle prisstigningen i samfunnet. På kundenivå vil endringene variere fra en nedgang på om lag fem prosent til en økning på ca. 50 prosent ifølge posten (brev til Dagspresseutvalget av 5.01. 2000).

Avisorganisasjonene har i lengre tid uttrykt bekymring for økende portotakster. Dette er et gjennomgangstema i høringsuttalelsene til utvalget. Samtidig har organisasjonene henvendt seg direkte til Posten BA, i første rekke med anmodning om at de nye portotakstene ikke settes ut i livet før det er innhentet dokumentasjon om virkningene. Deretter, og etter at styret fattet sitt vedtak, har organisasjonene lagt frem beregninger av konsekvensene av økte portotakster.

4.5.7.1 Avisene som bruker og kunde av Posten

I sin prinsipielle argumentasjon overfor økte portotakster viser organisasjonene til at avisene enkeltvis og samlet er en stor bruker av Posten og dermed også en viktig kunde. Distribusjonsutgiftene er en betydelig utgift for avisene, og en lang rekke aviser distribuerer store deler av totalopplaget gjennom Posten. Mange aviser bruker dessuten bare postdistribusjon. Postens pris- og servicenivå er derfor av vesentlig betydning, særlig for små og store lokalaviser og aviser som er riksspredt og derfor ikke har høy husstandsdekning i noe område.

Norske Avisers Landsforening (NAL) og Landslaget for Lokalaviser (LLA) mener at Posten som en bedrift med faktisk distribusjonsmonopol i mange områder av landet har et samfunnsansvar for å sørge for at avisene når sine lesere gjennom et akseptabelt pris- og servicenivå. Dette endres ikke av at Posten i dag er organisert som et særlovsselskap, mener bransjen.

4.5.7.2 Konsekvenser

Konkret mener avisorganisasjonene at den siste omleggingen av portotakstene kan få dramatiske konsekvenser for de fleste riksavisene og svært mange lokalaviser. De fleste riksavisene og flere av lokalavisene kommer til å få mellom 30 og 40 prosents portoøkning, flertallet av lokalavisene 15 til 20 prosent, mener bransjen. Riksaviser som har abonnentene spredt over hele landet, lokalaviser som trykker langt borte, og lokalaviser som har mange utflytterabonnenter, får den største økningen.

Det er altså de mindre lokalavisene og de riksspredte meningsbærende avisene, aviser som har blitt sett på som viktige i pressepolitisk sammenheng, og som fra før har dårlig økonomi, som blir hardest rammet.

Organisasjonene mener også at omleggingen ikke er egnet til å bidra til at en større del av avisopplaget blir distribuert som post. Tvert imot vil dette føre til at flere aviser vil være nødt til å se seg om etter alternative distribusjonsformer og tilpasninger som vil føre til at Posten får større og ikke mindre inntekter på området. Her viser organisasjonene blant annet til Sverige, der det etableres samarbeidsordninger mellom avisdistribusjonsselskapene.

Avisutgiverne mener dessuten at Posten møter denne store kundegruppen på en dårlig måte, idet det fra Posten side ikke er lagt opp til dialog, og at vedtak og kontrakter tres ned over hodet på avisene, med den konsekvens at det blir vanskelig å budsjettere og konsekvensberegne. Endelig peker avisene på at Postens servicegrad har blitt betydelig dårligere i de siste årene.

4.5.7.3 Beregninger

Tabellen under er utarbeidet av avisorganisasjonene og viser hvordan portoøkningen vil slå ut for et utvalg aviser fra 01.06.2000. Som det går frem av tabellen, er det for avisene som har mellom 90 og 100 prosent av opplaget sitt distribuert av Posten, at økningen er mest merkbar. For Fiskeribladet som har over 16 000 ekseplarer levert av Posten, er økningen ifølge bransjens beregninger på 36 prosent.

Tabell 4.45: Postdistribuerte aviser

Avis	Andel (%) av ab. som postdistribuert	Portoøkning i %	Antall aviser
Sykkylvsbladet	100	9	2400
Meløyavisa	100	35	2685
Vest-Telemark Blad	95	12	5222
Fjordabladet	94	12	2546
Bladet Harstad	94	34	1902
Fiskeribladet	93	36	16600
Fiskaren	90	27	8300
Bladet Vesterålen	66	20	6592
Nationen	56	24	10141
Hallingdølen	56	24	5032
Åndalsnes Avis	54	16	2200
Valdres	53	13	5031
Vårt Land	32	31	9400
Romsdals Budstikke	23	13	4135
Finansavisen	18	18	2150
Dagsavisen	4	37	1500

Tabell 4.46: Portoøkningen fra 1. juni 2000 for et utvalg NAL -aviser fordelt på konkurransesituasjon

Konkurransesituasjon	Antall	Endring i %
Alene	14	7
Løssalg	1	-5
Nisje	5	22
Nummer 1	6	8
Nummer 2	4	7

Tabell 4.47: Portoøkning fra 1. juni for et utvalg NAL- aviser fordelt på opplagsgrupper

Opplag	Antall	Endring i %
< 5000	7	11
5000-10000	10	7
10000-20000	4	10
20000-40000	6	12
40000	3	7

Tabell 4.48: viser antall aviser som i 1998 fikk endret portotakst, fordelt på opplag.

Opplag	Antall aviser	Endring
< 5000	25	29
5000-10000	38	10
10000-20000	23	6
20000-40000	17	-11
<= 40000	9	-35

Kilde: (NAL. Tallene er forbundet med en viss usikkerhet på grunn av et gammelt rapporteringssystem hos NAL)

4.5.7.4 Posten BAs vurderinger

På grunnlag av bransjens uttalte bekymring og i henhold til mandatet om å vurdere hele settet av virkemidler i den norske pressestøttepolitikken, henvendte Dagspresseutvalget seg til Posten BA med en rekke spørsmål tilknyttet de nye portotakstene. Utvalget ønsket Postens oppfatninger om hvilket portonivå man anser rimelig, og om Posten har planer om ytterligere opptrapping av takstene. Videre ønsket utvalget svar på om Posten har noen formening om sin egen samfunnsrolle i denne sammenhengen, og hvordan Postens midler til ulønnsomme tjenester brukes (Brev av 01.12.99).

I sitt svar til Dagspresseutvalget slår Posten BA fast at Postens avisporto ikke er en del av statens pressestøttepolitikk, og at Posten står forretningsmessig fritt og selv fastsetter sine forretningsvilkår, herunder prisene (brev til Dagspresseutvalget av 05.01.2000).

Posten mener også at det nye avisportosystemet generelt vil føre til at distribusjon lokalt får tilnærmet null prisstigning, distribusjon regionalt får nedgang, mens riksdistribusjonen får prisøkning.

Posten viser til at det nye avisportosystemet er mer kostnadsorientert og rettferdigere for kunden enn det nåværende. Prinsippet skal være at kunden betaler i forhold til Postens kostnader med den distribusjon kunden bruker, mens lokalavisene i dagens system til en viss grad subsidierer de riksdekkende flysendte avisene. Nå må riksdekkende flysendte aviser altså selv betale hva frakten koster.

Fra 10.06.00 innføres tre ulike prisnivåer basert på hvor inn- og utlevering skjer, ett lokalt, ett regionalt og ett riksnivå. På det lokale nivået er det bare omdeling, på det regionale blir avisene levert til spredningsterminal og omdelt innen nedslagsområdet, på riksnivået går mesteparten med flytransport.

Følgelig er det bare et fåtall av lokalavisene som får en prisøkning på mellom 30 og 40 prosent, ifølge Posten. Lokalaviser som bruker Posten som hoveddistributør, får nesten ingen prisøkning eller prisnedgang. Lokalaviser som har egen eller privat distribusjon i nærområdet, kan derimot få en betydelig gjennomsnittlig prisøkning dersom man har relativt mange eksemplarer som postdistribueres utenom nærområdet.

Tabell 4.49: Posten Norge BAs portoinntekter på avis i perioden 1995-1999.

År	Volum (1000 kr)	Nettoinntekt (1000 kr)	Gjennom- snittspris (kr)
1995	168 266	289 223	1,72
1996	169 337	289 451	1,71
1997	160 183	280 000	1,75
1998*	155 669	290 525	1,87
1999*	173 983	305 619	1,76

*Inklusive gratisaviser

Kilde: Posten Norge B

I en nærmere utdyping av svarene på Dagspresseutvalgets spørsmål understreker Posten at prissystemet for aviser fra 01.06.2000 bygger på bedriftsøkonomiske prinsipper og konsesjons- og konkurranseforhold. Det er derfor ikke mulig å si noe om hvor det fremtidige prisnivået vil ligge. Posten kan ikke utelukke at avisportoene blir ytterligere trappet opp, og viser til at det dessuten må påregnes årlige avisportoøkninger fra 12.01.2001 som følge av den generelle prisstigningen i samfunnet.

Posten oppfatter seg som en nøytral avisdistributør og hevder at det ikke er Postens oppgave å vurdere avisenes samfunnsrolle.

Når det gjelder spørsmålet om hva potten til ulønnsomme poster brukes til, sier Posten at dette er tilskudd for å opprettholde ulønnsomme posttjenester. Det gjelder alle deler av virksomheten, for eksempel transport, omdeling og postkontornettet. Midlene blir ikke øremerket til spesielle produkter og kommer mer eller mindre alle postkunder til gode.

Posten konkluderer med at det er opp til myndighetene å vurdere om det bør søkes innført et system med statlig støtte til Posten for at avisene skal få lav porto.

4.5.7.5 Stortingets samferdselskomites behandling

Stortingets samferdselskomite behandlet den bebudede økningen av avisportoene i forbindelse med sin innstilling til budsjett 2000 og uttalte der følgende:

"Komiteen har videre registrert at det vil bli foretatt en portoøkning på aviser fra 1. juni 2000. Komiteen vil bemerke at en ytterligere portoøkning for aviser vil få store økonomiske konsekvenser, særlig for de små lokalavisene og aviser som er riksdekkende.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk venstreparti og Venstre, er av den oppfatning at fremføring av aviser er av stor samfunnsmessig verdi, og mener at nivået på kostnader ved distribusjon av aviser ute i distriktene også må ta hensyn til dette."

4.5.7.6 Distribusjonstilskudd

I perioder har distribusjonstilskudd vært et av elementene i pressestøtten.

For budsjettåret 1989-90 vedtok Stortinget en omlegging i ordningen med samdistribusjonstilskudd. Selve rammen ble redusert fra 26,4 millioner kroner til 14,2 millioner. Samtidig vedtok Stortinget en endring i regelverket slik at tilskuddet for 1990 bare skulle utbetales til aviser som mottok produksjonstilskudd, og som distribuerte abonnementsopplag gjennom Postverket.

I forskriftene ble distribusjonstilskuddet koblet direkte sammen med avisenes portoutgifter, det ble eksplisitt sagt at distribusjonstilskuddet skulle ytes for å redusere avisenes portoutgifter.

Distribusjonstilskuddet ble utbetalt med et ørebeløp per tilskuddsberettiget eksemplar.

Tilskuddet ble utbetalt per kalenderår direkte til den enkelte avis, og ble gjort gjeldende fra 1. juni 1990. Endringen medførte en reell omlegging av støtteordningen.

Etter forslag fra Dagspresseutvalget i 1992 ble distribusjonstilskuddet slått sammen med produksjonstilskuddet.

I utvalgets høringer holdt avisutgiverne muligheten åpen for å gjeninnføre distribusjonsstøtten og etablering av nye samdistribusjonskanaler.

4.5.7.7 Danske og svenske ordninger

Den danske pressen mottar indirekte subsidier i form av portoreduksjon. Ifølge Post Danmark var reduksjonen i 1998 på 500 millioner kroner, av dette var dagsavisenes andel 194 millioner kroner.

Den danske Brancheforeningen af danske Distributionsvirksomheder (BDD) foreslår at portostøtten skal følge avisene framfor Post Danmark (Dansk Presse 10/99). Det vil både øke konkurransen og tvinge frem rasjonaliseringer som i sin tur vil minske statens tilskudd til distribusjon dersom avisutgiverne selv kan velge distributør, mener foreningen.

Den svenske distribusjonsstøtten gis til dagsaviser som spres ved samdistribusjon. Støtten gis per distribuert eksemplar og faller for aviser med store opplag. Totalt ble det i 1998 gitt 73,8 millioner kroner til distribusjon av 925 millioner eksemplarer. Samlet utgjorde drifts- og distribusjonsstøtte 530 millioner kroner i 1999.

4.5.7.8 Utvalgets vurdering

Utvalget registrerer at omleggingen av portosystemet fra 01.06.2000 vil slå ulikt ut og bety økte kostnader for noen avisgrupper. Det er dokumentert at økningen vil bli merkbar for enkelte aviser, samtidig som den neppe kan sies å være dramatisk for bransjen under ett. Utvalget vil derfor ikke foreslå spesielle tiltak knyttet til distribusjonen.

Imidlertid foreslår utvalget en generell økning av støtten og forutsetter at denne økningen av rammen i den direkte støtten skal kompensere avisenes merutgifter som følge av nytt portosystem.

Utvalget legger også vekt på at bransjen selv definerer portoordningene som en viktig rammebetingelse. Samtidig erkjennes det at Postens forretningsmessige organisering gjør det vanskelig for overordnede myndigheter å gripe direkte inn i Postens virksomhet. Det er likevel viktig at myndighetene ser pressens rammebetingelser samlet og i fremtiden vurderer kompensasjon

dersom grupper av økonomisk utsatte aviser rammes uforholdsmessig hardt av eventuelle omlegginger i portotakstene.

Kapittel 5

Det endrede medielandskap

5.1 Pressen og partiene

En av de sentrale begrunnelser for den statlige pressepolitikken har i mange år vært knyttet til ønsket om å opprettholde en differensiert presse. Det differensierte kan for eksempel gå på opprettholdelse av ulike typer aviser. Men begrepet har i stor grad vært oppfattet som en politisk differensiering. Det har vært et mål å ha aviser med forskjellig politisk ståsted for å sikre bredden i samfunnsdebatten.

Dette kapitlet bygger på bidrag fra Jens O. Simensen og hans bok "Meningsbærer eller meningsløs", hvor det påvises at forbindelsen mellom parti og presse i Norge tradisjonelt har vært sterk. Da pressestøtten ble innført, mente faktisk enkelte at dette i virkeligheten var en form for partistøtte. Etter hvert som avisene endret sin politiske rolle og sluttet å være partiorganer, har denne delen av begrunnelsen for pressestøtten fått et annet innhold.

I dag er det riktig å si at utgivelse av forskjellige aviser ikke lenger sikrer et partimessig mangfold. Dette er et resultat av avpartifiseringen av norsk presse. Imidlertid er det et faktum at den overveiende del av den gamle partipressen fortsatt har en politisk plattform og som sådan fortsatt spiller en politisk rolle. En gjennomgang av avisenes formålsparagrafer dokumenterer dette.

Betegnelsen "den fjerde statsmakt" er knyttet til pressens rolle som kritiker og overvåker. I en slik sammenheng har de nære forbindelser mellom presse og partier vært problematisk.

Det var flere grunner til at den norske partipressen endret karakter. Hovedbegrunnelsen ligger i spørsmålet om troverdighet. Ikke minst mente pressen selv at de tette forbindelseslinjene til partiene ble problematiske. Prosessen med å frigjøre seg fra partiene har i stor grad vært drevet av pressen selv. De redaksjonelle miljøene, ikke minst grasrotnivået i redaksjonene, følte seg ubekvem med den nære tilknytningen mellom avis og parti.

5.1.1 Hva er partipresse?

Historisk sett har det i Norge vært mange varianter av relasjonene mellom parti og presse. Grovt sett kan partipresse klassifiseres i to grupper: 1. En strukturell definisjon som legger vekt på de formelle bånd, 2. En funksjonell definisjon som plasserer avisene etter deres politiske innhold.

Eksempler på den strukturelle definisjon kan være:

- En avis som har økonomiske forbindelser med partiet
- En avis som enten organisasjonsmessig eller finansielt står i et avhengighetsforhold til partiet uten å være en del av det

Eksempler på den funksjonelle definisjon kan være:

- En avis som primært virker som et propagandainstrument for et politisk

- parti
- En avis som kontinuerlig både på lederplass og gjennom nyheter til et bestemt politisk parti leverer eksplisitt, omfattende og fra partiets synspunkt, adekvat støtte

De to definisjonene behøver ikke stå i motsetning til hverandre. En avis kan ut fra begge typer definisjoner klassifiseres som "partiavis". Når vi rent historisk snakker om partipresse i Norge, vil de fleste aviser falle inn under den strukturelle definisjonen.

Her i landet har det vært en klar sammenheng mellom partipressens gjennombrudd og utviklingen av de politiske partiene. I England og USA er det ingen parallellitet mellom utviklingen av parti og partiavisene (Amdal 1976). Mens så har heller ikke partiaviser vært så dominerende i andre land som i Norden.

5.1.2 Partipressens oppslutning

I perioder har over 85 prosent av norsk presse kunnet defineres som partipresse (Wale 1975). Tallene er nok litt avhengige av hvordan begrepene defineres. Men det er ingen tvil om at norsk dagspresse tradisjonelt har vært en partipresse. I den forrige Maktutredningens rapport om massemedier definerer Sverre Høyen begrepet på denne måten: "Flertallet av aviser knytter seg med entydige lojalitetsbånd til bestemte partier eller politiske ideologier". Lojalitetsbåndene har vært forsterket gjennom forskjellige former for økonomisk og organisasjonsmessig samarbeid: eierforhold, økonomisk støtte, nyhetsbyråer, utgiverorganisasjoner.

Går vi så langt tilbake som til 1885, finner vi at 93 prosent av den samlede presse var partipresse. Dette falt til 73 prosent i 1965 (Høyen 1975/77).

Senere ble Aviskatalogen, hvor avisene selv oppgir sitt politiske ståsted, kilde for å finne ut andelen partipresse (av totalt opplag), som svinger fra 64 prosent i 1966 til 32 prosent i 1990.

Tabell 5.1: Denne tabellen viser politisk tilknytning for avisene, 1966-1990:

	1966	1972	1978	1984	1987	1990
<i>Antall aviser</i>						
Partiaviser	114	105	89	85	69	61
Andre politiske aviser	14	14	14	14	18	16
Upolitiske, uavhengige	64	78	106	117	127	123
I alt	192	197	209	216	214	200
<i>Andel av samlet opplag i prosent</i>						
Partiaviser	64	54	44	40	34	32
Andre politiske aviser		20	20	15	15	16
Upolitiske, uavhengige		16	26	40	45	50
I alt	100	100	100	100	100	100

Kilde: (NOU 1992: 14, Mål og midler i pressepolitikken)

I tillegg til den entydige partipressen var det i 1990 14 aviser som brukte mer generelle politiske betegnelser, eller som hadde betegnelsen uavhengig i tillegg til partinavnet: borgerlig, uavhengig konservativ, liberal, V. uavhengig. Blant disse var også store aviser som Aftenposten (uavh. konservativ) og Dagbladet (V. uavhengig). De resterende 64 avisene beskrev seg som upolitiske eller uavhengige. Fordi så mange av disse avisene var små, utgjorde de upolitiske og uavhengige avisene bare 16 prosent av totalopplaget.

Fra 1966 til 1990 ble tallet på partiaviser redusert fra 114 til 61, og partiavisenes andel gikk ned fra 64 prosent til 32 prosent, altså en halvering i denne perioden. Nedgangen for partipressen var spesielt sterk mellom 1972 og 1978, noe som i første rekke skyldtes splittelsen av Venstre og at storparten av de tidligere venstreavisene erklærte seg som uavhengige.

I 1990 var 33 av de gjenværende partiavisene Arbeiderparti-aviser og de utgjorde 18 prosent av det samlede opplag. På samme tidspunkt erklærte 15 aviser seg som høyreaviser, omtrent en halvering fra midt på 60-tallet. Nedgangen i tallet på partiaviser har skjedd på to forskjellige måter. For det første: Mange aviser måtte innstille driften. Nesten alle disse var partiaviser. Av de 114 partiavisene fra 1966 hadde 31 innstilt driften før årsskiftet 1990/91. For det andre: Mange aviser har erklært seg som uavhengige i forhold til partiene. Dette gjelder særlig venstrepressen, men også senterparti- og høyreaviser gikk over til å kalle seg uavhengige eller upolitiske i denne perioden. Flere gikk over til å benytte betegnelser som borgerlig eller konservativ. I alt var det 29 partiaviser fra 1966 som gikk bort fra sin tidligere partitilknytning, 10 gikk over til en mer generell betegnelse, 19 kalte seg upolitiske eller uavhengige (NOU 1992:14).

Etter hvert som avisene løste seg fra sine partipolitiske bånd, sluttet de å bruke politiske betegnelser i Aviskatalogen. Det finnes derfor ikke aktuell statistikk på området. I 1998 brukte bare et fåtall aviser en politisk betegnelse. Flertallet av de avisene som i 1990 oppga å være partipresse, tilhørte A-pressen. Den formelle løsrivelse fra Arbeiderpartiet skjedde fra 1990 og utover da formålsparagrafene ble endret.

Båndene mellom aviser og partier har vært sterkere i Norge enn i andre land med pressefrihet. Men etter hvert ble lojaliteten snudd fra partiet til leseren. Stikkord for en slik utvikling var monopolisering og profesjonalisering. Monopoliseringen førte til at en rekke aviser ble alene på utgiverstedet. Rollen som distriktets eneste avis ble vanskelig å forene med rollen som ensportet menighetsorgan. Når det ble bare én avis igjen på et sted, fikk denne avisen alene ansvaret for at pressens funksjoner ble fylt. Der det er flere aviser på utgiversted, er det lettere å falle inn i en interessekamp fordi det også er andre aviser som har rollen som vaktbikkje. Avisene passer på hverandre.

5.1.3 Hvorfor partiaviser?

Bakgrunnen for at partiene engasjerte seg så sterkt for å ha egne aviser, kan oppsummeres ifølgende seks punkter:

1. Avisene bidrar til å vinne velgerstøtte for partiet
2. Politikerne får økt status ved positiv omtale
3. Avisene er partienes faste støttepunkter i et distrikt ved rimelige annonser, møtenotiser, reportasjer, støtte på lederplass og gjerne også enkle økonomiske bidrag som rimeligere husleie

4. Utdanningssted for politikerne
5. Informasjonskilde for partiets tillitsvalgte og politikere ved å skaffe dem opplysninger som ikke gjøres allment tilgjengelig
6. Hjelp til å opptre i forhold til medier

De svenske medieforskerne Hadenius, Seveborg og Weibull har utviklet dette ("Partipresse", Stockholm 1970) og summert opp følgende grunnleggende hypoteser for relasjonene mellom parti og presse:

1. Pressen er et viktig instrument for partipropaganda.
2. Partier støtter pressen for å realisere sine politiske mål
 - a) Partier støtter pressen for å maksimere sitt stemmetall og for å optimere sin organisasjonsstyrke.
 - b) For venstrepartier spillet hensyn til organisasjonsstyrken større rolle, mens stemmemaksimering er mest betydningsfullt for de konservative partier
 - c) Når partiet er i fremgang er tendensen til aktiv pressepolitikk mindre enn når partiet er i stagnasjon eller tilbakegang
3. Valget av pressepolitikk påvirkes av:
 - a) midler og ressurser
 - b) målgruppe
 - c) de oppstilte mål for partiet
4. Partiet vil først og fremst få pressen til å distribuere et visst innhold
 - a) Jo større ressurser, desto større er sannsynligheten for at partiet direkte søker å påvirke bedriften til å kontrollere innholdet
 - b) Partiet vil først og fremst at innholdet kommer til dens målgruppe
 - c) Jo mer differensiert målgruppe, desto mer differensiert innhold

Begrepet kontroll betyr i denne sammenheng blant annet:

1. Kontroll av innholdet, senderen vil bestemme hva som skal sendes.
2. Kontroll med utformingen, senderen vil bestemme i hvilken form budskapet skal sendes.
3. Kontroll med tidspunktet, senderen vil bestemme når budskapet skal sendes.
4. Kontroll med destinasjonen, senderen vil bestemme til hvem eller hvilke budskapet skal sendes.

Fullstendig kontroll har senderen når den direkte eller indirekte behersker samtlige fire komponenter. De politiske partiers kontroll av sin presse i forhold til denne inndelingen vil nok variere, blant annet avhengig av hvilken tidsfase vi snakker om.

Men det er nok ikke tvil om at graden av kontroll med avisene i perioder har vært tett opp til det optimale, sett fra senderens side.

5.1.4 Endret formål

Mens avisene i partitiden hadde som sitt fremste formål å være organer for sitt respektive parti, er dagens formålsparagrafer betydelig utvannet. Like fullt har mange aviser beholdt sitt ideologiske ståsted fra partiavistiden. Det er derfor

dekning for å si at de tidligere partiavisene i stor grad henger igjen i de gamle politiske sfærer og dermed i hovedsak har det samme verdimessige grunnlag.

I A-pressen er dette tydelig. Tilknytningen til arbeiderbevegelsen er slått fast. A-pressen sentralt lagde for noen år siden mønstervedtekter for presseguppens aviser. Mønsterteksten om «formål» er fulgt i de fleste av A-pressens aviser, selv om den redaksjonelle utforming kan variere noe. Endringen skjedde i hovedsak i årene 1990-93.

Det var per høsten 1999 bare en avis i A-pressen som har beholdt den gamle formålsparagrafen som inneholder formuleringen om å være organ for Arbeiderpartiet.

A-pressen

A-pressens mønstervedtekter er tilpasset de lokale selskapene. En av avisene hvor vi finner igjen mønstervedtektene i A-pressen, er Nordlands Framtid, Bodø:

«Nordlands Framtid AS' formål er å drive informasjonsformidling, herunder gi ut avisen Nordlands Framtid. Samtidig vil selskapet drive trykkeri og handelsvirksomhet og hva dermed står i forbindelse, samt ved aksjetegning og på annen måte delta i andre selskaper av betydning for egen virksomhet. Avisen skal drive saklig og uavhengig journalistikk, forankret i arbeiderbevegelsens ideer om frihet, demokrati og likeverd.»

Nordlands Framtid har, i likhet med mange andre i A-pressen, en utfyllende forretningside som sier noe om dekningsområde og andre strategisk viktige virksomhetslementer.

Avisen har også utarbeidet kjennetegn ved produktet Nordlands Framtid som samtidig er mål for den redaksjonelle virksomhet. Her heter det blant annet:

"Avisen skal drive en fri og uavhengig journalistikk basert på fakta og troverdighet. Den skal ivareta oppgaven som kritisk overvåker av samfunnets ulike maktkonsentrasjoner og bidra til at enkeltpersoners rettigheter blir ivaretatt. Samfunnets ulike sider skal avspeiles. Avisen skal være et organ for fri debatt og skal være med på å sette dagsorden og skape engasjement. Avisen arbeider ut fra den etiske plattform som fremgår av Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten."

Det politiske innholdet i A-pressens aviser består altså i at avisenes journalistikk skal være forankret i arbeiderbevegelsens ideer om frihet, demokrati og likeverd.

A-pressen igangsatte for øvrig høsten 1999 et arbeid for blant annet å se på avisenes vedtekter og på redaktørrollen i konsernets aviser.

De konservative

I de tradisjonelle borgerlige avisene, finner vi igjen noen av de samme elementene, men med annen politisk betoning, for eksempel i Sandefjords Blad:

«Selskapets formål er å utgi Sandefjords Blad som uavhengig dagsavis, som bygger på og fremmer det konservative livssyn, forøvrig å en-

gasjere seg i mediavirksomhet av enhver art, samt deltagelse i andre selskaper."

Sandefjords Blad har i tillegg som en del av sine overordnede mål og strategier, som i teksten kommer foran vedtekter og formålsparagraf, et avsnitt om grunnleggende verdier hvor det heter:

«Virksomheten er basert på den formålsbeskrivelse som fremgår av bedriftens vedtekter og de prinsipper for den redaksjonelle virksomhet som er nedfelt i Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten."

Her sidestilles Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten med bedriftens eget formål som en understreking av det ideelle og etiske arbeidsgrunnlag. I et punkt 2 under dette kommer den lokale forankring: «Sandefjords Blad skal være lokalsamfunnets viktigste formidler av nyheter, informasjon og reklame."

Avisen er altså ikke noe organ for lokalsamfunnet, men skal formidle informasjon i lokalsamfunnet.

En annen variant finner vi i Fredriksstad Blad, som på avisens lederside daglig også markerer sitt formål:

«Fredriksstad Blad er en fri avis som henvender seg til alle mennesker i Fredrikstad-distriktet. Avisens formål er å fremme et konservativt samfunnssyn. Vi ønsker å bidra til en konstruktiv utvikling av vårt lokalsamfunn, for å bevare det beste i det bestående. I vårt arbeid opptrer vi på vegne av leserne. Det er derfor både i redaksjonens og lesernes interesse at vår redaksjonelle virksomhet skjer uavhengig av eiere, politiske partier og interessegrupper. Samfunnsdebatten er avisens viktigste begrunnelse og våre debattspalter står åpne for alle."

Fredriksstad Blad sier altså i siste setning at avisens viktigste begrunnelse er selve samfunnsdebatten, samtidig som det i andre setning heter at avisens formål er å fremme et konservativt samfunnssyn. Avisen legger seg også tett opp til å være et organ for lokalsamfunnet når det heter at «avisen skal opptre på vegne av leserne".

De liberale

En annen stor Orkla-avis er Sunnmørsposten, Ålesund. Dens politiske historie viser at avisen har hatt en tilknytning til Venstre. I dag har avisen følgende formålsparagraf:

"Selskapet har som formål å utgi avisen Sunnmørsposten og drive tilhørende virksomheter. Avisen skal være en partipolitisk uavhengig, sosialliberal avis, som baserer sin redaksjonelle virksomhet på prinsippene i Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten."

For å trekke resonnementene foran videre ut fra at rekkefølgen betyr noe, gir dette formålet oss følgende punkter:

1. Formålet er knyttet til å utgi avisen.
2. Avisen er partipolitisk uavhengig.
3. Avisen er ideologisk knyttet til et sosialliberalt grunnlag.
4. Den redaksjonelle virksomhet er basert på pressens grunnlover.

Også her ser vi at avisen bevarer sitt historiske idemessig ståsted gjennom en sosialliberal forankring.

Orklas aviser var tradisjonelt organer for enten Venstre eller Høyre. Men heller ikke Orkla-avisene er partiorganer lenger. Noen definerer sitt politisk ståsted i den konservative leir, andre definerer seg som liberale. I motsetning til A-pressen har ikke Orkla som eier meislet ut mønstervedtekter som tar for seg avisens verdimessige plattform. Det hører også med at i de tilfeller hvor A-pressen har kjøpt tradisjonelle borgerlige aviser, har disse avisene ikke endret formål i retning av A-pressens mønstervedtekter. Snarere har det ved flere oppkjøp vært presisert at det gamle formålet ligger fast.

Schibsted

Norges største avis, VG, er eid av det tredje store aviskonsernet i Norge, Schibsted, og har som selve formålet å være partipolitisk og økonomisk uavhengig. I stiftelseserklæringen for Verdens Gang heter det:

"Verdens Gang er en mediebedrift med avisutgivelse og beslektet virksomhet som formål.

Avisen Verdens Gangs formål er å være en partipolitisk og økonomisk uavhengig dagsavis for hele landet.

Grunnleggende retningslinjer for Verdens Gang er fastlagt ved etableringen i 1945. Det skal derfor være avisens oppgave å bygge bro over motsetninger i samfunnet og å dempe politisk strid som ikke er begrunnet i ideologiske forskjeller. Dette ser avisen som et mål også på det internasjonale plan gjennom sitt positive syn på mellomfolkelig samarbeid. I enhver sammenheng vil avisen kjempe mot ytterliggående, samfunnsnedbrytende tendenser.

Avisen bygger på humanistiske idealer og de grunnleggende demokratiske verdier."

Stiftelseserklæringen er supplert med overordnede mål for bedriften, og her heter det:

"Verdens Gang skal være en riksavis som er tilgjengelig for størst mulig del av landets befolkning.

Verdens Gang A/S skal ledes slik at driften gir et forsvarlig økonomisk resultat.

Verdens Gang A/S skal ha gode og trygge arbeidsplasser.

Disse mål skal ikke oppnås på bekostning av den redaksjonelle integritet, som er nedfelt i stiftelseserklæringen og i Redaktørplakaten."

Oppsummert blir det verdimessig grunnlag i overordnede mål og stiftelseserklæring:

1. Det er et mål for VG å være partipolitisk uavhengig.
2. Avisen skal bygge bro over motsetninger i samfunnet.
3. Ytterliggående og samfunnsnedbrytende tendenser skal bekjempes.
4. Avisen bygger på humanistiske idealer og grunnleggende demokratiske verdier.
5. Redaktørplakaten ligger til grunn som en integritetens garantist.

De "andre"

Foran er vurdert den politiske del av formålsparagrafen til aviser i Orkla Dagspresse, Schibsted og A-pressen. Hva så med aviser som ikke med i disse avisfamiliene?

– Avisens formålsparagraf betyr ingenting under utskrivningen av lederartikkelen! Det mener redaktør Kristen Munksgaard i avisen Agder, som i sin formålsparagraf har blant annet denne formuleringen:

"Avisen Agder skal være en liberal, partipolitisk uavhengig avis:" Munksgaard viser til at lederen er avisens offisielle mening og den er det redaktøren som står for. – Styret har ansatt meg som redaktør, og da får de ta meg med hud og hår, sier Kristen Munksgaard (Mehlum Halse/Ude, 1998).

I en spesiell situasjon kommer Trønder-Avisa med et verdimessig ståsted som ingen av de forannevnte representerer. Dette er preget av avisens historie, som knytter den til to partier. I denne gjennomgangen er Trønder-Avisa den avis som er nærmest partiorgan, men da knyttet opp til verdigrunnlaget for Senterpartiet og Venstre – uten eksplisitt å uttrykke at avisen er organ for de to partiene. Formålsparagrafen lyder:

«Avisen skal være et ledende organ for nyheter, debatt og kultur. Avisen skal ivareta sine interesser overfor storsamfunnet. Den skal avspeile fylkets spesielle stilling med hensyn til næringsgrunnlag, bostettingsmønster og kulturelle forhold.

Avisen skal ha sin ideologiske forankring i verdigrunnlaget til Senterpartiet og Venstre, dvs. et desentralisert samfunn og samfunnsmakt og enkeltmenneskets integritet. Avisen skal fremstå som et alternativ til den sosialdemokratiske pressen og den tradisjonelle konservative/liberale presse."

Ikke sosialdemokratisk, ikke konservativ, ikke liberal, slik plasserer Trønder-Avisa seg politisk, samtidig som den er ganske detaljert i sin beskrivelse av hvilke verdier som skal ligge til grunn. For enkelhets skyld kan vi kalle det et «desentraliserings-grunnlag» siden den selv definerer seg utenfor de etablerte politiske båser. Men at avisen har en klar verdimessig basis, er det ingen tvil om.

Fædrelandsvennen

En annen regionavis, Fædrelandsvennen i Kristiansand, har definert sitt formål på denne måten:

"Fædrelandsvennen skal være:

- En uavhengig, liberal abonnementsavis for Sørlandet.
- Landsdelens ledende organ for nyheter, debatt og kultur.
- Seriøs, etterrettelig, tilgjengelig, engasjert og underholdende."

De politiske signalene ligger i begrepene "uavhengig" og "liberal". De to begrepene er nærmere definert:

"Med uavhengig menes:

Fædrelandsvennens redaksjon skal være uavhengig av politisk eller kommersiell påvirkning fra avisens aksjonærer eller utenforstående interesser eller grupperinger i sine journalistiske prioriteringer.

Med liberal menes:

Fædrelandsvennen bekjenner seg til klassiske liberale og humanistiske idealer om demokrati, tanke-, møte- og ytringsfrihet, til åpenhet i styringssystemet, til solidaritet, likestilling og toleranse."

Den praktiske konsekvens for den politiske journalistikken og kommentarvirksomheten er nærmere utviklet i målsettingen for den politiske avdeling:

"Avisens redaksjonelle politiske linje skal støtte opp om de grunnleggende verdier og rettigheter som er nevnt i avisens overordnede målsetting. Det betyr at avisens politiske kommentarer og reportasjer skal bygge opp under de grunnleggende demokratiske verdier i vårt folkestyre med særlig vekt på å motarbeide maktmisbruk hvor det måtte forekomme i samfunnet.

Politisk avdeling er ansvarlig for at avisens over tid uttrykker en fast og konsistent holdning til sentrale politiske og samfunnsmessige spørsmål."

Avisen har også utdypet hva den mener med engasjert:

"Med engasjert menes:

Fædrelandsvennen skal være aktivt deltakende i samfunnsdebatten, klar og utvetydig i viktige spørsmål. Avisen skal legge vekt på å tale de svake gruppers sak. Den skal også være aktuell i forhold til det lokale, nasjonale og internasjonale nyhetsbilde, men skal også selv sette dagsorden. Fædrelandsvennen skal være i nær kontakt med landsdelens kulturelle, politiske og sosiale strømninger. Avisen skal peke på kontraster og være nysgjerrig, uredd og direkte i det redaksjonelle arbeidet."

Fædrelandsvennen er av de aviser som har arbeidet mye med å definere sin rolle i samfunnsdebatten. Et av de interessante punktene i avisens omfattende redaksjonelle måldokument er at den slår fast som et viktig strategisk mål å være landsdelens ledende organer for debatt og kultur i tillegg til nyheter. Avisen er, i tråd med sin tradisjon, fortsatt liberal, med med sterk betoning av det uavhengige.

5.1.5 Formålsparagrafenes betydning

En ting er hva som står i formålsparagrafer, noe annet er den betydning formålet har for avisens meningsdannelse og journalistikk. Hva legger redaktører og journalister i formålsparagrafen? Det kan da være interessant å se på en utdyping av formålet, gjort av tre redaktører.

Olav Terje Bergo er redaktør i Bergensavisen:

"Dagens formål er en god rettesnor. Men den enkelte journalist i BA kunne nok tenkt grundigere igjennom sitt eget faglig-journalistiske forhold til denne rettesnoren.

De fiskene som bare svømmer i saltvann, tror kanskje at alt vann er slik. De som befinner seg innenfor det journalistiske osloperspektivet, har tungt for å oppfatte at det finnes andre perspektiver. Det blir ekstra tungt å oppfatte sett fra innsiden fordi det er så dominerende og selvforsterkende på riksmidie-arenaen.

Sett fra Bergen og Vestlandet er det mange betraktningmåter, nyhetsutvalg, -prioriteringer og -vinklinger som virker både sære og provoserende. Ofte preges det av gigantisk uvitenhet om verden utenfor eget verdensbilde. Osloperspektivet forsterkes og selvforsterkes ved

at mange tunge medier spiller saker frem og tilbake mellom hverandre og mot tunge nyhetskilder med stort sett samme perspektiv. Spørsmålet om ny opera i Oslo er et godt eksempel på en sak med ulikt geografisk, sosial og kulturelt utgangspunkt og som inviterte til ulike perspektiver på nyhetsdekningen. Men knapt noen redaksjoner i provinsen kom opp med alternative betraktningsmåter og nyhetsvinklinger på saken. Samtlige oslomedier var forståelig nok positive i sin grunnholdning, og vinklet sin nyhetsdekning og sine kommentarer med det utgangspunktet.

Oslomedienes utvalg av og vinkling av saker om Bergen viser også ulikheten i perspektiv. Eks: Wegnersaken, politivoldsakene, Landås-saken.

Gravitasjonskraften fra riks-/oslomedienes nyhetsperspektiv er sterk. Altfor mange redaksjoner og journalister i provinsen er ikke faglig sterke og kunnskapsrike nok til å formulere sitt eget perspektiv.

Redaksjonene i provinsen har normalt ikke selvstendighet, selvskikkerhet og ressurser nok til å kaste seg inn på riksarenaen. Men i tillegg blir vi offer for oslovinklingen straks våre saker plukkes opp i oslomediene. I provinsen er det stort sett bare Bergen som har stort nok redaksjonelt miljø til samlet å kunne utfordre osloperspektivet, med BA, BT, NRK Hordaland og TV 2. Men NRK er for journalistisk svake, TV 2 er for sterkt preget av osloperspektivet, og BT har blokkering mot å kreditere eller følge opp BA-saker på en forsterkende måte, slik f eks NRK i Oslo følger opp VG, Aftenposten, Dagsavisen og Dagbladet.

Dette er etter min mening den sterkeste kritikk/selvkritikken av mediene som det overhodet er mulig å komme med. For den handler om faglig bevissthet om egen journalistisk plattform, moralsk mot til å stå opp mot det øredøvende osloperspektivet og stahet til ikke å bry seg om den latterliggjøring f eks bergensperspektivet av og til utsettes for.

Så mener jeg selvsagt også kommentarjournalistikk om rikspolitikken m.m. med et

bergensperspektiv. Når riksmidlene skal ha et annet geografisk perspektiv, søker de seg sjelden eller aldri til Bergen eller for den del Trondheim, men velger gjerne Tromsø. Hvorfor det?

Uttrykk som "speile lokalsamfunnet" er ujournalistisk. I BA er vi bergenspatrioter på den måten at vi roser det vi finner positivt i Bergen, og refser det vi finner kritikkverdig. Jeg mener en avis må ha en verdiforankring som både er global og lokal.

Jeg mener en globalavis-redaksjon med respekt for seg selv og sine lesere, må våge å utfordre lokale makthavere, inklusive eiere, de vi sponser og de som annonserer (og så ikke gjør det lenger). Det har ført til at mange bergensinstitusjoner har et hat-kjærlighetsforhold til BA. Det kan være tungt når Brann løper til slappe og oftest ukritiske BT med sine nyheter, eller når BAs sentralbord gløder i dagevis fordi vi har tirret bergensernes sjelsliv. Men vi vinner nye lesere hvert år, så de er iallfall fornøyde med avisen. Men kritisk journalistikk trives kanskje best i fattigdom? Eller trives den bare i fattigdom? Jeg noterer meg iallfall at det stadig vokser opp strålende journalister i BAs smeltedigel."

I 1996 holdt redaktør Odd R. Olsen i Harstad Tidende et foredrag på en konferanse som Kommunaldepartementet arrangerte om "Etableringer gir vekst for alle". Han sa blant annet at kommuner og næringsliv nok kan oppleve avisene som troløse samarbeidspartnere – fordi oppdragene er så forskjellige:

"For det er ikke jobb nummer en, heller ikke jobb nummer to, tre eller fire for lokalavisen å være en forlenget arm av den kommunale næringssetat, heller ikke å være talerør for enkeltbedrifter eller talsmann for andre aktører i nærings- og arbeidslivet.

Avisene har ett av sine fornemste og aller viktigste oppdrag i å være vakthund, den som stiller kontrollspørsmålene og som er god-folks redskap til å kikke mennesker med makt i kortene.

Det påhviler pressen å ta på alvor kritikerfunksjonen i samfunnet. Ikke for å grafse, men for å gi konstruktive bidrag: Sikre innflytelse, medbestemmelse og grunnleggende rettigheter for folk flest. Avisen skal påse at næringssetaten fungerer, at lokalpolitikkerne gir næringsutviklingen prioritet, at kommunen er en ja-kommune for etablerere, og at man er aktiv å tilrettelegge for nettverk og gi den service som gjør at knoppskyting kan skje hos oss fremfor i en konkurrerende kommune.

Det er en jobb for lokalavisen å være vakthund for å få de gode rammebetingelser på plass for næringslivet. Det er ingen jobb for lokalavisen å være markedsfører av sin kommune og sin region og enkeltbedrifter med mindre det skjer som en funksjon av en gjennomtenkt nyhetsvurdering og av en journalistisk prioritering. Jeg ser også med største skepsis på at den redaksjonelle del av avisen skal plassere seg som aktør."

Med to forskjellige innfallsvinkler understreker Bergh og Olsen her lokalavisens funksjon og viktigheten av en kritisk og selvstendig plattform – også i forhold til lokalsamfunnet. Bergos synspunkter deles av redaktør Ragnar Larsen i Haugesunds Avis når han uttaler:

"Avisen skal holde en permanent og skarp brodd mot hovedstaden. Haugesunds Avis ser på seg selv om et lim og identitetsutvikler på Haukalandet, mellom de to storbyene Stavanger og Bergen....

Meningene skapes på Haukalandet, og meninger er godt stoff. Derfor henviser vi ofte til lederartikler på forsiden. Jeg har ikke sans for kolleger som må kjøpe sine meninger eksternt. Det er ikke bare et privilegium, men en plikt for avisen selv å forme sine meninger. Jeg skriver ikke for den politiske eliten, men for folk flest på Haukalandet. Haugesunds Avis er et organ for sine lesere."

(Dagspressen nr 10, 1998)

5.1.6 Avpartifisering

Avisenes frigjøring fra partiene har gått over flere tiår. De formelle endringer kom i mange aviser ikke før på 90-tallet. Denne utviklingen innebærer ikke at avisene ikke er politiske i sitt innhold, men de er ikke lenger partipolitiske på samme måte som tidligere. Derfor er det riktig å kalle den prosessen for en avpartifisering og ikke en avpolitisering.

Noen milepæler i denne utviklingen har vært:

- 1965: Gerhardsen-regjeringens fall ga støtet til friere journalistikk i A-pressen – dette hadde en smitteeffekt på borgerlige aviser. Rogalands Avis fjerner "organ for Arbeiderpartiet" fra tittelhodet. Radio og TV utvikler en mer analyserende og kommenterende journalistikk. Partiene åpner sine landsmøter, som også gir nye og videre rammer for den politiske journalistikken.
- Slutten av 1960-tallet: Generasjonsendringen starter i norske redaksjoner.

Krav om bedre arbeidsmiljø fører til økt bemanning. Nye journalister med en annen bakgrunn kommer inn.

- Begynnelsen av 1970-tallet: Første diskusjon om Høyreavisenes representasjon i Høyres organer. Kritikk fra partiet mot avisene.
- 1972: EF-avstemmingen med Brattelis kabinettsspørsmål markerer et skille i den politiske styringen av journalister og ensrettingen på debatt-plass. Tøylene slakkes.
- Samtidig reises krav om redaksjonsdemokrati, etikk og åpenhet. Utviklingen av journalistikken til klarere skille mellom news og views er uttrykk for den profesjonalisering av yrket som finner sted i denne perioden.
- 1972/73: Venstre sprekker, og gamle Venstre-aviser erklærer seg som uavhengige.
- 1975: Arbeiderpartiets landsmøte vedtar at ansettelse av Arbeiderbladets redaktør ikke skal skje på landsmøtet.
- 1978: Slutt på sentralstyrte lederkommentarer fra A-pressens Oslo-redaksjon til redaktørene i A-pressen.
- Utover på 1970-tallet: Mindre lojalt Arbeiderbladet.
- 1981: A-pressen bringer nyheten om Odvar Nordlis avgang.
- 1983: Siste gang DKPF (Den Konservative Presses Forening) møter med fast delegasjon på Høyres landsmøte.
- 1986: APOR-redaktøren (A-pressens Oslo-redaksjon) slutter å møte i Arbeiderpartiets sentralstyre.
- 1987: Formannen i DKPF oppfordrer Norsk Høyrepressen til ikke å bruke betegnelsen "Høyreavis".
- Slutten av 1980-tallet: Høyres Pressekontor blir Norpress.
- Slutten av 1980-tallet: A-pressen ansetter redaktører uten partibok.
- 1980/1990-tallet: En rekke aviser endrer vedtekter fra å være partiorganer til å bygge på politisk grunnsyn. Flere aviser går fra politiske navn til mer nøytrale navn.
- 1991: Arbeiderbladets redaktør slutter å møte i sentralstyret i Arbeiderpartiet.
- 1994: Arbeiderbladet ansetter redaktør uten partibok.
- 1999: Dagsavisen tar farvel med sine eiere og blir en uavhengig stiftelse.

5.1.7 Oppsummering

Avisene nye politiske rolle etter avpartifiseringen kan oppsummeres i fem punkter:

1. Norge har fortsatt en politisk differensiert presse. Differensieringen er ikke lenger knyttet til de politiske partiene, men til politiske hovedretninger; arbeiderbevegelsens grunnsyn, konservative, liberale. Det er med andre ord fortsatt politiske forskjeller mellom norske aviser om vi tar utgangspunkt i det verdigrunnlag avisene selv har definert.
2. De gamle partiavisene erklærer seg nå per definisjon (i formålsparagrafer og redaksjonelle program) i stor grad som uavhengige. De aviser som ikke har "uavhengig" direkte i formålsparagrafen, praktiserer uavhengighet i forhold til "sine" tidligere respektive partier gjennom en journalistikk som er uavhengig og ikke-partistyrte.
3. Den uavhengige og fri journalistikken som er omtalt i punkt 2, styrkes

- gjennom at stadig flere aviser, gjennom sine vedtekter, har pressens generelle etiske rammeverk (Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten) som en del av avisens publisistiske plattform. Dette er en forholdsvis ny utvikling som understreker den frie rollen som dagspressen ønsker å ha.
4. Mange aviser legger stor vekt på å spille en betydelig rolle i samfunnsdebatten. Det er også forholdsvis nytt at dette ønsket så sterkt er nedfelt i vedtekter og redaksjonelle program. Enkelte aviser uttaler at selve debattfunksjonen langt på vei er den viktigste rolle avisen har. Ønsket om å være et viktig debattforum og oppfylle avisens samfunnsansvar ved å sikre en fri og åpen debatt om spørsmål av samfunnsmessig betydning er det i dag bransjemessig full enighet om.
 5. Lokalavisenes plattform i sitt eget lokalsamfunn, er også tydelig uttrykt i vedtekter og arbeidsprogram. Mens avisene tidligere primært var organer for et parti, er mange aviser nå primært opptatt av å fronte lokalsamfunnets interesser, dog ikke uten en kritisk sans. Meningsdannelse med basis i det lokale, er viktig. Særlig de avisene i de større byene er opptatt av å bringe inn noe annet enn "Oslo-perspektivet" i samfunnsdebatten.

5.1.8 Utvalgets vurdering

Forholdet mellom aviser og de politiske partiene har gjennomgått en fundamental endring siden den direkte pressestøtten ble innført på slutten av sekstitallet. Mens størstedelen av avisopplaget den gang tilhørte aviser med en klar tilknytning til bestemte politiske partier, er det nå praktisk talt ikke slike aviser igjen.

Denne utviklingen har hatt flere positive sider. Hver enkelt avis vil nå ha en mer allsidig dekning særlig av politiske hendelser og nyheter, mens omtalen tidligere ofte var mer ensidig partipolitisk filtrert. De fleste avisene inneholder også nå i større grad innlegg og artikler med ulike meninger og oppfatninger, gjerne i strid med avisens egne. Dette har reist spørsmålet om ikke den større "indre" differensiering i noen grad erstatter den ytre differensiering og dermed reduserer behovet for et så stort mangfold av aviser.

Selv om tilknytningen mellom partier og aviser nå er langt løsere og nærmest opphevet, er de politiske skillelinjene i samfunnet i hovedsak de samme som før, med de samme politiske partiene. Som påvist av Jens Olav Simensen avspeiles ulike politiske samfunnssyn og grunnholdninger fortsatt i avisenes formålsparagrafer. Selv om avisene er blitt mer åpne, vil deres holdninger avspeile seg i det samfunnsbildet de tegner gjennom sine reportasjer og sitt stoffvalg. Skal avisene kommentere og analysere, opptre som kontrollerende organ overfor politiske myndigheter, næringsliv og organisasjoner, må de nødvendigvis tilkjennegi meninger og oppfatninger. Skal de forskjellige holdninger og meninger som finnes i det norske samfunnet, bli tilfredsstillende representert, forutsetter dette et ytre pressemangfold. Selv om skillene i mindre grad enn før vil være partipolitisk fundert, er de ikke derfor mindre viktige.

Siden avisene er en viktig maktfaktor i samfunnet, er det viktig at også pressen i likhet med andre maktutøvere blir overvåket av pressen. Dette gjør det viktig med et ytre avismangfold. Likeledes er det viktig at de som ikke når frem i ett presseorgan, har et annet å henvende seg til, selv om dette etter

hvert i praksis er blitt umulig mange steder. Under utvalgets besøk i Bergen ble den positive virkningen av at byen har to dagsaviser, understreket alle fra representanter fra næringsliv, kulturliv, organisasjoner og ulike politiske partier. Også fra den største avisen ble det uttrykt at den lokale aviskonkurransen bidrar til å skjerpe årvåkenheten og til at også den blir en bedre avis.

Etter utvalgets vurdering tilsier derfor ikke den løsere tilknytning mellom avisene og de politiske partiene at betydningen av et ytre avismangfold er blitt mindre viktig, eller at målene for pressepolitikken av den grunn bør endres.

Det blir av og til hevdet at en konsekvens av denne utviklingen er en tendens til at mange aviser dekker og vurderer sakene på nyhetsplass noenlunde likt, det som gjerne kalles "flokkmentalitet". Også for å ha korrektiv til eventuelle slike tendenser er det viktig med et bredt spekter av aviser og et ytre mangfold der det vil være aviser som inntar og kan innta avvikende synspunkter, vurderinger og meninger.

5.2 Eierskap

5.2.1 Utviklingen av eierskapet i norske aviser

Endringer i eierskap

Ønsket om nasjonal kontroll over mediene har tradisjonelt stått sterkt i Norge. Opprettelsen av Gyldendal Norsk Forlag i 1924 var en flaggsak både for intellektuelle og politikere. Det ble oppfattet som problematisk at et dansk forlag hadde rettighetene til nasjonallitteraturen. Gjennom en omfattende innsamling ble det reist midler til å overføre rettighetene til et uavhengig norskeid forlag (Furre1996).

Rolf Høyer (Norsk Medietidsskrift 2/99) mener at kontrollen med utenlandske medieoppkjøp etter konsesjonsloven etter hvert ble praktisert meget pragmatisk og ganske liberalt. Unntaket var kringkastingssektoren. Kringkastingsloven av 1992 innebar en sterk regulering, med ufravikelige maksimaler for utenlandsk eierskap. Men, påpeker Høyer, alle slike begrensninger var uforenlige med EØS-avtalens ånd og bokstav og måtte av den grunn fjernes straks avtalen var ratifisert.

En særregulering innen presse, blader og forleggevirkksomhet kom det ikke før eierskapsloven ble vedtatt 13.juni 1997. Bakgrunnen var innstillingen fra Eierskapsutvalget som ble nedsatt 29. oktober 1993.

I Eierskapsutvalgets innstilling ble det påpekt at den norske eierkonsentrasjonen på avisområdet er sterk og økende, også i internasjonal sammenheng. Utviklingen ble bekreftet i Stortingsmelding nr. 18 (1996-97) om eierforhold i mediesektoren. Her ble det pekt på at konsentrasjonen foregår både i det horisontale og vertikale plan:

"Horisontal konsentrasjon innebærer at konsern erverver flere foretak innenfor samme gruppe medier (monomediekonsentrasjon) eller i forskjellige mediegrupper (multimediekonsentrasjon). Vertikal konsentrasjon innebærer at foretak på forskjellige ledd i produksjons- og distribusjonsprosessen samles innenfor samme eierstruktur. Både vertikal og horisontal integrasjon av eierskap innenfor mediene vil kunne innebære en fare for at kanalene for frie og mangfoldige ytringer svekkes...

I demokratibyggingen spiller visse grupper medier en viktigere rolle enn andre. De mediene som blant annet kjennetegnes ved at deres innhold er gjenstand for redaksjonell bearbeiding og styring, såkalte meningsbærende medier er i denne sammenheng spesielt viktige."

I Stortingsmeldingen er begrepet mangfold definert som "summen av og bredden i de samfunnsmessige, politiske og kulturelle verdier, meninger, informasjon og interesser som kommer til uttrykk i pressen":

"Ved siden av eierforholdene er det et sett av økonomiske, juridiske, politiske og organisatoriske faktorer som er med på å påvirke mangfoldet. Det vil trolig være stor grad av uenighet om hvilke av disse faktorene som bør tillegges størst vekt når man sier noe om hva som påvirker mangfoldet. Følgelig er det svært vanskelig å komme frem til en objektiv og allment akseptert problemforståelse av mangfold innen mediesektoren."

I årene etter krigen har eierskapet i norske aviser vært forholdsvis stabilt – frem mot 1990-tallet. I dag er det tre eiergrupperinger som skiller seg ut i kraft av sine eierandeler av det norske totalopplaget. Det er Schibsted, Orkla og A-pressen.

Inntil Orkla i 1994 kjøpte 1,4 prosent av aksjene i Schibsted, hadde ingen av de tre aktørene eierinteresser hos hverandre. Kjedenes kjøp av lokale fådagersaviser begynte for alvor i 1996 og fortsatte i 1997 og 1998. I 1998 begynte også A-pressen å skille ut ulønnsomme aviser. Dagsavisen ble overført til selveiende stiftelse. A-pressen har også varslet at den ønsker å selge flere aviser.

Orkla Dagspresse overtok ingen nye aviser i 1998 og 1999. Tallet på Orkla-eide aviser var ved utgangen av 1999 26.

De tre selskapene hadde til sammen 61 prosent andel av det norske dagspresseopplaget (per 31. desember 1998).

Ved utgangen av 1999 var nesten alle lokale dagsaviser med mer enn 10 000 i opplag og i en ledende posisjon på utgiverstedet eid enten av A-pressen eller av Orkla Dagspresse. De fleste avisene med mindre enn 10 000 i opplag har derimot lokale eiere.

Bemerk at Dagsavisen gikk ut av A-pressekonsernet fra 0101 1999.

Tabell 5.2: Utvikling for de største eiergruppene, 1987 til 1999. Gjelder aviser der gruppen hadde minst 50 prosent av aksjene per 31.12.

	1987	1990	1993 ³⁾	1996 ³⁾	1998 ³⁾	1999
<i>Antall aviser</i>						
Schibsted	5	3	3	3	3	3
A-pressen ¹⁾	38	36	34	38	44	46
Orkla Dagspresse	7	6	15	18	22	26
Tre store i alt	50	45	52	59	69	75
Adresseavisen	2	2	4	6	7	7
Harstad Tidende	–	2	2	5	7	9
Alle aviser	216	202	209	220	219	223
<i>Opplag, 1000 eks.</i>						
Schibsted	792	825	855	829	839	838
A-pressen	541	522	438	474	527	487
Orkla Dagspresse	92	95	256	317	364	374
Tre store i alt	1 425	1 443	1 549	1 621	1 729	1 699
Adresseavisen	94	96	109	119	120	121
Harstad Tidende	–	26	26	51	56	64
Alle aviser	3 048	3 128	3 162	3 140	3 166	3 150
<i>Prosent av samlet opplag</i>						
Schibsted	26	26	27	26	27	27
A-pressen	18	17	14	15	17	16
Orkla Dagspresse	3	3	8	10	11	12
Tre store i alt	47	46	49	52	55	54
Alle aviser	100	100	100	100	100	100
<i>Prosent av veid opplag ²⁾</i>						
Schibsted	30	31	32	31	31	31
A-pressen	19	16	14	15	17	16
Orkla Dagspresse	3	3	9	11	12	12
Tre store i alt	52	51	54	57	61	59
Alle aviser	100	100	100	100	100	100
Veid opplag i alt	2 657	2 808	2 855	2 846	2 896	2 893

¹⁾A-pressen er regnet som eiergruppe også før 1990, jf. NOU 1995:3 s. 28. Finnmarksposten, som utgis av Finnmark Dagblad, er regnet som egen A-presseavis. Øvre Smaalenene/Indre Smaalenenes Avis (49 prosent) og Brønnøysunds Avis (49 prosent, omstridt) er ikke regnet med til A-pressen i 1999. Bemerk at Dagsavisen gikk ut av A-pressekonsernet fra 0101 1999.

²⁾Opplagstall er veid etter avisenes utgivelsefrekvens.

Kilde: (Sigurd Høst, Avisåret 1999)

De tre konsernenes samlede eierandel av norsk dagspresse har økt betydelig siden 1987.

Tabell 5.3: Samlet eierandel i prosent for Schibsted, Orkla, A-pressen

1987	1991	1993	1998
51	51	52	61

Kilde: (Eierskapstilsynet)

Eierskapstilsynets oversikt over eierskap per 31.12.98 (medregnet aviser hvor konsernene eier minst 50 prosent).

Tabell 5.4: De største aktørene i avisbransjen og andel av nasjonalt dagspresseopplag pr. 31. desember 1998

Aktør	Andel %
Schibsted	29
A-pressen	17
Orkla	15
Vårt Land	1
Utenfor forannevnte konsern	38
I alt	100

Kilde: (Eierskapstilsynet)

I 1995 hadde Orkla, Schibsted og A-pressen større eller mindre eierandeler i totalt 56 av 84 registrerte dagsaviser (aviser som utkommer med minst fire utgaver per uke). De tre hadde da eierandeler i aviser som utgjorde over 80 prosent av det totale avisopplaget.

Det finnes ikke tilsvarende statistikk for 1998, men ifølge Dagspressen (10/99) eier de tre konsernene per høsten 1999 helt eller delvis 105 aviser. A-pressen er største eier i antall aviser med 49 aviser, mens Schibsted er største eier etter opplag. Schibsted er mest kjent som eier av Aftenposten og VG, men eier også 39 prosent av Harstad Tidende og er gjennom dette medeier i en flere mindre nordnorske aviser.

5.2.2 Konsernenes eierinteresser

Dagspressen 10/99 oppsummerer konsernenes eierinteresser på denne måten:

Tabell 5.5: Schibsteds eierinteresser i norske avisbedrifter

Adresseavisen	32 %
Andøyposten	11 %
Aftenposten	100 %
Asker og Bærums Budstikke	10 %
Askøyværingen	9,6 %
Aust-Agder Blad	6,25 %
Bergens Tidende	24 %
Bygdanytt	9,6 %
Fanaposten	9,6 %
Fosna-Folket	32 %
Fremtid i Nord	16 %
Fædrelandsvennen	25 %
Harstad Tidende	39 %
Helgelands Blad	9 %
Hitra-Frøya	21 %
Innherreds Folkeblad og Verdalingen	31 %
Meråker-Posten	32 %
Nordlandsposten	28 %
Nord-Salten Avis	35 %
Ofotens Tidende	28 %
Saltensposte	35 %
Trønderbladet	32 %
Tvedestrandsposten	6,25 %
Stavanger Aftenblad	31 %
Sør-Trøndelag	31 %
Troms Folkeblad	30 %
Tromsø	37 %
VG	100 %

Tabell 5.6: A-pressens eierinteresser i norske avisbedrifter

Akershus Amstidende	98 %
Arbeidets Rett	97 %
Aura Avis	97 %
Aust-Agder Blad	51 %
Bergensavisen	79,4 %
Bladet Harstad	90 %
Bygdeposten	100 %
Demokraten	95 %

Tabell 5.6: A-pressens eierinteresser i norske avisbedrifter

Finmarken	95 %
Finmark Dagblad	91 %
Finmarksposten	91 %
Firda	100 %
Firdaposten	98 %
Fremover	97 %
Fremtiden	80 %
Glåmdalen	92 %
Hadeland	68 %
Halden Arbeiderblad	42 %
Hamar Arbeiderblad	20 %
Hardanger Folkeblad	99 %
Helgeland Arbeiderblad	96 %
Indre Akershus Blad	98 %
Indre Smaalenenes Avis	52 %
Jarlsbergs Avis	100 %
Kvinnheringen	100 %
Lofotposten	100 %
Lofot-Tidende	100 %
Malvik Bladet	100 %
Moss Dagblad	91 %
Namdals-Avisa	96 %
Nordlands Fremtid	96 %
Nordlys	84 %
Opdalinge	97 %
Oppland Arbeiderblad	100 %
Porsgrunns Dagblad	100 %
Rakkestad Avis	98 %
Rana Blad	100 %
Ringerikes Blad	100 %
Rjukan Arbeiderblad	100 %
Rogalands Avis	96 %
Romerikes Blad	98 %
Sarpsborg Arbeiderblad	98 %
Stjørdalens Blad	100 %
Telemarksavisa	100 %
Tidens Krav	100 %
Tvedestrandsposten	51 %
Østlandsposten	100 %
Øvre Smaalenene	52 %
Årdal og Lærdal Avis	100 %

Tabell 5.7: Orklas eierinteresser i norske avisbedrifter

Asker og Bærums Budstikke	31 %
Bergens Tidende	28 %
Drammens Tidende	98 %
Driva	96 %
Fjordenes Tidende	95 %
Fredriksstad Blad	87 %
Gjengangeren	91 %
Gudbrandsdølen og Dagningen	18 %
Haugesunds Avis	99 %
Kragerø Blad og Vestmar	100 %
Lierposten	48 %
Laagendalsposten	99 %
Moss Avis	99 %
Nordstrand/Østre Aker Blad	89 %
Ringsaker Blad/Brumunddølen	51 %
Romsdals Budstikke	99 %
Røyken og Hurums Avis	99 %
Sande Avis	98 %
Sandefjords Blad	97 %
Sunnmøringen	92 %
Sunnmørsposten	95 %
Telen	99 %
Tønsbergs Blad	93 %
Varden	100 %
Vikebladet Vestposten	94 %
Østlandets Blad	63 %
Østlendingen	51 %
Åndalsnes Avis	99 %

(Kilde: Senter for Medieøkonomis rapport "Eierskapsendringer innen presse og kringkasting i perioden 130697-311298", samt registrerte endringer i 1999 på bakgrunn av opplysninger fra konsernene og avisbedrifter. Ingen av gratisavisene er med i denne oversikten. Når for eksempel Schibsted har forholdsvis lav eierandel i en del mindre aviser, skyldes dette at konsernet eier gjennom de noe større avisene hvor Schibsted er direkte inne som eier. Dette ser vi blant annet i Nord Norge hvor Schibsted eier 39 prosent i Harstad Tidende og gjennom dette blir medeier i de mindre avisene som Harstad Tidende har kjøpt seg inn i.)

Tabell 5.8 viser de ti største avisgrupperingene og hvor mye de hver for seg kontrollerer av det nasjonale dagspresseopplaget. Samlet sett utgjør dette 76 prosent av opplaget. De totale eierandelene til de tre store aviskonsernene er redusert med eierandelen i de andre avisgrupperingene som er listet opp (i praksis gjelder dette Orkla og Schibsted). Det er markert hvor stor del Orkla og Schibsted eier i de andre grupperingene:

Tabell 5.8:

Gruppe	Eierprosent	Eierprosent i andre
Schibsted	26,1	
A-pressen	16,9	
Orkla	11,8	
Dagbladet	6,4	Orkla 14,4*
Adresseavisen	3,8	Orkla 17,1 Schibsted 31,9
Bergens Tidende	3,1	Orkla 28,4 Schibsted 24,3
Handels & Sjøfartstidende	2,4	Orkla 15
Stavanger Aftenblad	2,3	Schibsted 31,5
Harstad Tidende	1,7	Schibsted 15
Fædrelandsvennen	1,5	Schibsted 25
Sum	76,0	

*Aksjeposten til Mette Heyerdahls dødsbo er ikke regnet med.

Kilde: (Eierskapstilsynet)

5.2.3 Eierskap innen kringkasting

De tradisjonelle aviseierne i Norge har også etter hvert blitt betydelige eiere innen kringkasting, spesielt innen fjernsyn. A-pressen eide i 1997 lokalfjernsyn med en samlet dekningsgrad på rundt 30 prosent. Schibsted og Orkla hadde eierandeler med dekningsgrad på mellom 10 og 15 prosent.

Tabell 5.9: De viktigste eierne i riksdekkende fjernsyn i 1998

TV-kanal	Eier	Eierdel	Seerdel % 1997
NRK 1	Staten	100 %	37,9
NRK2	Staten	100 %	2,6
TV2	Schibsted	33 %	33,4
	A-pressen	33 %	
	Egmont	33 %	
TVNorge	SBS*	51 %	8,5
	TV2	49 %	
TV3	MTG**	100 %	6,0

* Scandinavian Broadcasting System

**Modern Times Group

Kilde: (Eierskapstilsynet)

5.2.4 Eierskap i mediene samlet

Tabell 5.10: Eierinteressene til de tre store i ulike medier. Tallene er prosenttall av nasjonalt dagspresseopplag (1998) og seertall (1997).

Konsern	Presse totalt	TV nasjonalt	TV lokalt
Schibsted	29,1	12,5	10-15
A-pressen	16,8	12,5	30
Orkla	15,2	0	10-15

Krysseierskap

Som det fremgår av oversiktene foran er det ikke uvanlig at de tre store mediekonsernene har interesser i en og samme bedrift. Det gjelder for eksempel Adresseavisen og Bergens Tidende, hvor både Schibsted og Orkla er inne. Det gjelder også TV2, der både A-pressen og Schibsted er av de tunge eierne. I mars 2000 kjøpte Orkla seg direkte inn i A-pressekonsernet. Med 150 000 aksjer og en eierandel på 1,7 prosent ble Orkla en av de større eierne i A-pressen.

Orkladirektør Halvor Stenstadvold begrunnet kjøpet med at "om vi vil beholde norsk eierskap i de sentrale medieselskapene, kan vi være tjent med å åpne for krysseierskap". A-pressens finanssjef, Øyvind Tønnesen, kommenterte oppkjøpet på denne måten: "Vi har ingen motforestillinger mot at de er inne på eiersiden hos oss. Vi antar at Orkla ser på oss som en god finansiell investering." (Dagsavisen)

Nasjonal kontroll

Når det gjelder kringkastingsdelen, mener professor Rolf Høyer ved Senter for Medieøkonomi at den eneste større konsekvensen eierskapsloven vil ha, er at den vil forhindre Schibsted og TV2 i ytterligere etableringer, noe som igjen vil gjøre det lettere for Orkla å komme inn som vesentlig aktør.

Høyer kommenterer også uttalelser fra politisk hold om at begrensningene på eiersiden vil sikre en nasjonal kontroll:

"På denne bakgrunn fortoner uttalelsen om at eierbegrensningene representerer en sikkerhet mot utenlandsk dominans av mediene seg som ganske meningsløse. Det er allerede en betydelig utenlandsk innflytelse, og det er intet i reguleringsverket som kan forhindre dominansen å bli ganske total når det gjelder den viktigste delen av norsk, kommersiell kringkasting...

Eierskapsloven har liten verdi som et regulatorisk tiltak, spesielt fordi den er rettet mot mindre viktige fenomener, og fordi den vil ha svært begrensede konsekvenser. Men den har også en omkostnings-side. Loven påvirker handlinger og disposisjoner i et presumptivt fritt marked der de samfunnsøkonomiske tapene på grunn av nødvendige tilpasninger i markedet dessverre ikke er utredet. Den viktigste ulempen er kanskje at loven gjennom sin eksistens og praktisering skaper et inntrykk av at den medieøkonomiske utviklingen faktisk er underlagt en effektiv styring mot de overgripende målene i mediepolitikken.

Loven tilslører derved en utvikling som lever sitt eget liv, styrt av markeder og teknologi.

Derfor er eierkonsentrasjon som nøkkelbegrep i mediereguleringen så villedende. Interessen for dette verdiladede begrepet tar på en besnærende måte oppmerksomheten bort fra de viktige fenomener og avleder politiske handlinger i retning av symboler og utvendigheter."

(Norsk Medietidsskrift 2/99)

5.2.5 Eierskap i andre land

Mange vesteuropeiske land har regler som skal hindre en for sterk eierkonsentrasjon i mediene.

Tabell 5.11: En oversikt som EU-Kommisjonen utarbeidet i 1997 viser at følgende land har regulering av eierskap

	Be	Fr	He	Ir	It	Lux	Po	Sp	St	Ty
Presse		x			x				*	*
Kringkasting	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Multimedia	x	x	x		x		x	x	x	x

* Både Storbritannia og Tyskland har spesialregulering i konkurranselov.

Flere land har også spesielle organer med eierskapstilsyn som oppgave. Det politiske utgangspunktet for regulering av eierforholdene i mediene er likt i alle vesteuropeiske land: vern om ytringsfriheten og mediemangfoldet. I enkelte land er styrking av programproduksjon og vern av landets kultur og språk et tilleggselement.

Reguleringen varierer fra land til land. De fleste landene har øvre grenser for hvor mye noen kan eie. Det er maksimalgrenser for hvor stor del av avisopplag eller spredning av kringkasting noen kan kontrollere.

I Storbritannia er utgangspunktet et seertall for fjernsyn og et poengsystem for radio. Frankrike tar utgangspunkt i dekningsområder (potensielle lytter- og seertall), mens Italia tar utgangspunkt i økonomisk utbytte for kringkastingsselskapene.

De fleste regelverk er detaljerte og komplisert og inneholder ofte en kombinasjon av konkrete regler og skjønn. I Storbritannia er det et vurderingssystem for oppkjøp av aviser at oppkjøpet må være i offentlig interesse ("public interest"), som inkluderer hensynet til ytringsfrihet og mangfold.

I EU har det vært arbeidet med et direktiv som skal regulere eierforholdene i mediene ut fra ønsket om å ha like lover i EU-landene og retten til "fri flyt av kapital" i det indre marked. Så langt har det ikke kommet forslag til direktiv fra Kommisjonen.

De norske reglene er spesielle på den måten at de ikke inneholder konkrete maksimumsgrenser for hvor mye noen kan eie av mediene. Retningslinjene har visse presiseringer om maksimumsnivå, som for avisene er en tredel av det nasjonale dagspresseopplaget. Den norske loven inneholder større rom for skjønn og langt klarere konsentrasjon rundt spørsmålet om et oppkjøp er i strid med målene om styrking av ytringsfriheten, enn det som finnes i mange andre land.

USA

Et eksempel på hvor raskt eierendringer kan skje, og hvor omfattende disse kan være, fikk vi i januar 2000 (Aftenposten 13.01.00). Da ble det kjent at America Online og Time Warner skal fusjonere. Nøkkelen til fusjonen var Time Warners kabelselskaper og AOLs inngang til Internett. Verden fikk med dette en medie gigant som kaprer forbrukeren fra morgen til kveld. Det ble umiddelbart spekulasjon om andre store selskaper som Microsoft, Disney eller Bertelsmann vil inngå i nye allianser.

På redaksjonelt hold førte det nye selskapet til frykt for flyten av fri informasjon. Betyr fusjonen mellom America Online og Time Warner at det blir vanskelig for journalistene i Time-konsernets mange magasiner og TV-kanaler å drive kritisk journalistikk av de nye eierselskapets disposisjoner? Vil Internett, som er ment å være en demokratisk motorvei fri for alle, etter hvert bli kontrollert av en håndfull selskaper?

5.2.6 Lovgivning og tilsyn

Bakgrunn for opprettelsen av Eierskapstilsynet

Arbeidet med spørsmål rundt eierkonsentrasjon i mediene har foregått over flere år. I 1993 ble et offentlig utvalg oppnevnt for blant annet å undersøke nærmere hvilke konsekvenser eierkonsentrasjon har for ytringsfriheten. Utvalget avla sin rapport 21. februar 1995. Utvalget foreslo blant annet lovregulering av eierskap i mediene. Arbeidet har foreløpig kulminert i vedtakelsen av lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting av 13. juni 1997 (eierskapsloven).

Formålet med eierskapsloven er å forhindre eierkonsentrasjon som kan medføre en fare for mangfoldet i mediene og derigjennom de reelle ytringsmuligheter. Eierskapsloven skal sikre at mediebrukere har en faktisk tilgang på alternative informasjonskilder og -kanaler. Formålet med loven er dermed å beskytte ytringsfriheten i vid forstand.

Eierskapsloven baserer seg først og fremst på et føre var-prinsipp. Selv om man i Norge per i dag ikke har slik eierkonsentrasjon i mediesektoren at ytringsfriheten trues, er det fare for at utviklingen vil fortsette i retning av enda sterkere eierkonsentrasjon. Resultatet kan bli en eierkonsentrasjon som er uforenlig med lovens formål. Tanken er at eierskapsloven skal hindre en slik samfunnsmessig uheldig utvikling.

Eierskapstilsynet ble opprettet av Stortinget som et eget frittstående organ med hjemmel i eierskapsloven. Tilsynet har både økonomisk, juridisk og medievitenskaplig kompetanse. Organet er et forvaltningsorgan og er derfor underlagt samme offentligrettslige regler som andre offentlige myndigheter, herunder lov om behandlingsmåten i forvaltningen (forvaltningsloven) og lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven).

Eierskapstilsynet har fullmakt til å stanse eller sette vilkår for erverv av eierandel i dagspresse- og kringkastingsforetak dersom en aktør har betydelig eierstilling og dette er i strid med lovens formål.

Eierskapstilsynets vedtak kan klages inn for en egen klagenemnd.

Eierskapsloven ble vedtatt 13. juni 1997 og trådte i kraft 1. januar 1999. I eierskapsloven § 16 står det også at erverv som skjedde etter 13. juni 1997, men før 1. januar 1999, skulle bli vurdert av Eierskapstilsynet. Siden 13. juni

1997 er det registrert ca. 25 erverv – av disse knapt 20 i aviser, og av disse igjen har ca. halvparten skjedd i løpet av 1999.

Tilsynet har i 1999 vurdert 20 av de 25 ervervene. Det er gjort inngrep i fire saker. Felles for alle de fire sakene hvor det er gjort inngrep, er at ervervene medførte at samme eier fikk kontroll over begge eller alle aviser i et lokalt marked. Det ble dermed oppnådd en betydelig eierstilling som var i strid med formålet med eierskapsloven.

Konsernene

Et av de tre store konsernene; Schibsted, A-pressen eller Orkla, er involvert i alle sakene Eierskapstilsynet har vurdert, bortsett fra Trønder-Avisas erverv av Steinkjer-Avisa. Vi ser da bort fra at A-pressen har knapt 10 prosent eierandel i avisen, fordi A-pressen ikke kan sies å ha innflytelse i Trønder-Avisa.

Eierskapsloven § 9 forutsetter at Eierskapstilsynet ikke kan gripe inn mot erverv i forhold til det nasjonale marked når en aktør har under 20 prosent eierandel av nasjonalt dagspresseopplag. A-pressen og Orkla har per 31. desember 1998 ca. 17 og 15 prosent av nasjonalt dagsopplag. Når disse to aktørenes erverv har blitt vurdert av tilsynet, så har det skjedd på bakgrunn av hensynet til lokale og regionale markeder.

Orkla hadde per 31. desember 1998 ca. 15 prosent eierandel i Dagbladet. Denne eierandelen tilsvarende ca. 1 prosent av nasjonalt dagsopplag. Orkla økte høsten 1999 sin eierandel i Dagbladet til ca. 24 prosent. Skulle Orkla alene eller i samarbeid med andre komme opp i 50 prosent eierandel i Dagbladet, så kan Orkla passere 20 prosent av nasjonalt dagsopplag. Ervervet vil i så fall kunne bli vurdert av Eierskapstilsynet i henhold til § 9 om andel av nasjonalt dagsopplag.

A-pressen har i de siste årene både solgt og kjøpt aviser og har ikke øket sitt opplag i særlig grad selv om konsernet har kjøpt flere aviser enn de har solgt. A-pressen har også signalisert at de ønsker å selge seg ned i storbyavisene.

"Betydelig eierstilling"

I eierskapsloven står det ingenting om at det er forbudt for en eier å kjøpe seg over 33,3 prosent eierandel av nasjonalt dagsopplag. Lovens sentrale begrep er "betydelig eierstilling".

I Ot. prp. nr. 30 for 1996–1997 kapittel 2.7.4 står følgende om det samme:

"Departementet legger til grunn at inngrepskriteriets forutsetning om betydelig eierstilling i mediemarkedet er oppfylt dersom en aktør oppnår en andel på 1/3 eller mer av dagsopplaget for dagspressen på nasjonalt nivå. I utgangspunktet bør tilsynsorganet derfor vurdere å gripe inn mot erverv som bringer erververen utover denne andelen.

Prinsippet om 1/3 som en øvre akseptabel grense vil sikre at det på det nasjonale plan alltid vil kunne være minst tre eiergrupperinger i dagspressen. Dette er etter departementets oppfatning et minimum for å kunne opprettholde en betryggende grad av mangfold i dagspressen og i mediebildet for øvrig.

Grensen på 1/3 av nasjonalt dagspresseopplag vil imidlertid bare være et utgangspunkt for tilsynsorganets skjønnsutøvelse."

Ut fra Ot. prp. nr. 30 for 1996–1997 vil situasjonen hvor en eier passerer 33,3 prosent, altså føre til at Eierskapstilsynet alltid må vurdere det aktuelle ervervet. Men dette vil altså bare være et utgangspunkt for skjønnsutøvelsen.

Schibsted har ca. 29 prosent av nasjonalt dagsopplag, men har i tillegg betydelige eierinteresser i fjernsyn og Internett. I forbindelse med Schibsteds erverv i Harstad Tidende ble Schibsteds nasjonale eierstilling vurdert, og i punkt 6.2, siste avsnitt står følgende:

"Ervervet vil på nasjonalt plan øke Schibsteds eierandel i dagspressen med 0,4 prosentpoeng, til 29,7 prosent. Schibsted har i tillegg eierinteresser i TV 2 og i flere medier. Schibsteds sterke eierstilling i mediemarkedet totalt sett, inkludert ervervet som gir negativ kontroll over Nord-Norges nest største avis konsern, fører til at Schibsted er svært nær en betydelig eierstilling i lovens forstand. Schibsted har etter Eierskapstilsynets oppfatning en så sterk eierstilling nasjonalt at den må tillegges vekt i forhold til lovens formål."

Schibsted har senere etablert gratisavisen Avis1, noe som øker Schibsteds andel av nasjonalt dagsopplag med anslagsvis ca to prosentpoeng.

5.2.7 Utbytte/konsernbidrag

I mange redaksjonelle miljøer i norsk dagspresse er det en frykt for at eierne vil ta ut så mye i utbytte/konsernbidrag at det vil gå utover den redaksjonelle slagkraft.

Dagspresseutvalget har bedt Schibsted, Orkla og A-pressen om en oversikt over hva de tre store aviseierne har tatt ut i konsernbidrag/utbytte fra avisene de siste tre år hvor det forekommer tilgjengelige regnskap.

A-pressen opererer bare med konsernbidrag. Konsernbidragsordningen er nærmere omtalt i skatteloven av 26. mars 1999 (kapittel 10), men reglene om konsernbidrag kom i 1979:

"Hovedsiktemålet med konsernbidragsordningen var et ønske om skatteregler som var mer nøytrale i valget mellom å organisere virksomhetene innen et konsern eller ett stort selskap med avdelinger....Konsernbidragsordningen innebærer at en kan benytte skattemessig overskudd i enkelte selskaper til å utligne skattemessige underskudd i andre selskaper i samme konsern"

(Statsautorisert revisor Knut Nyerrød, Noraudit DA, A-pressen internt 3/99)

Tabell 5.12: Utbytte/konsernbidrag Schibsted 1996-1998 (tall i hele tusen)

	1998		1997		1996		Sum	
	Kons- bidrag	Utbytte	Kons- bidrag	Utbytte	Kons- bidrag	Utbytte	Kons- bidrag	Utbytte
Aftenposten	88 944	0	214 452	0	169 920	0	473 316	0
Verdens Gang	121 101	50 000	135 227	0	118 701	0	375 029	50 000
Harstad Tidende	0	183	0	169	0	165	0	517
Asker & Bærums Budstikke	0	2 807	0	1 663	0	1 559	0	6 029
Fædrelandsvennen	0	2 400	0	2 240	0	2 000	0	6 640
Adresseavisen	0	8 482	0	7 877	0	6 087	0	22 446
Stavanger Aftenblad	0	3 068	0	2 832	0	2 350	0	8 250
Bergens Tidende	0	1 252	0	1 413	0	1 046	0	3 711
Sum	210 045	68 192	349 679	16 194	288 621	13 207	848 345	97 593

Schibsted har altså hentet ut i utbytte og konsernbidrag på i overkant av 946 millioner kroner for denne treårsperioden.

Tabell 5.13: Utbytte/konsernbidrag A-pressen 1996-1998 (tall i hele tusen) Gjelder bare konsernbidrag siden moderselskapet ikke har tatt utbytte. Tallene er samlet for alle aviser

	1998	1997	1996	Sum
Tilført A-pressen ASA	68 719	34 738	13 595	117 052
Til andre datterselskap	14 587	2 918	42 139	59 644
Sum avgitt fra dattersel.	83 306	37 656	55 734	176 696

Sum konsernbidrag for de tre årene er altså 176 millioner kroner.

Tabell 5.14: Utbytte/konsernbidrag Orkla Dagspresse AS 1996-1998 (tall i hele tusen)

	1996	1997	1998
Avgitt konsernbidrag	74 015	87 484	58 361
Mottatt konsernbidrag	22 400	63 302	89 246
Netto konsernbidrag	51 615	24 182	- 30 885
Avgitt utbytte	1 815	2 681	4 202

Orkla har dessuten satt av til sammen 517 millioner kroner i fond for fornyelse og miljøinvesteringer.

Tabell 5.15: Samlet oversikt over konsernbidrag (tall i hele millioner)

	1996	1997	1998	Sum
Orkla	74	87	58	219
A-pressen	55	37	83	175
Schibsted	288	349	210	847
Sum	417	473	351	1 241

5.2.8 Utvalgets vurdering

Det er minst fire grunner til at diskusjonen om eierskap de siste årene har blitt knyttet sammen med diskusjonen om hvorvidt eierforholdene har betydning for det redaksjonelle produkt:

1. Pressen har delvis har fått et nytt eierskap.
 - Orkla er ganske fersk som aviseier.
 - A-pressen har fått delvis nye eiere, utenlandske eiere er inne i konsernet, og de tradisjonelle eierne knyttet til arbeiderbevegelsen har solgt seg ned.
 - Enkeltaviser har skiftet eiere, i hovedsak ved at de er kjøpt av konsernene Orkla og A-pressen.
2. Eierskapet utøves på en mer aktiv og økonomisk motivert måte enn tidligere.

I stor grad har eierne av norske aviser, spesielt lokalavisene, tradisjonelt tatt ut begrenset med utbytte. Det som ble skapt av verdier, ble mer eller mindre igjen i avisene for å trygge bedriftene og gi muligheter for ekspansjon. Mer enn tidligere tar eierne nå ut konsernbidrag og/eller utbytte. Samtidig er avisbedriftene blir profesjonalisert, noen vil kalle det industrialisert.
3. Avisene er mye mindre partorientert enn tidligere.

Aviser som er organer for politiske partier, finnes knapt i Norge. Formålsparagrafene er endret, avisene er frigjorte. Noen vil kalle denne utviklingen en forskyvning fra politikk til profit.
4. Det har skjedd en eierkonsentrasjon i norsk presse.

Som det er påvist tidligere i dette kapitlet, har de tre store konsernene i perioden 1987–1998 økt sin andel av norske aviser fra 51 til 61 prosent. Eierkonsentrasjonen er større i norsk presse enn i sammenliknbare land.

Vi har ingen lang erfaring med "den nye formen for avislederskap" som er omtalt foran. Så langt har ikke det "nye" eierskapet medført at aviskonkurransen er vesentlig svekket.

Om eierkonsentrasjonen fortsatt vil øke, avhenger blant annet av den økonomiske utvikling for de utsatte avisene.

Børs og katedral

Balansen mellom "det ideelle og det kommersielle" er ikke alltid enkel, og spesielt ikke når det gjelder meningsbærende medier. Denne dualismen ligger i medienes tradisjonelle roller: På den ene siden å fungere som forvaltere av ytringsfrihet og informasjonsfrihet og samtidig være et korrektiv. På den

andre siden har også mediene krav til inntjening på linje med annen næringsvirksomhet. Dette er en vedvarende interessekonflikt, ofte uttrykt som en kamp mellom redaksjon og eiere, som aktørene må leve med.

I den enkelte avis har dette gitt seg utslag for eksempel i diskusjoner mellom redaktør og direktør om opprettelse av nye journaliststillinger. Det nye er vel kraften i disse kravene og inntjeningskravenes størrelse. Det er ikke tvil om at konsernene har krav om større avkastning enn det som var vanlig tidligere. Det faktum at de tre store konsernene ble børsnotert, representerte i seg selv en dreining av fokus mot større inntjening. Det er en åpenbar sammenheng mellom selskapenes økonomiske resultater over tid og selskapenes markedsverdi.

Konsern-ensretting?

I hvilken grad konsernenes avkastningskrav i dag representerer en stor trussel for redaksjonens evne til å fylle sin samfunnsrolle, vil nok oppleves noe forskjellig. Men samlet kan det neppe sies at konsernenes eierskap frem til i dag har utgjort noen betydelig begrensning av redaksjonenes slagkraft.

Det er heller ikke grunnlag for å si at konsernene ensretter sine aviser i den forstand at avisene har en felles redaksjonell konsernprofil. Selv om det finnes visse typer felles redaksjonelt stoff, av typen radio/tv-omtaler og featurereportasjer, i grupper av konsernaviser, kan dette ikke sies å innebære en redaksjonell ensretting. Tvert imot kan denne type fellesproduksjon innebære en rasjonell drift som frigjør ressurser som den enkelte avis kan bruke i sitt lokale marked.

Det "gamle" politiske eierskap var i så måte mye mer brysomt. Det finnes mange eksempler på at lokale politikere, partier og forretningsfolk ganske så direkte ønsket å påvirke avisenes meninger. Det er eierne – altså i stor grad konsernene – som gjennom vedtak på generalforsamlinger fastsetter vedtekter – og i vedtektene står det også for de aller fleste avisers vedkommende noe om verdigrunnlag.

Det er også eieren som, gjennom avisens styre, ansetter ansvarlig redaktør. Ansettelse av redaktør betyr også ansettelse av den enkeltperson som har størst påvirkningsmuligheter på avisens meningsprofil.

Eierskapsutvalget uttalte at "det ikke har grunnlag for å si at den økte eierkonsentrasjonen til nå har ført til svekkelse av den redaksjonelle friheten eller til redusert meningsmangfold". Kulturdepartementet (Stortingsmelding nr. 18, 1996–97) delte denne oppfatningen og konstaterte at "vi i Norge har en pluralistisk mediestruktur på tross av relativt sterk grad av eierkonsentrasjon". Det har ikke, etter at denne stortingsmeldingen ble lagt frem, skjedd noe som endrer denne konklusjonen.

Konsernene representerer et eierskap som så langt ikke kan sies å utgjøre noen trussel mot meningsmangfoldet og den redaksjonelle frihet. Imidlertid finnes det en fare for en slik utvikling dersom fokus i for stor grad settes på det kommersielle på bekostning av det ideelle. Ansvar for at det kommersielle balanseres på en fornuftig måte mot det ideelle, ligger først og fremst hos eierne. Det er sunt og naturlig at de redaksjonelle miljøene på dette området er vaktbikkjer. Det er også rimelig at interesser utenfor mediene er interes-

serte i denne debatten fordi det dypest sett står om avisenes plass i vårt demokrati.

5.3 Internett og konvergens

Den siste stortingsmeldingen om medieutviklingen (nr. 32, 1992-93: Media i tida) konstaterte at få sektorer har endret seg så dramatisk som mediestrukturen i de siste årene. Utviklingen av informasjons- og kommunikasjonsteknologien har vært en av de faktorene som sterkest har påvirket nasjonal kultur:

"Informasjonsteknologien har utan tvil endra infrastrukturen i samfunnet og informasjon er utan tvil blitt ei vare i større grad enn tidligare... Den teknologiske utviklinga er den viktigaste enkeltfaktoren i medieutviklingen, ei utvikling som blir driven frem av sterke økonomiske og industripolitiske interesser knytte til produksjon og omsetning av dei mange elementa som til saman dannar kringkastings- og telekommunikasjonsteknologien"...

Siden den siste mediemeldingen har informasjons- og kringkastings- og teleteknologien (IKT) tatt nye teknologiske sprang, som ikke minst har stilt avisene overfor nye utfordringer.

5.3.1 Integrering og sammensmeltning

Konsekvensen av informasjonsteknologiens utvikling er integrering. Grensene mellom de ulike mediene viskes ut, konvergerer i retning av en felles sektor. Når disse grensene brytes ned, blir det skapt grunnlag for samarbeid og tilbud av produkter og tjenester som kombinerer lyd, tekst, data og bilde på tvers av tidligere atskilte områder og bransjer.

Med konvergens forstås en sammensmeltning av tele-, data- og mediesektorene. Et offentlig utvalg, Konvergensutvalget (NOU, 1999:26), viser til at konvergens ikke har en entydig betydning. Men et fremtredende trekk er at sektorgrensene mellom kringkasting, tele- og informasjonsteknologi blir mindre tydelige. Etter hvert vil utviklingen gå i retning av at disse sektorene beveger seg mot en mer eller mindre tett sammenvevd informasjons- og kommunikasjonssektor.

5.3.2 Drivkreftene i konvergensen

Spredningen av den digitale teknologien og nye kommunikasjonsprotokoller for Internett er den viktigste drivkraften bak konvergensutviklingen.

Drivkreftene i konvergensprosessen er tilbudsrevet. Konvergensutvalget påpeker at det har vært de som tilbyr tjenestene, som har drevet prosessen fremover ved å markedsføre nye produkt og tjenester for å etablere nye markeder. Dette betyr at tjenesteleverandørene har hatt store tap. Det har altså i mindre grad vært brukerne som gjennom etterspørsel har presset frem de digitale tjenestene.

Digitalteknologien ble utviklet mot slutten av 50-tallet. Den har åpnet for mer avanserte tjenester, interaktivitet og infrastrukturkonkurranse. I tillegg har ulike teknikker for digital koding og komprimering bidratt til å øke infrastrukturernes kapasitet til å formidle nye tjenester. Gjennombruddet av Inter-

nett som multimedieplattform, blant annet som følge av Internett-protokoller (sett av regler for hvordan man koder, strukturerer og behandler informasjon i et kommunikasjonsnettverk) er blitt akseptert som allmenn standard for informasjonsoverføring.

Endringene i rammebetingelsene for markedsaktørene representerer en annen viktig drivkraft. IT-sektoren har vært preget av fri etableringsrett, i motsetning til tele- og kringkastingssektorene, som har vært gjenstand for omfattende reguleringer, med en liberalisering fra slutten av 80-tallet. Den teknologiske og markedsmessige utviklingen har ført til at enerett ikke lenger er et egnet virkemiddel for å nå samfunnsmessige mål.

Overgangen til konkurranse som virkemiddel har i seg selv påvirket tempoet i utviklingen, konstaterer Konvergensutvalget – gjennom høyere fornyelsesgrad, kommersialisering av nye IK-tjenester, økte investeringer i distribusjonsnett og billigere distribusjon.

Den digitale teknologien

Konvergensutvalget beskriver den digitale teknologien slik: Den innebærer at alle opplysninger, lyd, tekst, bilde kan representeres ved to-tegn eller binære tegn. Oftest gjengis dette som "1" og "0", men det kan også være andre representasjoner som hull eller ikke hull i et tradisjonelt hullkort, lys eller ikke lys i en fiberoptisk kabel. Det mest vanlige er at digital informasjon brukes som betegnelse på informasjon som er basert på det binære tallsystemet, og omkodet til sifrene 1 og 0. Dette er forskjellig fra en analog representasjon for eksempel ved at lyd i en analog telefonlinje overføres ved at strømmen svinger tilsvarende som lydbølgene dannet av talerens ord svinger når de når telefonens mikrofon. Et to-tall ("1" eller "0") kalles gjerne en bit. Ved behandlingen av binære tegn, kan man bygge på reglene i det binære tallsystemet, som innebærer fordeler ved databehandlingen.

Digital representasjon har klare kostnadsmessige og kvalitative fortrinn sammenliknet med analoge metoder for produksjon, distribusjon og mottak av informasjons- og kommunikasjonstjenester. Alle typer digitalisert informasjon kan lagres, og transporteres på samme måte og av samme utstyr. Overføringen gir dessuten bedre lyd.

Regjeringen har beskrevet konsekvensene av digitaliseringen slik:

"Den digitaliserte teknologien medfører at ulike distribusjonsnett i prinsippet kan benyttes til kringkasting. Konsekvensen er at kringkastingstilbudet kommer til å bli mangedoblet. For det andre vil digitaliseringen endre de økonomiske rammevilkårene til eksisterende medievirksomheter og øke konkurransen. Nye aktører som får tilgang til rimeligere distribusjonskanaler vil komme på banen og konkurrere med etablerte medier om inntekter som ikke nødvendigvis kommer i samme takt". (Mediepolitisk redegjørelse 28.05.1999)

5.3.3 Internett og nettaviser

Internettversjonen av den første norske avis kom 7. mars 1995, da Brønnøysunds Avis kom med sin første nettutgave. Avisen kom Dagbladet i forkjøpet med en dag.

Ved utgangen av 1996 var det 72 aviser som hadde etablert seg med internettutgaver, ved utgangen av 1998 var det 100, ved utgangen av 1999 119 (Kilde: Avisåret 1999). Avisenes internettilbud varierer fra enkle hjemmesider til omfattende nyhetstjenester. Av de 119 avisene som var på Internett ved utgangen av 1999, hadde 76 en eller annen form for nyhetstjeneste. 39 aviser hadde en hjemmeside. De fleste avisenes nyhetstjeneste var et utdrag av papirutgaven, eventuelt supplert med nyheter fra NTB. Ifølge "Avisåret" var det i 1999 12 aviser som hadde en løpende nyhetstjeneste.

Mange lokalaviser har ikke teknologiske ressurser til å komme på nettet. Flere og flere aviser er likevel fyldige nettaviser.

Eksempler på rene nettaviser er Nettavisen og Digi.no. Like over nyttår 2000 opplevde Nettavisen nye leserekorder hver dag. 5. januar ble det lest 1 325 000 Nettavisen-sider ifølge avisens egne beregninger. Lesningen ble økt med 50 prosent i løpet av et par måneder. Det dramatiske nyhetsbildet er årsaken, mener avisen som passerte 1 million leste sider i forbindelse med bruddet mellom Telia og Telenor før jul 1999, og altså passerte over 1,3 millioner leste sider i forbindelse med togulykken i Østerdalen.

Streiken våren 2000 førte også til ny rekord for nettavisene. De store avisene økte oppslutningen på nettutgavene med mellom 40 og 50 prosent (Aftenposten 09.05.00).

Internett-tilgang

Ved utgangen av november 1999 passerte Internett en milepæl ved at 2 millioner mennesker i Norge hadde tilgang til nettet enten hjemme, på jobb eller andre steder. Det innebar på dette tidspunktet en vekst på i overkant av 20 prosentpoeng på 12 måneder (kilde: Norsk Gallup). Sammenliknet med november 1996 var veksten på hele 129 prosentpoeng. Ved utgangen av januar 2000 hadde nær 2,2 millioner nordmenn tilgang til nettet. Andelen kvinner med tilgang til nettet var ved samme måling 55 prosent, en stor økning fra desember. Andelen menn var på 63.

Husstandsdekning

I mars 2000 var nær 850 000 husstander tilkoblet nettet, og over 2,2 millioner nordmenn oppga at de hadde tilgang til nettet. Nær 1,8 millioner nordmenn oppga at hadde brukt nettet de siste 30 dagene, og 940 000 nordmenn var på nettet daglig (kilde: Norsk Gallup).

Mest brukte nettsted

Gallups Web-top inneholder de offisielle dekningstallene for nettsidene til de norske avisene som er tilsluttet NAL, dessuten en rekke andre nettsteder. For 4. kvartal i 1999 viste tallene at den ukentlige dekningen for nettstedene i snitt økte med 27 prosent.

Av de større nettstedene var det nettavisene VG, Dagbladet, Nettavisen og Aftenposten som hadde sterkest fremgang. Fra 1996 til 1999 har økningen for VGs vedkommende vært på 681 prosent. I lesere betyr dette en økning fra 66 000 til 541 000 i uken ved utgang av fjerde kvartal 1999. Blant de andre store

nettstedene er veksten nesten like stor. VG har investert i en stor stab og opererer med kontinuerlige oppdateringer. Avisens ledelse mener at rendyrkingen av tabloidformatet, tidsfristene og samme profil på nettutgaven som papirutgaven er faktorer som forklarer veksten til nettutgaven. En bevisst satsing på interaktivitet forklarer også noe av fremgangen. (VG-nett 05.01.2000).

Internett – historisk riss

I et historisk perspektiv har Internett vokst raskere enn noen annen plattform for informasjons- og kommunikasjonstjenester. Det tok bare fem år før over 50 millioner mennesker på verdensbasis var aktive brukere av Internett. (kilde: NOU 1999:26: Konvergens). Til sammenlikning tok det henholdsvis 13 og 28 år før fjernsyn og radio hadde det samme antall brukere. I 1999 var tallet på brukere anslått til 100 millioner, og brukertallet ventes å stige til 300 millioner i løpet av få år.

Internett er ikke i seg selv et fysisk nett, men et sett av regler for kommunikasjon som gjør det mulig å utnytte eksisterende nettressurser på en ny måte. I realiteten omfattet Internett i 1999 over 100 000 tilknyttede nett i over 100 land.

World Wide Web

Ved siden av e-posttjenester og overføring av datafiler utgjør The World Wide Web kjernen av Internett. WWW ble utviklet som konsept så sent som i 1990 ved European Centre for Nuclear Research i Sveits. Det ble laget for å muliggjøre deling av informasjon om kjernefysisk forskning. (Kilde: Konvergensutvalget).

Internett ble frigitt for kommersielle formål i 1991. I de siste årene er det WWW-tjenestene som har vokst raskest på Internett. WWW er bygd opp av et uendelig antall nettsider som er knyttet sammen med hyperlinker. Disse gjør det enklere å hoppe (surfe) fra side til side i nettet.

Ulike nettlesere som Microsoft Internet Explorer og Netscape Navigator hjelper brukerne i navigeringen mellom nettsidene. De fungerer som inngangsport til nett-sidene på WWW. Nettleserne inneholder en rekke tjenester blant annet muligheter for søk i hele WWW, sending av e-post og lagring av favorittadresser.

Ingen sentral instans redigerer tilbudet av tjenester. Utviklingen av programmeringsspråket HTML har gjort det mulig å legge ut innhold på nettet uten omfattende teknologisk innsikt, og uten vesentlige økonomiske kostnader. De lave kostnadene og graden av funksjonalitet har bidratt til at Internett i dag preges av et enormt og raskt voksende mangfold av tilbud. Mens det i juni 1993 var 130 nettsted, var antallet steget til 9 560 866 ved utgangen av 1999. (Kilde: Hobbe's Internet Timeline).

Den desentraliserte oppbygningen av Internett gjør det vanskelig å styre hva slags tjenester som blir tilgjengelige over nettet. Et annen side ved Internett er at det er et medium både for publisering og kommunikasjon. Det bryter dermed både med tradisjonell kringkasting som har vært et medium for pub-

lisering, og med televirksomhet som tradisjonelt har vært kanal for kommunikasjon mellom enkeltindivider.

Internett-tjenester

Internett byr på et bredt utvalg av tjenester, med elektronisk post som den kanskje viktigste. Intranett og ekstranett er lukkede tjenester for bedrifts-markedet.

Internettelefoni betyr at det er mulig å ringe fra en PC til en telefon, til en annen PC eller fra telefon til telefon over Internett. Ifølge Konvergensutredningen vil det fremtidige tjenestetilbudet på Internett langt på vei avhenge av hvordan kapasiteten i de underliggende distribusjonsnettene kommer til å utvikle seg, samt hvilke tjenester publikum etterspør, og hva de eventuelt er villige til å betale for.

Tilbudet av Internett-tjenester har vært preget av enorm vekst, kostnadene har til nå langt på vei vært dekket av leverandørene. Det har vist seg vanskelig å innføre betalingstjenester i et miljø som til nå har vært gratis, med pornomarkedet som unntak. Et annet unntak er informasjonstilbud der aktualitetspreget er avgjørende, som børsinformasjon.

Reklamemarkedet har utviklet seg langsommere enn forventet, men annonseringen skyter fart. Direktør Erling Maartmann Moe i Internett-konsultantselskapet Cell Network mente i januar 2000 at mediene i den digitale kommunikasjonskanalen kommer til å bli grenseløst kommersialisert. I et digitalt toveismedium som Internett oppheves skillet mellom butikk og annonser (Dagens Næringsliv 03.01.2000). Brukeren kan svare direkte på annonsen ved å klikke på siden. I prinsippet kan all digital reklame være sisteleddsreklame, altså kjøpsutløsende. Dette forsterkes ytterligere når Internett integreres i TV. Mediene vil i større grad bli en salgskanal, og dette kommer til å kommersialisere de digitale mediene grenseløst. Det går i retning av vertikal integrasjon av redaksjonelt stoff, annonser og handel, mente Maartmann Moe. Det avgjørende for om vi vil ha aviser i fremtiden, er ikke om leseren foretrekker papir, men om avisenes forretningsmodell er bærekraftig eller ikke, sier han.

Elektronisk handel

Elektronisk handel er en voksende Internett-tjeneste. En undersøkelse utført av MMI og Norsk Regnesentral viste at veksten i antall handlende var stor fra 1998 til 1999, fra 375 000 handlende i 1998 til 590 000 i 1999 (Aftenposten 27.01.2000).

Ved inngangen til år 2000 handlet nordmenn for 600 millioner kroner i måneden på nettet. Dette er en mangedobling fra 1998, da handelen i gjennomsnitt var på mellom 50 og 100 millioner kroner månedlig. Økningen skyldes blant annet en sterk vekst i handelen med aksjer, viser undersøkelsen. Fortsatt var andelen menn som handler elektronisk, mer enn dobbelt så høy som andelen kvinner, men denne andelen øker. CD-er og andre musikkprodukter er den varegruppen som selges til flest nordmenn over Internett.

Regjeringen anslår at den elektroniske handelen kommer til å vokse dramatisk i de nærmeste årene og kan komme til å omskape nærings- og forretningsliv og stille etablerte virksomheter overfor store utfordringer (St. meld-

ing. nr. 41, 1998-99, Rammebetingelser for elektronisk handel). I denne meldingen la regjeringen til grunn at

- Privat sektor må lede an i utviklingen
- Elektronisk handel må drives frem av markedet, ikke regulering
- Offentlig sektor kan som bruker være pådriver for utviklingen
- Reguleringen må være teknologinøytral

Regjeringen definerte tre hovedsatsningsområder. Det første handler om å tilpasse gjeldende regelverk slik at dette sikrer tiltro til elektronisk handel og den digitale markedsplassen. Myndighetene har et hovedansvar her, men næringslivet skal også gjøre sitt gjennom tillitsskapende teknologi og utvikling av god forretningsskikk for elektronisk handel.

Det andre hovedsatsningsområdet dreide seg om effektive spilleregler for den digitale markedsplassen som reduserer hindringer og ivaretar aktørenes interesser, og å takle skatte- og avgiftshåndteringen, sikre riktig beskatning, gode konkurranseforhold og tilrettelegging for internasjonal handel.

Et tredje satsningsområde definerte regjeringen som selve infrastrukturen for elektronisk handel, dermed blir ordningene for administrasjon og drift av Internett mer og mer sentrale.

Webcasting

Webcasting er en fellesbetegnelse for en gruppe tjenester som benytter Internett som plattform for tjenester som har likhet med tradisjonell kringkasting. Her i Norge legger for eksempel NRKs Alltid Nyheter og P 4 sine sendinger ut på Internett. Her er Internett-tjenesten delvis lik sendingen som går ut over det ordinære nettet.

En annen type webcasting er direkte overføring av begivenheter over Internett. Direkteoverføringer av stortingsdebatter over Internett til deler av sentralforvaltningen er et slikt eksempel.

Fra 12. januar 2000 lanserte NRK en ny kanal: NRK Stortinget. På en vanlig stortingsdag går lyden fra talemikrofonene direkte ut til brukerne via Internett, på FM i Oslo og i DAB (Digital Audio Broadcasting). Overføringen er automatisert, og det er ingen bemanning i noe ledd.

Webcasting innebærer også at Internett og TV integreres på samme plattform. Digital kringkasting og Internett-tjenester vil etter hvert trolig bli fullt integrert.

Internetts veksttakt gjør Internett til de mest dynamiske elementet i konvergensprosessen. Ved siden av å skape nye tjenester fremstår Internett som utfordrer til de tradisjonelle tele- og kringkastingstjenestene, men samtidig åpner altså konvergensen for ubegrensede kombinasjonsløsninger der Internett samvirker med og utfyller de tradisjonelle kringkastings- og teletjenestene.

Bredbånd

Tidligere kommunal- og regionalminister Odd Roger Enoksen kom sommeren 1999 med et utspill om utbygging av bredbåndnett i Norge. (Båndbredden uttrykker overføringskapasiteten, eller antallet informasjonenheter som

kan overføres per sekund.) Bredbåndsnett, som har høy kommunikasjonshastighet, tar Internett-trafikk og digital-TV. Statsråden mente det må være en nasjonal oppgave å bygge bredbåndsnett til alle, han lanserte med andre ord en utbygging som innebærer en digital allemannsrett, eller lik adgang for alle til samme pris for alle nye datatjenester. I november 1999 ble det opprettet en rådgivende gruppe for den digitale allemannsretten, og spørsmålet utredes nå.

Den svenske IT-kommisjonen, som er regjeringens rådgiver i IT-spørsmål, har nylig levert en rapport med samme konklusjon om bredbånd i Sverige. Kommisjonen anbefaler at staten tar et overordnet ansvar for utbyggingen av det fysiske nettet, for slik å unngå store regionale forskjeller og urettferdigheter som kommisjonen ellers frykter kan bli resultatet av at bare tettsteder og markedsmessig attraktive deler av landet gis tilgang til bredbånd.

Spørsmål som det må tas stilling til når det gjelder bredbåndsutbyggingen, er både hvilken teknologi som bør legges til grunn for utbyggingen, og dessuten om utbyggingen skal være et statlig og/eller privat ansvar.

5.3.4 Avisenes posisjonering

Avisenes elektroniske versjoner er med få unntak lagt ut gratis. Det kan bety at de elektroniske versjonene etter hvert kan underminere salget av papirutgavene. Foreløpig har ikke opplagsutviklingen tydet på dette, men de store mediekonsernene i Norge satser nå for fullt på Internett. Avisene ser seg tjent med nettutgavene fordi produksjonskostnadene er lave, nettversjonene kan gi økte reklameinntekter, og man kan utvikle tilleggstjenester. Nettavisene kan i seg selv gi avisenes papirutgaver en positiv profileringseffekt. På verdensbasis har avisene til nå valgt mellom to alternativer, å skille ut Internett-satsningen som eget selskap, eller å bygge ut avishuset til multimediebedrifter. I Norge satser de store avisene samt NRK og TV 2 nå på multimediale redaksjoner med felles stoffinnsamling og publisering på flere plattformer.

Schibsted ASA

Schibsted er det av de norske mediekonsernene som har satset tyngst på å etablere seg innenfor hele spekteret av medietjenester. Konsernet beskriver seg som et komplett mediekonsern, og har som målsetting at "Schibsted skal oppnå fremtidig vekst og verdiskapning som et rendyrket norsk og internasjonalt medieselskap". Konsernet er delt inn i tre sentrale virksomhetsområder: Avis, TV/Film og Multimedia.

Konsernet er deleier i en rekke regionaviser i Norge, og har kjøpt de to svenske avisene Aftonbladet (1996) og Svenska Dagbladet (1998). Konsernet ekspanderer også i Baltikum.

Hovedtyngden er fortsatt i det tradisjonelle avismarkedet, interessene innen kringkasting er i første rekke samlet i TV2, der selskapet eier omkring en tredel av aksjene. Konsernet driver TV- og filmproduksjon gjennom Metronome Film & Television AB. Metronome er Skandinavias største produsent av reklamefilm og en av de største produsentene av fjernsynsprogrammer og spillefilm.

Schibsted har satset sterkt på utviklingen av Internett-tjenester, samlet i Scandinavia Online. Da Internett-selskapet ble lansert, hadde det alt fra starten en internasjonal ambisjon, målet var å ta opp konkurransen med de store globale aktørene, og å være den naturlige inngangsporten for skandinaviske brukere av Internett. Sommeren 2000 er det meningen at dette selskapet skal børsnoteres. Etter flere år med tap på sin offensive Internett-satsing har verdien av Schibstedkonsernet blitt fordoblet i løpet av det siste året. De nettbaserte avisutgavene rustes opp.

A-pressen A/S

A-pressen har i hovedsak eierinteresser i avis, er den største eieren av lokalaviser, og har også en dominerende posisjon som eier av norske kommersielle tv-kanaler. På samme måte som Schibsted eier konsernet vel en tredel av TV-2 konsernet. A-pressen har også eierinteresser i sju lokal-tv-stasjoner.

A-pressen har også eierinteresser innen elektroniske medier, der selskapene New Media Science, A-pressen Nett og Funn er de viktigste. A-pressen Nett administrerer en samkjøring av 15 nettaviser. I tillegg har flere andre A-presseaviser egne nettutgaver. Strategien er lokale nettstedet med basis i lokalaviser og lokal-tv.

Orkla Media A/S

Orklas medieengasjement er samlet i Orkla Media AS og omfatter i tillegg til eierinteressene i dagspressen, lokalkringkasting og ukepresse. Konsernet har eierandeler i lokale TV-stasjoner og er stor aksjonær i TV Invest som skal konkurrere med TV 2 når ny konsesjon for riksdekkende fjernsyn skal tildeles i 2001.

Stavanger Aftenblad

Også Stavanger Aftenblad satser på multimediemodellen. Internett delen skilles ikke ut som egen del eller eget selskap, målet er full integrering via en sentral desk der også TV og nettradio blir en naturlig del. Markedsmessig venter avisen å kunne hente annonser på å samkjøre flere mediekanaler (Dagspressen nr. 1 - 2000).

America Online og Time Warner

I januar 2000 fusjonerte America Online (AOL) og Time Warner. Det overtakende selskapet var nettportalen (inngangsport til Internett) America Online. Gjennom fusjonen tar America Online kontroll med en medie gigant, og med gamle merkevarer som Time, Fortune; Sports Illustrated, CNN og filmselskapet Warner Brothers.

I kommentarene og analysene omkring overtakelsen het det blant annet at AOL kjøpte seg troverdighet, prestisje, markedsledende journalistikk og underholdning, – samt en kryssmarkedsføringskanal mot mange hundre potensielle brukere. Time Warner får på den andre siden drahjelp over i den digitale tidsalder og en nøkkelposisjon på en elektronisk markeds plass der

skillene mellom TV, Internett og shopping gradvis viskes ut. Dette er mediekonvergens i praksis (Dagens Næringsliv 12.01.2000).

De mange kommentatorene mente fusjonen AOL/Time Warner representerer et veiskille i moderne mediehistorie. De mener det heretter blir vanskelig å omtale Internett-industrien som et isolert fenomen, som en kortsiktig vekstbransje.

Det handler mer enn noe annet om verdien av å eie en forbrukers medievæner. Jo flere forbrukere som foretrekker selskapets tjenester, desto mer informasjon, underholdning og annonseplass kan det tjene penger på.

Konkurransen

Den amerikanske aviseierforeningen (NAA) mener Internett ikke er en trussel mot avisene. En rapport høsten 1999, Synergize for Success, viser at blant den voksne befolkningen leser 57 prosent aviser daglig, og 67 prosent søndagsutgaven. Antallet som leser aviser online, er større. 67 prosent leser daglig aviser på nettet, mens 78 prosent følger med på søndagsutgavene. I tillegg viser en undersøkelse at selv om stadig flere leser aviser på nettet, legger de ikke bort sine vaner med å lese papirutgaven. Presidenten i den amerikanske aviseierforeningen, John Sturm, sier at Internett er en av de få mediekkanaler som har dannet et perfekt partnerskap med tradisjonelle avisutgaver. – Det er en naturlig utvidelse av vårt forretningsområde, som gir aviser mer rom, og øker antallet lesere, sier han (NTB-Reuters).

Den norske avislesingen har ligget på et høyt nivå gjennom hele 90-tallet, med en viss nedgang både i andelen som leser aviser daglig, og i den daglige lesetiden. Nedgangen i lesningen har vært sterkest blant de unge. I aldersgruppene 15–19-åringer og 20–30-åringer har det vært markert nedgang i andelen som leste avis på hverdager fra 1994 til 1998. Ungdom og de unge voksne har også begrenset interesse for lokalaviser.

En undersøkelse blant lokale Orkla-aviser vinteren 1999, viser at bare en prosent av de spurte sier de har fått mye lokale nyheter fra Internett. Internett har foreløpig en marginal betydning som lokal informasjonskanal.

Gallups Webtop over de mest brukte nettstedene 4. kvartal 1999 viser derimot at unge i de to aldersgruppene nevnt ovenfor er store brukere av Internett. Dette gjelder så vel nettsteder som Sol og Yahoo som nettaviser som Nettavisen eller VGs Internettutgave. Dekningstallene er for eksempel 20 i aldersgruppen 15–19 år og 27 i aldersgruppen 20–30 for Nettavisen i fjerde kvartal. For VG er dekningsstallene henholdsvis 13 og 30.

Annonsemarkedet

Når det gjelder anslagene for Internettannonsering, har disse foreløpig vært usikre. Fra årsskiftet 1999–2000 har imidlertid Internett-annonseringen hatt betydelig vekst. I januar 2000 tredoblet Internettannonseringen seg forhold til samme måned i 1999. Det ble omsatt annonser på nettet for 21,4 millioner kroner i januar 2000, mot 5,8 millioner i 1999 (Dagens Næringsliv 29.02.00).

Tallene er fra mediebyrået Mediacom og omfatter sju av de største nettaktørene. Ifølge byrået kommer annonsemarkedet på Internett til å nærme seg 300 millioner kroner i år 2000 og en halv milliard i løpet av 2002.

Andre anslag baserer seg på at Internett-annonseringen minst doubles hvert år (digi.no).

Til sammen brukte de ti største annonsørene 118 millioner på merkevareomsetning i alle mediekkanaler i januar 2000, viser tall fra markedsanalysebyrået AC Nielsen. Dette er en vekst på 70 prosent i forhold til 1999.

Det amerikanske byrået for Internett-annonsering (IAB) publiserte i 1999 en undersøkelse som viste at annonseringen på Internett vokste med 112 prosent til en omsetning på 15 milliarder kroner i løpet av 1998 (Computerworld 04.05.99). Undersøkelsen var basert på 200 bedrifter som annonserte på 1200 nettsteder.

5.3.5 Konvergens og brukerne

Selv om de fleste medier befinner seg i en digital startfase, er det likevel enkelte trekk som peker seg ut for den redaksjonelle virksomheten. Mye tyder på at de større aktørene i det norske multimediemarkedet kommer til å formidle informasjon gjennom flere plattformer. Avisenes nettsider er ett eksempel, NRKs sammenslåing av nyhets- og distriktsorganisasjonene i radio og fjernsyn et annet. Schibstedskonsernets uttalte strategi om å satse på flere plattformer, viser at konsernet blir noe helt annet enn et aviskonsern i fremtiden. Dette vil også stille nye krav til journalistisk flerferdighet og behandling av digitalt arbeidsverktøy.

Redaksjonell virksomhet

Interaktiviteten, eller toveiskommunikasjonen, fører til at brukerne i større grad vil bestemme når, hvor og hvordan de skal skaffe seg informasjon. Tradisjonelle oppfatninger av hvordan nyheter formidles, må trolig revurderes. Til nå har morgenavisen, og nyhetssendinger i radio og fjernsyn, vært samlende og dagsordenssettende. Fremtidens nyhetsbrukere vil etterspørre ferske nyheter døgnet rundt. Tendensen i USA viser allerede nå at tradisjonelle TV-nyheter er på tilbakegang, mens Internett er det mediet som er i sterkest vekst.

Deadlinebegrepet vil etter hvert forsvinne fordi kontinuerlig oppdatering av nyheter og annen informasjon blir en konkurransefaktor i seg selv. Dette vil stille krav til hurtig formidling døgnet rundt. Stoffet og sakene kan utvikles kontinuerlig fra time til time, slik vi så eksempel på under togulykken i januar 2000. Journalistisk språk og format vil trolig endres i tråd med dette, sammenliknet med dagens artikler og reportasjer, som i større grad leveres som helhetlige produkt. Journalisten vil beherske og arbeide med flere medier for samme mediebedrift. Dagbladet ansatte for eksempel våren 2000 egne bredbåndsreportere.

E-posttilgangen åpner muligheten for en ny og mer brukervennlig journalistikk ved at leserne selv kan bidra med både meninger, øyenvitneskildringer og forslag i konkrete saker. BBC-online-news, som har mer enn tre millioner treff på sine sider hver dag, hevder for eksempel at behandlingen av brukernes e-postmedlinger har bidratt til nye og spennende innfallsvinkler for journalistikken. For eksempel fikk BBC mer enn 7000 tilbakemeldinger fra India da brukerne ble bedt om å si sin mening om indiske atombombep prøver.

Merkevarebygging blir trolig langt viktigere i fremtidens redaksjonelle virksomhet. Brukerne vil bli oversvømmet av informasjon fra seriøse og useiøse leverandører. For at leserne skal klikke seg inn på akkurat en bestemt side, er det viktig å fremstå med et troverdig journalistisk produkt i den enorme informasjonsmengden.

Mens journalistene langt på vei har vært portvakter og slusevoktere, silt og bearbeidet stoffet for så å presentere det i en avisutgave, eller et radio/TV-program, vil de journalistiske arbeidsoppgavene også omfatte losvirksomhet. Dette innebærer at journalistene blir tilretteleggere for brukerne slik at de skal kunne søke bakgrunnsstoff og utdypende artikler som supplerer hovedsiden. Parallelt til slik medieveiledning vokser det frem journalistiske researchere som har spisskompetanse til å grave frem kilder og bakgrunnsstoff.

5.3.6 Utvalgets vurdering

I diskusjonen om hvorvidt de digitale tjenestenes teknologiske muligheter også kommer til å bli markedsmessige realiteter, mener Dagspresseutvalget som Konvergensutvalget at den videre utvikling vil avhenge av hvordan brukerne reagerer på nye tilbud og teknologier.

Ofte kan det ta lang tid før brukernes atferd endres, noe som kan skyldes en konservativ og avventende holdning til nye elektroniske tjenester. Samtidig illustrerer veksttakten i bruken av Internett og mobiltelefoner at befolkningen raskt har tatt i bruk ny teknologi.

Konvergensprosessen har som en virkning av brukerens valgmulighet øker betydelig. Konvergensutvalget drøftet om kommersialiseringen av tilbudene også innebærer en nivellering av dem, nemlig at brukerne får velge mellom mange, men ganske konforme tilbud, slik mange har hevdet. Totalbildet er etter utvalgets mening preget av større valgmuligheter for den enkelte både i kvantitativ og kvalitativ forstand.

Dagspresseutvalget har som et hovedsyn at de økte valgmulighetene den nye medievirkeligheten innebærer for den enkelte, er grunnleggende positivt og bidrar til å styrke den enkeltes deltakermulighet i demokratiske prosesser.

Internett gir den enkelte borger frihet til å søke den informasjon hun ønsker, utenom de etablerte mediekanalene. Videre gir Internett den enkelte mulighet til å ytre seg utenom aviser og etermedier, for eksempel ved å sende e-post direkte til politikere eller andre, lage sine egne kampanjer, mobilisere grupper av befolkningen, utveksle interesser og meninger nasjonalt og internasjonalt samt søke informasjon på tvers av nasjonale eller globale grenser. Internett tilbyr muligheter for de som vil søke særskilt informasjon, som vil søke arbeid, er på utkikk etter bestemte ting å kjøpe/selge, har bestemte interesser, kontaktbehov osv. På den måten kan Internett sees som et medium som både utfyller og fungerer selvstendig på siden av de etablerte medier, som gjør at brukerne er mindre avhengige også av aviser for å holde seg orientert, delta i samfunnsdebatt eller få tilgang til annonser.

Mediekonvergens vil delvis viske ut de etablerte grensene mellom mediene. Teknologien og sammensmeltingen av mediene vil utvide den enkeltes muligheter til å hente inn og velge informasjon og informasjonsmedium. Det kan bety at den "frihet" som ligger i avisens tilgjengelighet til enhver tid på døgnet, kanskje ikke vil være forbeholdt avisene.

Dette er store og grunnleggende forbehold i vurderingen av avisenes rolle i samfunnet ved årtusensskiftet. Imidlertid må det understrekes at avisenes papirutgaver hittil ikke har mistet opplag til elektroniske utgaver eller konkurrerende medier.

Utvalget vil spesielt peke på at tegn tyder på at avislesingen er på retur blant de yngste, samtidig som ungdom og unge voksne er de mest aktive på nettet. Utvalget mener at det er av stor betydning at avisene blir seg bevisst nettet som ressurs for å fange og holde på ikke bare unge avisbrukere, men brukerne flest. I et mediemangfold gjelder det også for avisene å presentere seg offensivt i kampen om folks tid. Utvalget tror likevel ikke at Internett på kort sikt kommer til å overta rollen som ledende nyhetsmedium. Nettutgaver kan tvert imot gi avisene en positiv profileringseffekt.

Det er vanskelig å skaffe detaljert oversikt over omfanget av Internett-annonseringen. Utvalget konstaterer imidlertid at annonseringen på Internett øker eksplosivt, og at dette kan innebære en fare for avisøkonomien. Annonsemarkedet på Internett er brukervennlig og har altså en bedre funksjonalitet enn avisene, dette gjelder i hovedsak på rubrikkannonsermarkedet.

To veier er tidligere beskrevet når det gjelder avishusenes posisjonering i forhold til den nye teknologien, nemlig utviklingen mot og satsningen på en Internett-del av selskapet, eller satsningen på multimediebedrift. I begge strategier kan merkevarebygging rundt avisen være et sentralt element. Når det gjelder de mindre og økonomisk sårbare avisene, anser utvalget at det er av vesentlig betydning at avisene har en økonomi som tilsier at de er i stand til å ta i bruk og følge teknologiutviklingen.

Utvalget vil videre understreke behovet for analyse og strategitenkning i bransjen i forhold til utfordringene i den nye medievirkeligheten. Den kommende debatten om utbyggingen av bredbåndsnett, i hvor raskt tempo, hvem som skal gjøre det og på hvilken måte, kan bli av vesentlig betydning også for avisene.

Bredbåndsutbyggingen åpner for en helintegrert mediesektor. I dette medielandskapet, og stilt overfor det faktum at papirutgavene vil være det langsomste mediet, er det viktig at avisene analyserer hva det er som gjør dette mediet unikt, og i hvilke nisjer avisene kan plassere seg.

Den nye medievirkeligheten innebærer trolig også, som beskrevet tidligere, endringer i den redaksjonelle virksomheten. Den journalistiske rollen endres. Dette kommer til å forsterke behovet for og krav om etter- og videreutdanning innenfor flere profesjoner i bransjen.

Mediemangfold og like muligheter for deltakelse

Dagspresseutvalget understreker at spesielt og nettopp i et nytt medielandskap må det sikres et mangfold av innbyrdes uavhengige medier. Med henvisning til medienes sentrale betydning for vitaliteten i den offentlige samtale og for samfunnets meningsdannelsesprosesser, må rammeverket motvirke at et fåtall mediekonsern blir for dominerende på det norske markedet. Dagspresseutvalget vil i tillegg vektlegge Ytringsfrihetskommisjonens sterke påpeking av enkeltmenneskets rett og krav på informasjon.

Den forrige mediemeldingen, Media i tida, uttrykte bekymring for om den økende informasjonsflommen fører til økende informasjonskløfter fordi de

resurssterke har de beste forutsetningene til å nyttiggjøre seg informasjonen. Meldingen reiste spørsmålet om forskjellen mellom sterke og svake blir større i et samfunn der informasjonen blir stadig mer spesialisert.

Meldingen konstaterte at det var omstridt om informasjonskløftene øker, og at det derfor er stadig viktigere å fokusere på befolkningens rett til likeverdighet og samtidig informasjon.

Dagspresseutvalget mener det fortsatt er grunn til å peke på faren for informasjonskløfter i befolkningen som konsekvens av medieutviklingen. I denne sammenhengen vil Utvalget understreke at Ytringsfrihetskommisjonen vil grunnslovsfeste samfunnets plikt til å sørge for at enkeltmennesket får oppfylt sin rett til informasjon, og at dette legger sterke føringer på det offentliges plikt til å skaffe alle like muligheter til informasjon, enten dette gjelder trykte eller elektroniske medier.

5.4 Gratisaviser

Gratisavisene har i Norge, i motsetning til i Sverige og ikke minst Danmark, vært en perifer del av den norske avisfloraen. I de siste årene har gratisavisene imidlertid fått en helt annen plass i det norske avisbildet, også fordi de store konsernene har stått bak etableringen av nye gratisaviser. Noen steder fremstår disse publikasjonene nå som utfordrer og konkurrent til abonnementsavisene, i første rekke på annonsesektoren. Det kan se ut som gratisavisene er i ferd med å bli konsernstyrt forretning og utgjør som dette et nytt element i medieutviklingen ved tusenårsskiftet. Den følgende fremstillingen av gratisaviser er et sammendrag av notatet Gratisaviser i Norge, utarbeidet av forskningsleder Sigurd Høst ved Institutt for Journalistikk, høsten 1999 (Vedlegg 2).

5.4.1 Definisjon av gratisaviser

Mens svenskene skiller mellom annonseblader og gratisaviser, er det ikke etablert noe tilsvarende skille i Norge, der gratisavis brukes om alt somt som likner på en avis, eller som kaller seg avis og som deles ut gratis. Den viktigste årsaken til at gratisavisbegrepet brukes omtrentlig, er sannsynligvis at det ikke har noen økonomisk eller administrativ betydning, mener Høst. Dette til forskjell fra dagsavisbegrepet, som er viktig både i forhold til avisenes egne organisasjoner (NAL og LLA), Postverkets bestemmelser om bladporto og levering, momsfritaket, pressestøtteordningen og reglene for offentlig annonsering. Høst definerer gratisaviser på denne måten: *Med gratisaviser menes publikasjoner i avisformat, som har et fast navn og tittelhode, som utgis med en viss regularitet, som inneholder både annonser og redaksjonelt stoff og der det redaksjonelle stoffet utgjør minst en femtedel av stoffet, og som distribueres gratis til mottakerne uten at de har etterspurt publikasjonen. Publikasjonen utgis på forretningsmessig grunnlag og finansieres ved hjelp av annonser.*

5.4.2 Kort historisk riss

De første norske gratisavisene ble etablert relativt sent, tallet på gratisaviser har hele tiden vært lite, og de aller fleste gratisavisene har hatt lav utgivelsesfrekvens. På alle disse punktene skiller Norge seg fra de fleste andre vestlige land. Blant de nordiske landene er det Danmark som er mest forskjellig fra

Norge. Danmark har en lang gratisavistradisjon og et godt utbygd system av lokale, gratis ukeaviser. Samtidig står den danske dagspressen mye svakere enn dagspressen i Norge, Sverige og Finland.

De første gratisavisene i Norge kom på 30-tallet (Berg, Østbye Annonse Avisen – avis eller direkte reklame, rapport nr. 7, Institutt for massekommunikasjon, Universitetet i Bergen 1989). Disse publikasjonene fikk ingen lang levetid. De neste forsøkene på å etablere gratisaviser kom på midten av 60-tallet. Bransjen selv inntok tidlig en restriktiv holdning til gratisavisene. Med Schibsteds etablering av Avis 1 er den etablerte politikken utfordret på alvor.

NAL foretok sine første store registrering av gratisaviser på 80-tallet, og anslo i 1987 samlet opplag til over tre millioner. Antallsmessig hadde gratisavisene fordoblet seg fra 1983 til 1987, fra 40 til 84. Nedgang i annonsemarkedet på slutten av tiåret førte til at mange forsvant. Ved NALs opptellinger i 1997 og 1998 ble det registrert henholdsvis 53 og 76 forskjellige dagaviser. Veksten i dag minner om veksten på 80-tallet. Vel så fremtredende er det at det på 90-tallet oppsto en ny type gratisavis og en ny type gratisaviseier.

5.4.3 Ny utvikling

Den nye utviklingen begynte da Osloposten ble etablert i 1997, og skjøt fart da Avis1 ble lansert i april 1999. Bak begge nyetableringene har det stått kapitalsterke eiere, hhv. Media Holding og Schibsted. At Schibsted startet en egen gratisavis, var et brudd med den restriktive linjen som de norske avisene har hatt tidligere. A-pressen utgir også gratisaviser, Orklas aviser i Østfold har innledet et annonsesamarbeid med en gratisavis i Sarpsborg, og Orklas ledelse har gitt uttrykk for at de har åpnet for å gå inn i dette markedet.

De kommersielle gratisavisene er svært forskjellige både når det gjelder stoffprioritering og redaksjonelle ambisjoner, budsjett, utgivelseshyppighet, utgiversted/dekningsområde og gjennomslag hos leserne.

Ved de eksisterende registreringene av norske gratisaviser (Vinje 1987, NAL 1997 og 1998, Helgesen 1998) har det ikke vært skilt systematisk mellom publikasjoner med forskjellig utgivelsesfrekvens. Det er likevel åpenbart at det er gratisavisene med høyest frekvens som har størst betydning. Både Osloposten og Avis1 har to utgaver per uke. Ukeavisen Sarpsborg I Dag (ny 1999) har på kort tid fått et mye større gjennomslag enn de lavfrekvente gratisavisene Østfold hadde fra før.

Høsten 1999 var det tre gratisaviser med to utgaver per uke: Osloposten, Stjørdals-Nytt og Schibsteds nye Avis1. En håndfull andre gratisaviser har en utgave pr. uke. For de øvrige varierer frekvensen fra fjortendaglig og ned til publikasjoner som bare kommer ut med noen få utgaver per år.

Tabell 5.16: Norske gratisaviser med en eller flere utgaver per uke, høsten 1999.

Navn	Utg.sted	Utgiver/eier	Distribuert antall	Start år	Omsetn. mill. pr år
To utgaver/uke					
Avisl	Oslo	Schibsted	210 000	1999	
Osloposten	Oslo	Norsk Avisdrift	230 000	1997	ca.38 ¹⁾
Stjørdals-Nytt	Stjørdal	Midt-Norsk avisdrift AS	7300/16 300	1984	6,5
En utgave/uke					
Annonse Avisen	Bergen	Avisprodukter AS	110 000	1983	12,7 ²⁾
Byavisa	Trondheim	NorskAvisdrift	74 500	1996	10,5 ¹⁾
Nytt i Uka	Ålesund	Media Vest AS	35 012	1985	12,6
Romeriksen	Lørenskog	Media Øst (A-pressen)	40 000	1980/1991	5,2
Sarpsborg Idag	Sarpsborg	Decade AS	23 000	1999	
Totens Blad	Ø. Toten	MVL MediaAS	7 200	1998	

¹⁾Osloposten og Byavisa hadde en samlet driftsinntekt på 49 mill. kroner i 1998.

²⁾Regnskapstall for 1997.

Ni publikasjoner kunne høsten 1999 regnes som gratisaviser med en eller flere utgaver per uke. Noen opplysninger om avisene er ført opp i tabellen ovenfor. En mer detaljert omtale av hver enkelt avis finnes i vedlegget Gratisaviser i Norge.

Type gratisavis

I en rapport fra 1998 har NAL skilt mellom tre grupper av gratisaviser: allmenne blad, bransjeblad og senteraviser. Allmenne blad er gratisaviser med et generelt redaksjonelt innhold, som Osloposten, Avisl og Annonse Avisen. Bransjeblad er gratisaviser med redaksjonelt stoff og annonser konsentrert om en bestemt bransje. Bilaviser (Nytt om Bil) og eiendomsaviser er noen karakteristiske eksempler. Senteraviser er gratisaviser som redaksjonelt og i sine annonser er konsentrert om et bestemt kjøpesenter, en avgrenset gruppe næringsdrivende i sentrum av en by osv. Kommunale informasjonsaviser er en annen type.

Utgiversted og dekningsområde

Erfaringene fra andre land viser at gratisavisene fyller mange forskjellige geografiske nisjer. Det er storbyaviser (f.eks. Metro som distribueres på kollektive transportmidler), bydelsaviser for bydeler i store og mellomstore byer, forstads- eller drabantbyaviser, aviser for små landkommuner, gjerne i utkanten av dagsavisenes dekningsområde. Alle disse typene finnes også representert blant de norske gratisavisene. Nesten alle de regelmessige gratisavisene kommer ut på steder som allerede har sin egen abonnementsavis. På

denne måten skiller de seg fra de svenske gratisavisene, som i mye større grad har komplettert den vanlige dagspressen.

Eierforhold

De aller fleste norske gratisaviser er eid av små, lokale selskaper. En del av selskapene har riktignok navn som gir assosiasjoner i retning av nasjonal eller internasjonal mediekapital.

Noen eksempler er Avisco, Design Partner, Media Forum, Media Vest og MVL Media. Bak de fleste selskapene står det likevel lokale eiere.

Fire av gratisavisene skiller seg fra de andre ved at de er utgitt av store, økonomisk sterke selskaper. Avis1 er startet og drevet av Schibsted, Norges største mediebedrift og utgiver av Aftenposten og VG. Romeriksen har fra 1997 vært eid av A-pressen gjennom det lokale regionselskapet Media Øst. Osloposten og Byavisa (Trondheim) er eid av selskapet Norsk Avisdrift. Norsk Avisdrift var opprinnelig en del av Sten Ture Jensens mediekonglomerat, som også omfattet Media Holding. Etter en turbulent utvikling fikk Norsk Avisdrift to nye selskaper inn på eiersiden høsten 1999: danske Søndagsavisen, som ved utgangen av oktober 1999 eier 40 prosent av aksjene, og A-pressen, som eier 33.6 prosent. A-pressen er per mars 2000 direkte og indirekte involvert i utgivelse av sju gratisaviser (Osloposten, Byavisa, Folloposten, Bærumsposten, Romeriksen, Enebakk Avis, Halden Dagblad).

5.4.4 Abonnementsaviser og gratisaviser

I Danmark ble mange av gratisavisene etablert i tilknytning til at lokale abonnementsaviser ble lagt ned. I Norge finnes det også en del eksempler på slike etableringer. En utvikling som i større grad er særnorsk, er at enkelte gratisaviser går den "motsatte retningen" og blir abonnementsaviser. (Se vedlegg 2 med oversikt over 10 aviser som i dag er vanlige abonnementsaviser, men som ble startet som gratisaviser.)

Både pressestøtten og de potensielle abonnementsinntektene er økonomiske drivkrefter når små gratisaviser blir abonnementsaviser. Det første året de er med i ordningen, får de dobbelt støtte – for 1999 var det 311 000 kroner for ukeaviser og 508 000 kroner for todagersaviser. Abonnementsinntektene sammen med pressestøtten gir ukeaviser i små kommuner betydelig høyere inntekter enn de kunne fått ved annonseinntekter alene.

5.4.5 Redaksjonell profil

Norske gratisaviser har ulike redaksjonelle konsept. Det gjelder både omfanget av det redaksjonelle stoffet, karaktereren på det redaksjonelle stoffet og prioritering av forskjellige stofftyper. Noen gratisaviser satser på vanlig nyhetsjournalistikk, mens andre er preget av forbrukerstoff som fungerer som en slags ramme rundt annonsene. Av de avisene som kommer ut med en eller to utgaver per uke, er det bare Annonse Avisen i Bergen som har så lite redaksjonelt stoff at svenskene sannsynligvis ville regnet den som annonsblad. De andre er utvilsomt aviser, mener Sigurd Høst. Flere av de nye gratisavisene legger, på linje med den etablerte norske presse, Vær Varsomplakaten og Redaktørplakaten til grunn for sin publisistiske virksomhet.

5.4.6 Gratisavisenes betydning på annonsemarkedet

De ukentlige og todagers gratisavisene som har vært i drift en stund, har i de siste årene hatt driftsinntekter som varierer fra 5 millioner til nærmere 40 millioner kroner. Sett i forhold til at norske aviser hadde annonseinntekter på vel 5,6 milliarder kroner i 1997 (regnskapstall fra Statens medieforvaltning), er gratisavisene foreløpig ikke er noen viktig konkurrent til norske aviser som helhet.

I lokale markeder kan gratisavisene likevel være viktige, dette gjelder særlig i de store byene og andre byer med dagsaviskonkurranse. Gratisavisene kan bidra til å redusere nummer to-avisenes annonseinntekter, og dermed true disses eksistens.

I Oslo har denne utviklingen tatt en ny vending ved konkurransen på annonsemarkedet mellom Aftenposten (Morgen og Aften), Dagsavisen (tidligere Arbeiderbladet), Avis1 og Osloposten. Gratisavisene er kommet med i de to nye annonsesamkjøringene som ble startet fra årsskiftet 1999/2000. Osloposten er med i A-pressens nye samkjøring sammen med Romerikes Blad (Lillestrøm) og Akershus Amtstidende (Drøbak), mens Avis1 er med i Schibsted og Orklas nye samkjøring, som også omfatter Aftenposten Aften, Dagsavisen, Østlandets Blad (Ski) og Asker og Bærums Budstikke.

5.4.7 Gratisaviser og lesing

I Norge er både Osloposten og Avis1 representert i Forbruker & Media, som er den undersøkelsen avisene selv bruker for å skaffe sine lesertall. Relativt mange sier de leser gratisavisene.

Forbruker & Media for 1998 gir Osloposten en dekning på 56 prosent i Oslo, og samme nivå var det i 1999. 47 prosent oppga at de hadde lest fem eller seks av de siste seks utgavene. Til sammenlikning var det 62 prosent i Oslo som sa de hadde lest fem eller seks av de siste utgavene av Aftenposten (morgen), dvs. ikke så svært mye høyere. I enkelte bydeler i Oslo sentrum og Oslo øst var det faktisk flere som hadde lest Osloposten regelmessig enn Aftenposten.

Osloposten skårer også høyere enn Aftenposten blant de lavutdannede, men det skyldes først og fremst at lesingen av Aftenposten er spesielt lav i denne gruppen. Oslopostens lesere har egentlig ikke noen klar sosial profil, dvs. dekningen varierer ikke særlig mye etter kjennetegn som kjønn, alder, utdanning, inntekt eller partipreferanse.

Byavisa i Trondheim, som bruker sin egen undersøkelse, rapporterer at 69 prosent hadde lest fem eller seks av de siste seks utgavene. Det ser i det hele tatt ut til at leserdekningen er lavest i Oslo, og høyest for gratisaviser som kommer ut på små steder.

En annen tendens er at gratisaviser blir lest mer overfladisk enn andre aviser. Osloposten oppgir selv en gjennomsnittlig lesetid på ti minutter. Sammenliknet med tid til lesing av vanlige lokalaviser er dette svært lavt. En tredje tendens er at enkelte gratisaviser blir oppfattet som nyttige informasjonskanaler av publikum. Dette går frem av tabell 5.17, som viser noen resultater fra leserundersøkelser gjennomført for Orkla Dagspresses aviser.

Tabell 5.17: Forskjellige medier som kilde til lokal informasjon. Resultater fra lokale intervjuundersøkelser 1997/98. Prosent.

	Mye	En del	Lite/in- genting	Ikke sikker	I alt	Antall spurte
Ledende dagsaviser, 1998	46	33	20	1	100	4101
Helt lokal avis (fådagerversavis) 1998	35	21	41	3	100	2347
NRK distriktsradio 1998	18	30	46	6	100	4101
Privat nærradio	9	17	66	8	100	4101
NRKdistrikts-TV 1998	12	32	50	7	100	4101
Privat lokal-TV 1998	9	25	59	6	100	3601
NyttiUka (Ålesund) 1998 1)	27	40	33	-	100	181
Lokalavisen Oppegård (Oppegård) 1998	27	36	34	3	100	191
Bæringen (Bærum) 1997 1)	27	35	30	8	100	407
Karmøybladet (Karmøy) 1998 1)	6	19	70	5	100	176
Østfoldavisen (Fredrikstad) 1997	5	26	63	6	100	600

1) Resultater fra Ålesund, Oppegård, Bærum og Karmøy.

Kilde: Lokale undersøkelser for aviser tilknyttet Orkla Dagspresse, gjennomført av Opinion i samarbeid med Institutt for Journalistikk.

Det viktigste resultatet fra undersøkelsene er at de lokale avisene er den i særklasse viktigste lokale informasjonskanalen, og at det er stor avstand ned til alle andre medier. Men enkelte av gratisavisene blir også vurdert ganske høyt. Ukeavisen Nytt i Uka, Lokalavisen Oppegård (fjortendaglig) og den kommunale informasjonsavisen Bæringen ble best vurdert, med 27 prosent som svarte at de fikk mye lokal informasjon fra denne kilden. 35–40 prosent svarte at de fikk en del. Dette er høyere tall enn for NRKs distriktssendinger i radioen, som for områdene sett under ett er den informasjonskanalen som kommer nærmest opp til avisene.

5.4.8 Organisasjonenes syn

Presseorganisasjonene har hittil ment at utgivelser av gratisaviser med avispreg kan utgjøre en trussel mot norsk dagspresse, og ment at disse kunne bety en fare for norsk presses frihet og uavhengighet. Begrunnelsen har vært at gratisavisene ville svekke avisenes annonseinntekter. Norske Avisers Landsforening har hatt en restriktiv holdning, og har arbeidet for å hindre fremveksten av gratisaviser. Organisasjonen gikk i sin tid til eksklusjon av en nummer to-avis som brukte gratisdistribusjon for å skaffe inntekter (avisen Nybrott, ekskludert i 1983, nedlagt i 1984). Utgivelse av gratisaviser for å konkurrere mellom NALs medlemmer har blitt oppfattet som illojal konkurranse."

I dag er det uenighet i organisasjonen om synet på gratisaviser. Spørsmålet behandles på årsmøtet i NAL i mai 2000.

Landslaget for Lokalaviser, som organiserer om lag 70 lokale fådagersaviser, er ikke åpen for gratisaviser, og organisasjonen arbeider aktivt for at

lokale gratisaviser skal bli abonnementsaviser. Flere gratisaviser har i de siste årene valgt denne løsningen.

Norsk Journalistlag

Norsk Journalistlag (NJ) organiserer nå journalister i gratisaviser på lik linje med journalister i vanlige abonnementsaviser. Nesten halvparten av de gratisavisene som kommer ut med minst en utgave per uke, har journalister som er medlemmer av NJ. I tillegg kommer journalister som er registrert som frilansere, men som har en fast avtale med en gratisavis. NJ har i dag ikke prinsipielle innvendinger mot etableringen av gratisaviser.

Norsk Redaktørforening

I sine vedtekter skiller Norsk Redaktørforening ikke mellom gratisaviser og betalte aviser. I vedtektene er det likevel en del bestemmelser som innebærer at mange gratisavisredaktører ikke vil være kvalifisert til medlemskap. Medlemskriteriene i § 3 sier at både eier/utgiver og ansvarlig redaktør må "forplikte seg til å opptre i samsvar med Vær Varsom-plakatens og presseetikens øvrige normer", at "mediets formål og funksjon skal være fri og uavhengig nyhetsformidling". Videre heter det at "mediets nyhetsformidling må skje med en slik hyppighet og regelmessighet og ha et omfang og en slik form at den kan sidestilles med dagspressens vanlige nyhetsformidling". Foreningen har medlemmer fra flere gratisaviser.

5.4.9 Gratisaviser i Danmark

I de fleste andre vestlige land har gratisavisene lenge vært en del av det lokale medielandskapet. Danmark er det landet i Europa der gratisavisene har den sterkeste stillingen, samtidig som abonnementsavisene står svakt.

En åpenbar forskjell mellom Danmark og Norge eller Sverige er at de danske gratisavisene har en lang historie. De første gratisavisene i København ble etablert midt på 1800-tallet, og fra omkring 1890 dukket de første gratisavisene også opp i distriktene (provinsen).

De danske gratisavisene kalles distriktsblade. Det betyr at de er lokale annonsekanaler, og til å begynne med dekket de mye mindre geografiske områder enn dagsavisene. I 1958 hadde det gjennomsnittlige distriktsblad et opplag på 4 300, dvs. omtrent samme størrelse som en norsk tredagersavis. Senere er dekningsområdet for de fleste distriktsbladene utvidet. I 1979 var det gjennomsnittlige opplaget økt til 15 200, dvs. mer enn en tredobling på tjue år. I tillegg til de vanlige distriktsbladene, er det etter hvert også etablert regionale gratisaviser. Den mest kjente er Søndagsavisen (etablert 1978), som er den største eieren i Norsk Avisdrift, som nå kommer ut med 14 forskjellige regionale utgaver med et samlet opplag på 1,5 millioner.

Tabell 5.18: Opplagsutvikling, danske gratisaviser

	Antall aviser	Oppla	Gjennomsn. opplag
1969	278	2,2 mill.	7 900
1979	342	5,2 mill.	15 200
1989	325	6,4 mill.	19 700
1999	280	6,0 mill.	21 400

Kilde: Danske Distriktsblade

De danske gratisavisene har 18 prosent av annonsemarkedet, dagsavisene 36 prosent (kilde: Danske Dagblades forening). 65 prosent av gratisavisene er eid av dagsaviser. Utviklingen i eierskapet har gått gradvis og er motivert blant annet ut fra at gratisavisene i de siste årene har fått et betydelig bedre redaksjonelt innhold. Derfor har det vært viktig å forhindre billigere alternativer på annonsemarkedet. Det er 22 avis konserner i Danmark, med 38 dagsaviser. Filosofien har vært å se det redaksjonelle innholdet i en dagsavis i sammenheng med det lokale i gratissavisen som blir overtatt, og totalt kunne presentere et bredere innhold (kilde: Ebbe Dal, Danske Dagblades Forening). Det er flere eksempler på at dagsaviser understøttes økonomisk av gratisavisene.

5.4.10 Utvalgets vurdering

Utvalget har registrert at det hevdes at gratisaviser representerer et veiskille i avisbransjen, videre er utvalget enig i at det faktisk at store, kapitalsterke selskaper er inne på eiersiden, har gitt gratisavisutviklingen en helt ny dimensjon. Utvalget har også merket seg at konsernene hevder at de har gått inn i gratisaviser for å forsvare seg.

Utvalget mener at veksten i gratisaviser gir et bilde av de strukturelle endringene som skjer i avis- og annonsemarkedet. Det kan derfor være behov for en nærmere analyse av hvordan gratisavisene kan virke inn på de øvrige avisers annonsetilfang. En slik analyse bør kobles opp mot pressepolitikkenes effekter.

Gratisaviser er også interessante som fenomen i en diskusjon om etableringsbetingelser for aviser. Fra avisbransjens side hevdes det at det er svært vanskelig å etablere nye aviser. Utvalget støtter et slikt syn. Det kan imidlertid reises spørsmål om ikke gratisavisenes oppblomstring til en viss grad rokker ved dette synet. Mye tyder på at det med dagens teknologi er lettere å starte opp aviser uten de tradisjonelt store kostnadene knyttet til etablering. Fremveksten av gratisaviser støtter en slik hypotese.

Utvalget ser at det kan rettes en rekke innvendinger mot en slik måte å vurdere gratisavisene på. Især kan det hevdes at en avis er avhengig av å opparbeide tillit hos leseren, og at dette er en prosess som tar tid.

Avisbransjen har tradisjonelt bekjempet utgivelser av gratisaviser. Gratisavisene har i bransjen fremstått som en trussel mot det etablerte avismøn-

steret. Derfor kan det, etter utvalgets mening, synes noe inkonsekvent at tunge aktører, som de tre store aviskonsernene, nå involverer seg i dette markedet. Samtidig nyter også konsernene godt av statlige rammebetingelser, både direkte og ikke minst indirekte pressestøtte.

Utvalget ser at gratisaviser kan fremstå som et bidrag til mangfold i mediene. Enkelte gratisaviser har også fått en noe annen karakter enn tidligere, med sterkere vektlegging av det redaksjonelle stoffet. Flere gratisaviser legger pressens felles etiske regler (Vær Varsomplakaten og Redaktørplakaten) til grunn og ønsker å fjerne seg fra et inntrykk om kobling mellom redaksjonelt stoff og annonser.

Utvalget har registrert at enkelte gratisaviser har gått over til å bli abonnementsaviser.

Imidlertid er det altfor tidlig å konkludere med at gratisaviser vil spille samme rolle i samfunnsdebatten som abonnementsavisene.

Utvalget registrerer at spørsmålet er under debatt i avisbransjen. Utvalget ser at gratisavisene kan bidra til å forverre situasjonen for annonsefattige aviser, og svekke nummer to-avisene ytterligere. Dette kan øke behovet for produksjonsstøtte. Utvalget legger imidlertid til grunn at utgivelser av gratisaviser som sådanne ikke er et offentlig politikkområde.

5.5 Andre medier

5.5.1 Radio og fjernsyn

Tidligere i dette kapitlet er de utfordringene beskrevet som avisene møter med den nye teknologien og konvergensen. Med i dette bildet hører også nye elektroniske aviser på skjerm som kan tas med overalt. Teknologien som tar sikte på erstatte mobiltelefon, øreradio, Internett, TV, er der, om ikke i masseproduksjon for marked ennå. Den kan innebære at vi står overfor en glidende overgang fra fysiske papiraviser til skjermbaserte aviser. Om formene kommer til å eksistere side om side, er så langt et åpent spørsmål.

Den nye Wap-telefonen (Wireless Application Protocol), som er en ny standard for Internett på mobiltelefon, tar sikte på å formidle en rekke tjenester: e-post, tekstmeldinger, aviser og levende bilder m.m. Telefonen er fortsatt under utvikling.

Radio

I dette bildet kommer radioen til å utvikle seg som rendyrket lydmedium, mener tidligere radiodirektør Tor Fuglevik i NRK, nå leder av NRKs nye flermediale divisjon, NRK Futurum. NRK radio får en selvstendig utvikling der en satser på klassiske radiokanaler som P1, P2, og P3, massekommunikasjon med sammensatt lytter- og målgruppe. Dessuten og parallelt med dette kommer digitale nisjekanaler som Metropol, Alltid Nyheter, Alltid Klassisk. I tillegg planlegges en barnekanal, en folkemusikkkanal og en eldrekanal. Ved utgangen av år 2000 kommer NRK til å ha 11 radiokanaler, i løpet av fem år opp mot 14.

Ved siden av å være rene lydprodukter kommer alle radiokanaler til å bli "streamet", lyden blir lagt ut på Internett. Per mars år 2000 ligger det i hele verden om lag 10 000 radiokanaler på Internett.

Dabradioen (digital audio broadcasting), som har utviklet seg langsommere enn forventet, gir interaktive muligheter som gjør at brukeren får tilleggsinformasjon om programtilbud pluss alt som foregår i nærmiljøet. Dette er med andre ord et scenario der radioen kan ta over for lokalavisen, mener Fuglevik. Styrken i utviklingen, og tidspunktet er usikkerhetsfaktorer. Utviklingen til nå har til dels gått raskere enn forventet (mobiltelefon og Internett) og dels gått langsommere (radio/TV-utvikling), sier Fuglevik.

P4 begynte å sende i september 1993. Den kommersielle riksdekkende radiostasjonen, som har en lytterandel på 26 prosent, lanserte i april 2000 sin nye mediestrategi. Kanalen som er etablert på Internett, skal posisjonere seg som et digitalt mediehus. I tillegg til å videreutvikle kjernevirksomheten radio, satser stasjonen på nye Internett-tjenester via PC og mobile terminaler.

Tallet på lokalradioer er gått sterkt tilbake fra tidlig på 90-tallet, da over 400 stasjoner var i drift, til om lag 250 i dag. I løpet av denne perioden har det på den ene siden utviklet seg større kommersielle byradioer som Radio 1, på den andre siden mindre bygderradioer. De fleste sliter økonomisk på grunn av inntektssvikt, og det har vært drøftet innad i bransjen å slå sammen flere konsesjoner for å få større nedslagsfelt og bredere inntektsgrunnlag. Landsmøtet i Norsk Lokalradioforbund i april 2000 vedtok å søke om å forlenge eksisterende konsesjoner ved ny konsesjonsbehandling i 2001.

Radiokonsum

Lytterundersøkelsene for radio i januar/februar 2000 viser at det på vanlige hverdager er 54 prosent av befolkningen som lytter på NRK. P4 har en andel på 26 prosent, og de om lag 300 kommersielle nærradioene hadde en oppslutning på 14 prosent. Radiolyttingen var i mange år stabil, mens den i 2000 har økt. NRK hadde i januar 2000 om lag 200 000 flere lyttere enn et år tidligere. Ikke siden 1992 har det vært flere daglige lyttere.

Dette henger sammen med at lyttertildbudene er styrket både i P1 og P2. Det er kommet et tilsig av lyttere til Alltid Nyheter og dessuten fra NRKs nyhetsdistribusjonen via nærradioer. NRK radio har lagt vekt på å fange opp de yngre lytterne, først via P3 og nå ved etableringen av et tilbud for de aller yngste, som skal etableres i samme kanal fra august 2000. Dette skal skape merkevarelojalitet til radioen og er en bevisst strategi for å få unge lyttere til å holde seg til NRK når de blir eldre.

Fjernsyn

Ved tusenårsskiftet er det fem nasjonale, ni regionale og 54 lokale fjernsynskanaler i Norge (Kilde: Statens medieforvaltning, MedieNorge). Ved utgangen av 1999 var markedsandelene:

Tabell 5.19: Markedsandeler

NRK 1:	41,3 %
NRK 2:	3,1
TV2:	24,5
TVN:	9,4
TV3:	7,5

Kilde: (MMIs TV-meterpanel)

98 prosent av befolkningen har tilgang til de nasjonale tv-kanalene. Fjernsynsseeingen har vært nokså stabil gjennom 90-årene. I 1998 så hver nordmann i gjennomsnitt 119 minutter på fjernsyn, dette er bare en liten økning i forhold til i 1991. (Kilde: Ukens statistikk, Norsk Mediebarometer).

NRK har fortsatt den dominerende stillingen, men i TV2s nye strategi fra mars 2000 heter det at TV2 skal utfordre NRK som allmennkringkaster. NRKs strategiske trekk i forhold til kommersielle kanaler er blant annet planene om flere nye fjernsynskanaler: en småbarnskanal i samarbeid med øvrige nordiske land. I tillegg kommer en ungdomskanal, P3 i TV-utgave, en kunnskapskanal, en 24 timers nyhetskanal og en stortingskanal.

5.5.2 Ukepressen

Medlemsbladene i norsk ukepresse, som representerer 90 prosent av alle solgte blader på det norske markedet, utgjorde i 1999 nærmere 90 millioner eksemplarer. Den samlede nedgangen fra 1998 til 1999 var på en prosent. Totalopplaget gir likevel ett blad per husstand i Norge i gjennomsnitt hver uke i året. Dette er høyere dekning enn i noe annet land, ifølge foreningen.

45 prosent av den norske befolkningen leser et magasin, et blad eller et fagblad en gjennomsnittlig dag. 19 prosent leser minst et fagblad i løpet av dagen. Se og Hør er det mest leste bladet i Norge, med 1 458 lesere. (Kilde: Forbruker & Media, Se og Hør satte i 1999 ny opplagsrekord, med en økning på 8000 eksemplarer fra 1998 til 1999, til 396 832. Se og Hør er Nordens største ukeblad.

De ukentlige familiebladene hadde alle opplagsnedgang fra 1998 til 1999, men har fortsatt et ukentlig opplag på 550 000 eksemplarer (kilde: Foreningen Norsk Ukepresse).

90-tallet medførte en opplagsmessig tilbakegang for de store familiebladene, Hjemmet, Allers og Norsk Ukeblad. Bladet Familiens opplag har holdt seg nokså konstant, og økt fra 1998. Som helhet har ukepressen hatt opplagsfremgang i løpet av 90-tallet og var i 1998 på samme nivå som i 1977. En hovedårsak til at ukepressen er oppe av 80-tallets opplagsbølgedal er trolig differensiering i en lang rekke spesialblader. En rekke nye titler er dessuten kommet til i siste halvdel av 1990-årene. Samlet lesertall for ukepressen er beregnet til om lag 7,5 millioner. Da er en rekke blad, og dessuten alle utenlandske holdt utenfor statistikken. (kilde: Jostein Gripsrud: Ukepressens kulturelle og samfunnsmessige betydning, 1999).

På slutten av 90-tallet leste annenhver kvinne ukeblad noenlunde regelmessig, men bare hver fjerde mann. Blant dem med over 15 års utdanning leser 32 prosent ukeblad regelmessig, blant dem med lavere utdanning (ungdomsskole) er andelen om lag 40 prosent (kilde: Jostein Gripsrud).

Aller-gruppens blad for kvinner, Kvinner og Klær og Henne, hadde begge en stor opplagstilbakegang, henholdsvis vel seks prosent og vel åtte prosent fra 1998 til 1999. Dette forklares fra bransjens side blant annet med konkurransen fra løssalgsavisene, spesielt Dagbladets nye lørdagsmagasin, som ble lansert høsten 1999. En undersøkelse som de to bladene har utført i samarbeid med Norsk Gallup, viser også at en av tre KK-kjøpere synes Magasinet er et godt alternativ til KK. De to bladenes ledelse hevder av Dagbladets Magasinet konkurrerer direkte og bevisst mot bladenes marked på innhold og om lesere.

5.5.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget konstaterer at den nye medievirkeligheten karakteriseres av en utvikling der flere medier deltar i en skjerpet konkurranse om publikums tid og oppmerksomhet og der den løpende nyhetsformidling skjer raskere og raskere. Papiravisene vil derfor i mindre grad enn før kunne konkurrere med andre medier i å være først ute med nyhetene.

Til gjengjeld blir det viktigere at avisene rendyrker sin egenart og satser der de har sine fortrinn: i analyse og fordypning, i bakgrunnsstoff og kommentarer, i grundighet og som diskusjonsforum og møtested for meninger.

Det konverterte medium som klarer å fremskaffe den beste blanding av alle medier, kan ende som vinner både som medium og i kampen om folks tid. Dette kan bli den store utfordringen for de klassiske mediene.

Utvalget merker seg også at konkurransen mellom dagspresse og ukepresse er skjerpet. Spesielt er ukepressen opptatt av at enkelte dagsaviser har en stoffprofil som man mener ligger tett opp til deler av ukepressen. Utvalget tar ikke stilling til dette, men har merket seg at debatten om merverdifritak for dagspressen har blusset opp i lys av det som muligens kan beskrives som en ny konkurransesituasjonen mellom løssalgsaviser og deler av ukepressen.

Kapittel 6

Pressestøttens mål og begrunnelse

Pressestøttens begrunnelse

Det er over 30 år siden pressestøtten ble innført i Norge. Da støtten ble innført i 1969 var hovedhensikten å hindre avisnedleggelse i samme omfang som man hadde opplevd i Sverige og Danmark. Fra pressestøttens innføring og fram til i dag har det vært gjennomført utredninger, politisk behandling og administrativ oppfølging. De sentrale dokumentene er innstillingene fra Stat- og pressekomitten av 1966 og Dagspresseutvalgene av 1972, 1980 og 1992 samt de stortingsmeldingene som er utarbeidet på grunnlag av disse innstillingene, og som er omtalt i kapittel 2.

Utvalget legger til grunn at den innretning støtten har hatt etter behandlingen av innstillingen fra Dagspresseutvalget av 1992, i hovedsak har hatt politisk og bransjemessig tilslutning. Utvalget viser spesielt til den begrunnelse som 1992-utvalget bygde på.

I kapittel 5 peker utvalget på en del av de endringer som har skjedd i medielandskapet siden 1992. Etter utvalgets oppfatning rokker ikke disse endringer ved det hovedfundamentet som produksjonsstøtten hittil har bygd på.

I tillegg til å vise til tidligere begrunnelser, vil utvalget spesielt peke på avisenes rolle for å ivareta ytringsfriheten og avisenes rolle i samfunnsdebatten, som vesentlige begrunnelser for en fortsatt produksjonsstøtte.

6.1 Avisene og ytringsfriheten

Ytringsfrihetskommisjonen ble oppnevnt 23. august 1996 med mandatet å foreta en grunnleggende gjennomtenkning av ytringsfrihetens stilling i Norge. Et hovedpunkt var å se ytringsfriheten i lys av samfunnsutviklingen: nye medier, et stadig mer omfattende informasjonstilbud som internasjonaliseres, et mediebilde med en tendens i retning av konsentrasjon på eiersiden. Kjernepunktet i kommisjonens arbeid skulle være en revisjon av grunnlovsvernet med utgangspunkt i en analyse av forholdene som påvirker den reelle ytringsfriheten.

Kommisjonen skulle også vurdere om grunnlovsvernet bør utvides til forhold som i dag ikke er vernet av Grunnloven. Her nevnes spørsmålet om informasjonsfrihet. Kommisjonen skulle dermed se på om det skal slås fast i Grunnloven at allmenheten skal sikres innsyn i forvaltningen saksdokumenter (offentlighetsprinsippet).

Kommisjonen skulle også se på en nærmere avgrensning av grunnlovsvernet i forhold til andre grunnleggende rettigheter og verdier. Dette med bakgrunn i at dagens grunnlovsbestemmelse har vært kritisert for å innskrenke ytringsfriheten.

Særlig er det ønskelig, het det i mandatet, at kommisjonen foretar en prinsipiell drøftelse i forhold til vernet om enkeltmenneskets verdighet og integ-

ritet og injurievernet, og om vernet av integritet og ære overhodet bør skje innen straffelovens rammer.

Kommisjonen skulle også se det nasjonale grunnlovsvernet i sammenheng med Norges internasjonale forpliktelser, særlig på menneskerettighetsområdet.

Utformingen av en ny grunnlovsbestemmelse måtte ta utgangspunkt i norsk grunnlovstradisjon.

Ytringsfrihetskommisjonen leverte sin utredning på Eidsvoll og i Eidsvoldsbygningen 22. september 1999. Kommisjonen hadde 16 medlemmer, ledet av professor Francis Sejersted.

6.1.1 Ytringsfrihetskommisjonens forslag

Paragraf 100 i Grunnloven har i dag denne ordlyden:

"Trykkefrihed bør finde Sted.

Ingen kan straffes for noget Skrift, av hvad Inhold det end maatte være som han har ladet trykke eller udgive, med mindre han forsætliggen og aabenbare har enten selv vist, eller tilskyndet Andre til, Ulydighed mot Lovene, Ringeagt mod Religionen, Sædelighed eller de konstitutionelle Magter, Modstand, mod disses Befalinger, eller fremført falske og ærekrænkende Beskyldninger mod Nogen. Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte."

Kommisjonen foreslår slik ny ordlyd til Grunnlovens § 100:

«Ytringsfrihed bør finde Sted.

Ingen kan holdes retsligt ansvarlig for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse. Det retslige Ansvar bør være klart foreskrevet i Lov. Ingen kan holdes retsligt ansvarlig for at en Paastand er usand, naar den er fremsat i agtsom god Tro.

Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte.

Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler kan benyttes kun i den Udstrækning det er nødvendigt for at beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder. Brevcensur kan ei sættes i Værk uden i Anstalter og efter Tilladelse af Domstol.

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Acter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Loven kan kun sætte slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særligt tungtveiende Hensyn gjøre dette nødvendigt.

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale."

Kommisjonen går inn for omfattende endringer i Grunnlovens § 100 med dette forslaget. "Trykkefrihet bør finde Sted" er erstattet med "Ytringsfrihet bør finne sted". Kommisjonen mener ytringsfriheten vil få et bedre vern med den nye bestemmelsen sett i forhold til de tre prosessene ytringsfriheten skal stå vakt om, nemlig sannhetssøking, demokrati og enkeltmenneskets frie meningsdannelse. Disse tre prosessene forutsetter tvangsfri kommunikasjon, og ytringsfriheten vil dermed ikke bli et abstrakt prinsipp, men en praktisk realitet.

"Kommisjonens hovedsynspunkt er at Norge skal være et åpent samfunn der den enkelte har frihet til å ytre seg og holde seg informert. En opplyst, aktiv og kritisk offentlighet er demokratiets grunnvoll. Dette fastslås i forslagets 1. ledd med ordene «Ytringsfrihed bør finde Sted". For ordens skyld gjøres oppmerksom på at ordet «bør" skal leses som «skal" på moderne norsk".

Ytringsfriheten står derfor også over eller gir forrang i forhold til både injurielovgivning, forbudet mot kjønnsdiskriminerende reklame, og vernet av minoritetsgrupper.

Forslagene

Forslagene skal altså sees i lys av at ytringsfrihet og fri debatt styrker demokratiet. Derfor skal ingen kunne stilles rettslig til ansvar for påstander og ytringer som er framsatt i god tro, selv om disse i ettertid viser seg å være usanne. Dette vil gi en friere offentlig debatt, mener kommisjonen.

Frimodige ytringer

Kommisjonen vil videreføre dagens bestemmelse om at "Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte". Bestemmelsen, som omfatter alle ytringer av allmenn interesse, setter grenser både for rettslig sanksjonerte inngrep og private avtalebaserte inngrep i ytringsfriheten.

Forbud mot sensur

Forhåndssensur unntatt for å beskytte barn og unge skal ikke være tillatt. Kommisjonen går inn for at dagens forbud mot forhåndssensur av trykt skrift utvides til alle ytringer uavhengig av medium. Dette innebærer at filmsensuren for voksne avskaffes.

Regler som hindrer fri etablering av kanaler ut i det offentlige rom, kan bare opprettholdes i den utstrekning de er begrunnet i tekniske forhold.

Det skal heller ikke på forhånd kunne legges ned forbud mot demonstrasjoner bare på grunn av demonstrasjonens innhold.

Offentlighetsprinsippet grunnlovfestes

Kommisjonen foreslår at borgernes informasjonskrav overfor forvaltning og domstoler grunnlovfestes.

Offentlighetsprinsippet styrkes ved forslaget om at Stortinget og dets organer, som til nå har vært unntatt offentlighet, åpnes for innsyn. Unntak for dokumenter og møter kan bare vedtas når særlig tungtveiende hensyn tilsier dette. Kommisjonen foreslår også et eget klageorgan for dem som nektes innsyn.

Kommisjonen vil myke opp reglene for taushetsplikten for ansatte. Den som sier fra om forhold hun eller han mener er kritikkverdige, skal ikke kunne straffes. Offentlig ansatte skal ikke pålegges taushetsplikt i strid med den nye grunnlovsparagrafen.

Blasfemiparagrafen oppheves, og kommisjonen går inn for en mer liberal pornolovgivning. Kommisjonen vil også stramme inn på adgangen til å begrense ytringsfriheten av hensyn til rikets sikkerhet.

6.1.2 Ytringsfrihetens begrunnelser

Kapittel 2 begrunner kravet om ytringsfrihet, og kommisjonen gjennomgår de ulike typer ytringer og forutsetninger for disse. Ytringsfriheten er et moderne begrep fra opplysningstiden og fremover. Det er knyttet til den vitenskapelige rasjonalitet, til et begrep om individuelle rettigheter og til en samfunnsform der man skiller mellom en offentlig og en privat sfære.

Det er viktig å være oppmerksom på at ytringsfrihet er et moderne begrep, og at den i et historisk perspektiv snarere er unntaket enn regelen. Ytringsfrihet har ikke vært og er ikke noen selvfølge. Ytringsfriheten begrunnes normalt ved henvisning til tre prinsipper som korresponderer med de tre karakteristiske trekk ved opplysningstiden: sannhetsprinsippet, autonomiprinsippet og demokratiprinsippet.

Sannhetsprinsippet

Det første innebærer at sannhet nås gjennom meningsutveksling der fremsette påstander kan korrigeres i konfrontasjon med andre meninger:

"Nettopp i et moderne samfunn der det forventes at vi som mennesker og samfunnsborgere tar stilling til kompliserte spørsmål av politisk, samfunnsmessig og kulturell art, kan det med stor styrke sies at det ofte er viktig at vi prøver å luke ut de mindre gode oppfatninger ved feilbarlig felles fornuftsbruk, altså ved forskning og drøftelse i det offentlige rom der vi etter fattig evne prøver å skille de mindre godt belagte oppfatninger fra de oppfatninger som er bedre belagt."

Autonomiprinsippet

Idealet om fri meningsdannelse som ytringsfrihetskommisjonen foreslår innført i Grunnlovens § 100 henger nøye sammen med forestillingen om det myndige menneske. Det betyr at det må være visse forutsetninger til stede for at den enkelte kan fungere som autonomt individ i det åpne samfunn.

"Slik vårt samfunn er institusjonalisert med den allmenndannende skole og den løpende meningsutveksling i det offentlige rom, er ethvert voksent menneske å anse som "myndig" i den forstand begrepet her er brukt. De grunnleggende forutsetninger for fri meningsdannelse er til stede."

Demokratiprinsippet

Åpenhet og kritikk er noe av de viktigste ved demokratiet. Kommisjonen diskuterer tre sider ved denne åpenheten spesielt: Informasjonsfriheten, den offentlige meningsutveksling og offentlighet som kontroll. Informasjonsfrihet er retten til uhindret å holde seg orientert fra tilgjengelige kilder. Dette innebærer at det må være offentlighet om viktige samfunnsprosesser, makten må ha et ansikt. Dernest offentlig kontroll av så vel privat som offentlig makt.

"Ytringsfriheten og da ikke minst åpenheten er et konstituerende element ved demokratiet. Den må diskuteres, men den kan ikke i seg selv gjøres til gjenstand for demokratisk votering. Demokratiets grenser går ved dets mulighet til å oppheve seg selv. Ytringsfrihet, rett til kritikk av politiske aktører og individers og minoriteters rettigheter er en av de ting som må sikres konstitusjonelle garantier. Det vil si at det er områder der det skal være vanskelig å innføre endringer at slike skal skje bare ved kvalifisert flertall. Det vil si at endringen kan blokkeres ved et mindretall. Også dette er en del av det vanlige demokratibegrep i et moderne samfunn".

6.1.3 Ytringsfrihetens vilkår i det offentlige rom

Kapittel fire handler om ytringsfrihetens vilkår i forhold til det offentlige roms institusjoner som skoler, universitet og ikke minst kanalene ut i det offentlige rom, mediene:

"Hele systemet representerer en form for "public service". Det er et sentralt samfunnskonstituerende system. Det er ikke mulig å tenke seg et moderne liberalt samfunn uten et mangfold av kanaler ut til offentligheten og et uavhengig mediesystem. Det at det er en "Public service" innebærer en forpliktelse for det offentlige eller for kollektivets organ til å legge til rette for at et slikt system kan utvikles og betjene de formål som er satt av samfunnet."

Denne public-service-siden av mediesystemet kommer klart frem ved de ulike støtteordninger som staten har satt i verk som pressestøtte, innkjøpsordning og momsfratak, framholder kommisjonen. Den mener det ikke er noen motsetning mellom det å være et public-service-organ som er støttet av det offentlige, og det å være uavhengig. Kommisjonen viser her til universitetene, som nesten helt ut er offentlig finansiert, og som ser offentlig finansiering som en garanti for uavhengighet.

Kommisjonen utelukker ikke at det finnes situasjoner der det offentlige kan trekke tilbake støtteordninger, men det bør bare skje dersom det er helt klart at de allmenne formål ikke betjenes, som den sier.

De mange utredningene om mediesystemet ser kommisjonen som en stadig pågående reforhandling av samfunnskontrakten, og at systemet ennå ikke har funnet sin form. Et tegn på det samme er debatten om pressen; kommisjonen mener det hadde vært en fordel om den hadde vært mer konstruktiv enn til nå.

Den mener mediesystemets utvikling siden 1970 i det alt vesentlige har vært en positiv utvikling. Et sentralt trekk i denne prosessen har vært å synliggjøre redaktørfunksjonen.

Kommisjonen drøfter hvordan vi kan få garantert uavhengighet, åpenhet, mangfold av ytringer og en dialektisk meningsbryting.

"Garantier for dette mangfold ligger for det første i de institusjonaliserte normer som styrer kanalvokterne. De må gå til oppgaven med ydmykhet idet de ser på seg selv som det åpne samfunns representanter. Positive normative føringer av denne art synes å være utbredt, men det er ikke nok. Det neste prinsipp er institusjonelt mangfold av typer voktere og i eierstrukturene. Det er kun ved denne type mangfold at man kan forvente seg at den nødvendige kritikk kan tre i funksjon. Hvordan dette institusjonelle mangfold bør se ut, er et viktig spørsmål. Regler

som forhindrer for sterk eierkonsentrasjon i mediene synes å være et rimelig grep. En eller annen form for pressestøtte og støtte til tidsskrifter og bokutgivelser er også et rimelig grep."

Kommisjonen understreker at den dermed ikke går nærmere inn på spørsmålet om mangfold krever mange aviser, eller om internt mangfold kan ivareta det samme.

Kommisjonen sier at medienes dobbelte rolle som arenaer og aktører er delikat, og at den fordrer et rimelig klart skille mellom redaktørfunksjonen og journalistfunksjonen.

Dobbeltfunksjonen som arena og aktør aktualiserer også identitetsproblemet i mediene. Kommisjonen mener mange av mediene, ikke minst de største, i dag har en uklar aktøridentitet som gjør det vanskelig å forholde seg til dem. Dette er relevant også i forhold til spørsmålet om mangfold bør baseres på mange enheter eller innenfor den enkelte enhet.

"Spørsmålet er altså hvordan arenaene bør være institusjonalisert for at det skal være mulig å identifisere aktørene. En slik identifikasjonsmulighet er viktig for at leserne skal forholde seg selvstendig kritisk til informasjonen og kommentarer. Spørsmålet er ikke lett besvart. Det synes imidlertid ønskelig å få noe klarere forhold enn i dag." (s. 59)

Kommisjonen påpeker videre at det er av den største viktighet for ytringsfriheten at kanalene er strukturert slik at det sikres god informasjon, mangfoldige ytringer og meningsbrytninger. Her står redaktørinstituttet sentralt, men i siste instans er det offentliges ansvar å legge forholdene til rette for at det eksisterer et institusjonelt grunnlag for offentlig meningsutveksling. Dette kan skje gjennom reguleringer og støtteordninger og direkte initiativ av forskjellig slag.

6.1.4 Trusler mot medienes uavhengighet

Medienes mangfold og uavhengighet er truet både innenfra og utenfra, sier kommisjonen. De indre truslene kommer fra mediene selv og henspiller både på uklarheten som aktør, men også på tendenser til dreining mot "journalisme". De ytre truslene er tre: det offentlige med sine sanksjonsmidler, eierne med sine økonomiske krav og kildene med sine økonomiske sanksjoner.

Truslene fra det offentlige

Kommisjonen viser til at det offentlige også etter 1814 var den største trussel mot ytringsfriheten. Man måtte være varsom med å kritisere samfunnsautoritetene. Men det var også slik at det offentlige fikk et positivt ansvar for å legge til rette for offentlig samtale, blant annet ved å gi portoreduksjon. Det offentliges rolle ble – som det er det i dag tvetydig.

"På den ene siden ser vi de aktive tiltak for å bygge ut infrastrukturen slik at vi kan få en fri og utvungen informasjon og meningsutveksling. På den annen side ser vi stadig nye uttrykk for det offentliges paternalistiske bekymring og kontrollbehov." (s. 64)

Dette skjedde da nye medier som film og kringkasting dukket opp, det har vist seg i debatten om momsfristak og medieombud, og i ny straffelovsparagraf

med fotoforbud ved pågripelse. Forslaget om forbud mot å navngi siktede i straffesaker er et annet eksempel.

Truslene fra eierne

Når statens positive rolle i forsvaret for ytringsfriheten er blitt aktualisert, er det fordi den private makt i den senere tid har mobilisert, mener kommisjonen. Den viser til eierskapskonsentrasjonen som et første element.

"Det er vanlig å se på eierkonsentrasjonen som en trussel mot ytringsfriheten idet den vil kunne undergrave det helt essensielle mangfold som bør karakterisere den offentlige kommunikasjon."

Kommisjonen mener for det andre at kommersialiseringen av store deler av mediefeltet er et problem, og at det har kommet inn en økonomisk logikk som var mindre fremtredende tidligere. Tradisjonelt var eierne mer interessert i det som kom til uttrykk i mediene enn hva de tjente på dem. I dag er tendensen den motsatte.

"Situasjonen er ennå langt fra kritisk idet det blant annet synes som det finnes eiere med interesse for å skape gode aviser, eller altså simpelthen i å tjene ytringsfriheten. Uansett krever situasjonen årvåkenhet."

Når det gjelder debatten om moms på løssalgsavisene, er det nok slik at den demonstrerer problemet, mener kommisjonen, men understreker samtidig at det er langt igjen til dette er en rimelig eller nødvendig reform.

"Tvert imot er det kommisjonens mening at momsfritaket bør opprettholdes fordi det (sammen med andre støttetiltak) understreker mediesystemets preg av "public service". Slike ordninger legger føringer og forpliktelser på systemet ut over eierinteressene: – Det er lov å tjene penger på mediene, men da skal de også ta sitt moralske valg alvorlig. Styrken i dette systemet, garantien for så vel mangfold som anstendighet, ligger ikke minst i at det er et blandingssystem med innebygde spenninger." (s. 65).

Kildenes makt

Den tredje trusselen mot ytringsfriheten er kildenes makt. Kildenes økonomiske makt er trolig større enn eierens økonomiske makt, blant annet fordi den er skjult og ofret mindre oppmerksomhet, mener kommisjonen. Her sikter kommisjonen blant annet til de senere års utvikling, der stadig mer informasjon har blitt en vare en må betale for å få tilgang til. Profesjonaliseringen av kildene, eller institusjonaliseringen av en PR- og informasjonsindustri som har som siktemål å kommunisere gjennom overtalelser og påvirkning, er et annet trekk.

"Bak kildenes profesjonalisering ligger en økende erkjennelse av viktigheten av å ha et "godt image" i offentligheten. Det betyr altså at man ønsker en kontroll med form og vinkling på de informasjonen som kommer ut, men naturligvis også at man kan ønske å legge lokk på visse saker eller informasjonen, holde tilbake informasjon. Profesjonaliseringen betyr at finansielt sterke aktører i økende grad bruker store midler på systematisk å forme og sile informasjon. Forsøk på uavhengig, un-

dersøkende journalistikk overfor finansielt sterke og velorganiserte institusjoner kan bli vanskelig og tidkrevende."

Det er ikke lett å si noe om hvilken av de tre trusler mot mediemangfoldet og den uavhengige journalistikken som er den største, mener kommisjonen. Når situasjonen likevel ikke er håpløs, er det kanskje fordi det skapes et spenningsfelt ved at truslene kommer fra forskjellige kanter, og at dette gir en mulighet til å bevege seg noenlunde fritt i forhold til den enkelte trussel.

6.1.5 Informasjonssamfunnet

Kommisjonen slår fast at den nye digitale teknologien representerer en forutsetning for omfattende endringer i måten å kommunisere på, og at dette er en utvikling som på langt nær nærmer seg slutten.

På den andre siden, sier kommisjonen, er det ikke grunn til å ha overdreven tro på det revolusjonerende i en slik utvikling fra et samfunnsmessig synspunkt. Det er ikke noe nytt i det at det utvikles et interaktivt nettverk. Tvert imot var dette karakteristisk for det 19. århundre, med nye tekniske hjelpemidler som telegraf, telefon, jernbane og damskip, som man kunne møtes på, reise med og kommunisere gjennom. Enda viktigere var nettverket av nye foreninger og organisasjoner der svært mange var med, og som bød på informasjon og kommunikasjon på både lokalt, regionalt og riksplan.

Likevel byr Internett på omfattende endringer, ikke minst fordi det er et internasjonalt medium. Med Internett er også muligheten der for å opprette sin egen kanal utenfor de etablerte kanaler ut til offentligheten. Muligheten for å bli sin egen redaktør er interessant ut fra et ytringsperspektiv, problemet er likevel om man får lesere. Fordelen med det etablerte systemet er en viss grad av garanti for at ytringen blir lest eller mottatt.

Kommisjonen sammenlikner her med telefonen, som har vært en typisk teknologi for interaktiv kommunikasjon, men som henvendte seg – ikke til et større publikum, men til avgrenset kommunikasjon med en eller få mottakere. Det dreier seg altså om en begrenset kommunikasjonsform som fra første stund har skapt problem fordi den ikke foregikk i det offentlige åpne rom, men i et lukket kretsløp, og dermed er å var å regne for privat kommunikasjon.

"Det er altså grunn til å spørre hva slags medium Internett er. Er ytringer i dette medium ytringer i det offentlige rom? Og hva er forutsetningene for å kunne fungere interaktivt i sosiale og politiske prosesser på nettet? I dag er det snakk om forutsetninger som ekskluderer mange. Det kan endres etter hvert. Mer alvorlig er kanskje kommunikasjonsens halvprivate karakter... Egentlig er det spørsmål om hvordan kommunikasjonen på Internett kan samvirke med den etablerte for kommunikasjon snarere enn om nettet vil erstatte de gamle kommunikasjonsformer. Så langt er det grunn til å hevde at ytringsfrihetens vilkår er bedret ved den nye teknologi." (s. 72)

Informasjonsfrihet

I mandatet til ytringsfrihetskommisjonen het det at den skulle vurdere om informasjonsfrihet skal vernes av Grunnloven. Om dette sier kommisjonen at det i dag er vanlig å se informasjonsfriheten – retten til å motta informasjon som kilder frivillig gir fra seg – som en del av ytringsfriheten. Slik er det også

i Den europeiske menneskerettskonvensjon, der informasjonsfriheten er vernet i artikkel 10 om ytringsfrihet, der det heter at man ikke bare skal ha frihet til å meddele, men også motta "opplysninger og ideer". Kommisjonen mener informasjonsfriheten er en naturlig del av ytringsfriheten, og foreslår at den grunnlovsfestes.

Informasjonsplikt

Om informasjonsplikten sier kommisjonen at det kan være grunn til å spørre om den offentlige informasjonspolitikken tjener eller hemmer den demokratiske prosess, eller hva det offentliges formål egentlig er.

Kommisjonen slår fast at uten informasjonsplikt hos det offentlige vil informasjonsfriheten kunne degenere til spillfekteri. Aktiv informasjonsplikt er ikke allment grunnlovsfestet, heller ikke er aktiv informasjonsplikt nedfelt i en allmenn lov for statsforvaltningen i motsetning til i kommuneloven, – selv om informasjonsplikt er nedfelt i en rekke enkeltbestemmelser. Kommisjonen understreker at i grunnlovsforslagets 6. ledd er hele det offentliges informasjonsprosjekt gitt en samlet grunnlovsmessig basis og begrunnelse.

6.1.6 Utvalgets vurderinger

Utvalget understreker Ytringsfrihetskommisjonen påpekning av åpenhet og offentlighet i stat og samfunnet for øvrig og har merket seg sjette ledd i kommisjonens grunnlovsforslag, som understreker at retten til å bli informert også er en sentral del av ytringsfrihetsbegrepet.

Utvalget merker seg at kommisjonen stiller spørsmål ved hvem som er kanalvokterne, det vil si de som bestemmer hva som skal komme på trykk eller til uttrykk i forlagene, tidsskriftene, avisene og andre steder. Hvilke hensyn er det som styrer de valg de kontinuerlig må ta? Hva er det vi ikke får meddelt gjennom de etablerte kanaler? Tjener systemet hensynet til sannhet, autonomi og demokrati? Hvordan kan vi få garantert uavhengighet, åpenhet, mangfold av ytringer og en dialektisk meningsbrytning?

Utvalget mener, i likhet med kommisjonen, at garantiene for dette mangfoldet for det første ligger i de normer som styrer kanalvokterne. De må se på seg selv som det åpne samfunns representanter. Men det er ikke nok. Det er også viktig med institusjonelt mangfold av typer voktere og i eierstrukturene. Det er kun ved denne type mangfold at man kan forvente at den nødvendige kritikk kan tre i funksjon. Hvordan dette institusjonelle mangfoldet bør se ut, er derfor et viktig spørsmål. Regler som hindrer for sterk eierkonsentrasjon i mediene, synes å være et rimelig grep. Utvalget merker seg at kommisjonen går inn for en eller annen form for direkte pressestøtte og støtte til tidsskrifter og bokutgivelser.

Utvalget registrerer også at kommisjonen mener eierkonsentrasjonen innen mediene foreløpig ikke er kritisk i forhold de overordnede mål som er omtalt foran. Utvalget merker seg også at kommisjonen mener momsritaket for avisene bør opprettholdes, og at Internett styrker ytringsfriheten.

6.2 Avisene og samfunnsdebatten

Høsten 1998 lanserte Verdikommisjonen det som ble kalt en "utfordring til pressen": å gjennomføre et prosjekt hvor medienes egen virksomhet vurderes opp mot de kjente idealene om pressens samfunnsrolle i Vær Varsom-plakaten. Den konkrete utfordringen gikk til pressens etterutdannings- og forskningssenter, Institutt for Journalistikk (IJ) i Fredrikstad. IJ tok på seg denne oppgaven, bl.a. gjennom å organisere en bredt sammensatt arbeidsgruppe av debattanter som kunne levere kritiske innspill til den offentlige debatten om pressens samfunnsrolle og verdier. Hovedkonklusjonene ble presentert høsten 1999, bl.a. gjennom et bilag til fagbladet Journalisten 8. oktober 1999.

Prosjektet ble ledet av medieforsker Sigurd Allern, som på bestilling fra Dagspresseutvalget har laget et sammendrag av den delen av undersøkelsen som er relevant i forhold til utvalgets mandat.

Allerns notat er gjengitt i vedlegg 3.

Et hovedelement i prosjektet er en innholdsanalyse av norske aviser, et forskningsprosjekt med Allern som ansvarlig. Ti aviser ble valgt ut til å være med i undersøkelsen: VG, Dagens Næringsliv, Vårt Land (alle Oslo), Adresseavisen (Trondheim), Haugesunds Avis, Oppland Arbeiderblad (Gjøvik), Nordlands Framtid og Nordlandsposten (begge Bodø), samt tredagersavisene Helgelands Blad (Sandnessjøen) og Hordaland (Voss). Prinsippet for utvelgelsen har vært ønsket om å gi et allsidig bilde av "Presse-Norge". Det er derfor valgt aviser av ulike typer (løssalgsavis/abonnementsaviser), ulik spredning (riks-, region, distrikts- og mindre lokalavis), forskjellig eierskap (Schibsted, Orkla, A-pressen og lokalt eid) og ulik redaksjonell profil (omnibusavis/nisjeavis/meningsbærende avis).

Hovedelementet i prosjektet er en kvantitativ innholdsanalyse av de ti avisene. Sentrale variabler i denne undersøkelsen er avisenes sjangervalg, stoffprioritering og kildevalg, omfanget av stoff som tar opp "overgep og forsømmelser", og medienes kjønnsbilder.

Undersøkelsen viser at andelen annonseplass i de undersøkte avisene i gjennomsnitt er 30 prosent, og de fleste lokalavisene ligger nær dette snittet. Adresseavisen ligger på 46 prosent, mens riksavisene VG og Dagens Næringsliv har en annonsedel på litt under 20 prosent. I Vårt Land er annonseandelen rundt 12 prosent.

Det redaksjonelle areal (cm 2) per dag er i snitt 33 000. Adresseavisen er høyest med 48 000, foran Nordlands Framtid og VG med 42 000. Nordlandsposten har også relativt stort redaksjonelt areal, noe som får Allern til å konkludere med følgende:

"Dette viser at aviskonkurransen har mange elementer og at redaksjonell satsing ut over det ressursene skulle tilsi er ett av dem. Den mest nærliggende forklaringen her er selvsagt den skarpe aviskonkurransen i Bodø, som har pågått i hele etterkrigstida, og der redaksjonell stasing og produktutvikling har vært et viktig element for begge (Høst 1996: 145-146, Morlandsstø 1999: 28)."

Siden Bodø-avisene Nordlands Framtid og Nordlandsposten er de eneste avisene i undersøkelsen som er i direkte konkurranse med hverandre, er observasjonene i forhold til disse avisene spesielt interessante i en diskusjon

om lokal aviskonkurranse og produksjonsstøtten. Bodø er en av byene i Norge som har lokal aviskonkurranse, og Nordlandsposten får produksjonsstøtte.

Allerns undersøkelse viser at den viktigste stofftypen (hovedsjangeren) i avisene er nyheter, som i gjennomsnitt utgjør 53 prosent. Noe i overkant av halvparten av artiklene hører hjemme blant de klassiske nyhetsområder som dekkes av innenriksredaksjonen: Politikk og offentlig forvaltning, økonomi og næringsliv, helse, utdanning og miljø, trafikkforhold og ulykker, kriminalitet og rettsvesen. Prioriteringen av internasjonalt stoff ligger på rundt ti prosent. Mest utenriksstoff finnes i de nasjonale avisene samt Adresseavisen. Men flere av lokalavisene gir også regelmessig internasjonal informasjon.

Det konkluderes med at kommentarstoffet spiller en viktig rolle i avisene. Med unntak for de to minste avisene i undersøkelsen er kommentarstoffet en synlig del av avisen. Avisenes kommentarer er i stor grad konsentrert om økonomi/næringsliv, politikk og internasjonale forhold.

Debatten har en fast og sentral plass i de ti avisene. Adresseavisen gir plass til flest debattinnlegg, i gjennomsnitt 15 per dag. I Bodø-avisene trykkes det i gjennomsnitt seks innlegg per i dag i hver avis, "hvilket samlet betyr at det er større rom for debatt enn i byer av tilsvarende størrelse, men med bare en avis", oppsummerer Sigurd Allern.

I en tilleggsstudie har Allern sett på hvilke konkrete saker som på samme dag var oppslag på forsiden i de ti avisene. Det er også gjort en gjennomgang av hvilke nyhetssaker de to Bodø-avisene hadde på samme dag på innenriksfeltet.

Undersøkelsen viser at VG, Dagens Næringsliv og Vårt Land i løpet av seks avisdager hadde til sammen 124 saker på førstesidene sine. Men selv om alle tre avisene kommer ut i Oslo og henvender seg til riksdekkende publikum, var ikke én av sakene felles. Noe av årsaken ligger i at de tre avisene velger sakene i forhold til sin redaksjonelle profil og markedsorientering.

Allerns konklusjon er:

"Det belyser også betydningen av at det finnes flere typer riksaviser. Når en slik avis dør, "dør" også det offentlige virkelighetsbilde den prioriterer og representerer."

Når det gjelder de to Bodø-avisene, er det registrert 58 ulike førstesideoppslag i den aktuelle perioden. Bare sju prosent er om samme sak i de to avisene. Det er også registrert "sidetopper" (den mest markerte nyhetssaken på siden) inne i avisene. Av 182 sidetopper var det bare fire prosent som var felles. Av samtlige artikler/notiser på innenriksfeltet (i alt 601) var seks prosent knyttet til samme nyhetssak, det vil si at 94 prosent var "eksklusive" for den ene eller andre avisen.

Allern konkluderer slik:

"Selv om de to avisene kommer ut i samme by, og konkurrer på samme felt, velger de altså i svært stor grad ulike konkrete nyhetssaker og nyhetspersoner. Selvsagt kan de også følge opp hverandres saker på andre dager, noe som ikke framgår av dette utvalget. Men ettersom redaksjoner ugjerne tar i "gammelt stoff", for ikke å si konkurrentens saker, hører sannsynligvis dette til unntakene.....

Hvis avisene ble slått sammen (eller en av dem gikk konkurs), er det lite som tilsier at det redaksjonelle volumet ville øke i den avisen

som overlevde (det er som nevnt allerede nå svært høyt). I praksis ville en fusjon eller nedlegging derfor bety at en betydelig del av det som i dag er en del av det offentlige virkelighetsbildet i Bodø og Salten ville forsvinne, dvs. at nyhetsterskelen vil bli høyere og kildenettet innskrenket."

Når det gjelder hele undersøkelsen, har Sigurd Allern denne oppsummeringen:

"Materialet viser etter mitt syn at oppgaver som samfunnsinformasjon, kulturstoff, kommentar og debatt har en sentral plass i norske aviser. Pressen, inkludert de små lokalavisene, er seriøse og engasjert på et bredt felt. Dette er viktig og positivt, selv om andre deler av innholdsanalysen viser at kildeutvalget er eliteorientert og mannsdominert, og at innslaget av enkildejournalistikk er relativt høyt. På enkelte områder (ikke forsidene) preger en slik samfunnsmessig stoffprioritering også VG, den største og mest omdiskuterte representanten for "løssalgskulturen" i Norge. "Tabloidisering på norsk" handler – litt spissformulert – i første rekke om fotball, fotball og fotball. Og selvsagt om løssalgsavisenes forsidefokusering på krimstoff, ulykker, underholdning og kjendiser.

Konklusjonen er at "tabloidiserings"-hypotesen, framsatt som en påstand om typiske riks-, storby- og lokalaviser i Norge, er blitt svekket gjennom denne undersøkelsen."

Utvalgets vurdering

Utvalget bemerker at undersøkelsen gir et tidsbilde fra dagens virkelighet. Det vises til at undersøkelsen omfatter ti av landets aviser med ulik bakgrunn.

Undersøkelsen viser:

At aviser uansett type har stort innslag av samfunnsinformasjon, kultur og debatt.

1. At ulike aviser har ulik prioritet og innfallsvinkler på saker.
2. Dette underbygger både avisens sentrale demokratiske funksjon og betydning av avismangfold.

6.3 Drøfting av pressepolitikken mål

6.3.1 Gjeldende mål for medie- og pressepolitikken

De overordnede mål for mediepolitikken

De overordnede målene for mediepolitikken i Norge er formulert rundt behovet å for å sikre den enkelte ytringsfrihet, og et variert medie- og informasjonstilbud til alle. I tillegg har mediepolitikken hatt som overordnet mål at norsk språk og kulturell identitet skal styrkes. I den siste mediemeldingen, Media i tida, er de overordnede målene formulert slik:

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

Disse overordnede målene for *mediepolitikken* er senere gjentatt i budsjettproposisjoner og utdypet i mediepolitiske redegjørelser, senest ved statsråd Anne Enger Lahnsteins redegjørelse i Stortinget 28. mai 1999.

De pressepolitiske mål

Hovedprinsippene for den offentlige *pressepolitikken* i Norge ble sist drøftet i forbindelse med innstillingen fra det forrige dagspresseutvalget, (NOU:1992: 14, Mål og midler i pressepolitikken) og i den påfølgende stortingsmeldingen, Media i tida. Meldingen konstaterte med referanse til Dagspresseutvalget at dagspressen hadde så spesielle funksjoner i forhold til andre medier at det måtte være en samfunnsoppgave å skape rammevilkår som medvirker til at dagspressens funksjoner ikke blir svekket.

De overordnede målene for pressepolitikken ble formulert slik:

- *Å medverke til å halde oppe eit høgt aviskonsum*
- *Å medverke til at det kan komme ut aviser på dei fleste stader der det er grunnlag for det*
- *Å medverke til at det kan givast ut riksspreidde meiningsberande aviser*
- *Å medverke til lokal aviskonkurranse på flest mogleg stader*

På oppdrag fra Finansdepartementet gjennomgikk Statskonsult i 1997 de statlige støtteordningene for pressen. Bakgrunnen for Statskonsults gjennomgang var arbeidet med forbedret styring, resultatorientering og kontroll med statlige tilskuddsordninger. Statskonsult skulle blant annet se på måter som ytterligere sikrer at pressestøtten blir brukt i henhold til målsettingene med den.

Statskonsult pekte i sin rapport som ble avgitt i januar 1998, blant annet på en del dilemmaer og uklarheter som etter Statskonsults mening hemmet muligheten for å lykkes med ordningen. Dette skyldtes først og fremst uklarheter i forhold til betydningen av og det innbyrdes rangforholdet mellom målene for pressepolitikken, uklare definisjoner av støtteberettigede aviser og et uavklart forhold til avisenes økonomi.

Kulturdepartementet drøftet på denne bakgrunn i St. prp. Nr 1 (1998-99) s. 100 og 101 hovedmålene og uttalte:

"Av hensyn til pressens uavhengighet bør myndighetene i minst mulig grad gripe aktivt inn i avismønstret. Siktemålet med pressestøtten bør derfor være å opprettholde grunnlaget for utgivelse av de forskjellige kategoriene av aviser som utgjør det differensierte pressemønster i Norge.

Kulturdepartementet anser det ikke som mulig å ivareta den nødvendige treffsikkerhet i støtteordningen uten at det legges vekt på avisenes økonomiske stilling ved tildeling av støtte. For å begrense uheldige incentiv-virkninger og mulighet for omgåelse av vilkår knyttet til avisenes økonomi, er det satt i gang en utredning av § 4 i forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser.

Dagens mål rettet mot konkurranse, dvs målene om rikssprede meningsbærende aviser og lokal aviskonkurranse, foreslås satt sammen til ett mål om å opprettholde alternativer til de ledende avisene på lokalt og nasjonalt nivå. Målet bør begrenses til å omfatte daglig

aviskonkurranse, da det er denne typen konkurranse som må anses å være av særlig betydning for meningsbrytning og debatt. Presiseringen vil gjøre det klarere hvilke typer konkurransen skal omfatte, og gi grunnlag for klarere definisjoner av støtteberettigede aviser i forskriftene for pressestøtten."

Det ble for øvrig foreslått at aviskonsum skulle tas ut som hovedmål for pressepolitikken. Ellers ble hovedtrekkene i pressestøtten foreslått videreført.

Departementet la følgende hovedmål og resultatmål til grunn for 1999:

1. Opprettholde grunnlaget for utgivelse av aviser
 - 1.1 Opprettholde grunnlaget for utgivelse av dagsaviser
 - 1.2 Opprettholde grunnlaget for utgivelse av samiske aviser
 - 1.3 Opprettholde grunnlaget for utgivelse av innvandrerpublikasjoner
2. Opprettholde grunnlaget for at det kan komme ut alternativer til de ledende daglige avisene lokalt og nasjonalt
 - 2.1 Opprettholde grunnlaget for utgivelse av lokale nummer to-aviser
 - 2.2 Opprettholde grunnlaget for utgivelse av riksspredte nummer-to-aviser
3. Bidra til anvendt medieforskning og etterutdanningsvirksomhet for redaksjonelle medarbeidere.
4. Det skal gjennomføres gode og kostnadseffektive utdanningstiltak
5. Det skal gjennomføres kvalitativt gode og kostnadseffektive forsknings- og utviklingsprosjekt

Departementet uttalte videre at når det ikke er utarbeidet kvantitative resultatmål for hovedmål 1 og 2, har dette sammenheng med den særskilte karakteren pressestøtten har, som bl.a. innebærer at staten av hensyn til pressens redaksjonelle frihet i minst mulig grad bør gripe aktivt inn i pressemønsteret. For øvrig ble hovedtrekkene i pressestøtten foreslått videreført, og det ble varslet ytterligere oppfølging av Statskonsults rapport.

I forbindelse med at produksjonstilskuddet ble redusert med 30 millioner kroner for 1999, ba Stortinget om at det ble nedsatt et nytt utvalg som skulle "vurdere alle komponenter som utgjør pressens rammevilkår og hvor pressestøtten også sees i en mediepolitisk helhetssammenheng". Regjeringen oppnevnte nærværende utvalg 16.04.99.

I St. prp. nr.1. (1999-2000) ble de overnevnte omformulerte målene for pressepolitikken foreslått videreført. I budsjett-innst S nr. 2 (1999-2000) uttalte kulturkomiteens flertall at det ikke skulle gjøres endringer i budsjettet:

"Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, vil vise til den utviklingen som skjer innenfor presseområdet, og er bekymret for den økonomiske utviklingen som generelt er på området, men spesielt for de pressestøttetommottakende avisene. Komiteen ser derfor fram mot behandlingen av innstillingen for det utvalget som nå arbeider med pressens rammebetingelser, og vil derfor ikke gjøre endringer i årets budsjett."

6.3.2 Utvalgets oppgave

Om målene heter det i utvalgets mandat:

"Med utgangspunkt i det overordnede målet om å sikre ytringsfriheten som forutsetning for et levende folkestyre skal utvalget foreta en

samlet vurdering av offentlige politikkområder med betydning for pressens rammevilkår; herunder pressestøtten, statens annonsepolitikk og merverdiavgiftssystemet. I denne sammenheng skal utvalget:

Vurdere de pressepolitiske målene på bakgrunn av de overordnede målene for mediepolitikken og pressens betydning for orientering og demokratisk deltakelse i befolkningen".

Som det fremgår av mandatet, er utvalget bedt om å vurdere om gjeldende mål for pressepolitikken bør opprettholdes eller endres, blant annet i lys av utviklingen av andre medier, eierendringene i pressen og den løsere tilknytningen mellom avisene og partiene. Utgangspunktet skal som nevnt være de overordnede målene for mediepolitikken og pressens betydning for orientering og demokratisk deltakelse i befolkningen. Spørsmålet er med andre ord om behovet for "differensiert" dagspresse eller et "mangfold" i pressemønsteret omtrent som i dag er like viktig som tidligere, og om det skal søkes opprettholdt. Utvalgets skal i det følgende drøfte om pressepolitikken har virket, og om nye utviklingstrekk tilsier en endring i gjeldende mål.

Statskonsult har som nevnt i sin rapport 1998:2 pekt på at de gjeldende målene for pressepolitikken var uklare. De endringene i målene som fremgår av budsjettproposisjonene for 1999 og 2000, oppfatter utvalget som en imøtegåelse av denne kritikken, samtidig som målene for den pressepolitikk som er ført siden 1992, er videreført, jf. at dette også fremgår av utvalgets mandat.

Utvalget har ellers merket seg at høyt aviskonsum ikke er opprettholdt som selvstendig mål. Likeledes er hovedmålet om lokal aviskonkurranse på flest mulig steder endret til et resultatmål om å opprettholde grunnlaget for at det kan utkomme alternativer til de ledende avisene lokalt og nasjonalt.

Utvalget forstår hovedmålet om å opprettholde grunnlaget for utgivelse av aviser sammenholdt med de to resultatmålene slik at grunnlaget for å utgi de forskjellige kategoriene av aviser som utgjør det differensierte pressemønsteret i Norge, skal søkes opprettholdt om lag som i dag. Det vil si at den samlede pressestøtte, som i denne sammenheng er et virkemiddel, skal understøtte og fremme måloppnåelsen.

6.3.3 Er målene oppfylt?

Utvalget konstaterer uten videre at Norge har et høyt daglig aviskonsum, verdens høyeste per innbygger. Mål om fortsatt høyt aviskonsum, som frem til siste budsjettproposisjon og -behandling har vært et hovedmål for pressepolitikken, er altså oppfylt.

Norge har også et meget høyt antall aviser i forhold til befolkningen, med forholdsvis god geografisk spredning. Tallet på nasjonale nummer en-aviser og såkalte riksspredte meningsbærende nummer to-aviser er i hovedsak det samme som i 1992. Med forbehold om forverret økonomi for enkelte som følge av reduksjonen i produksjonsstøtten må derfor også målet om å bidra til at det kan utgis riksspredte meningsbærende aviser, kunne sies å være oppfylt.

På landsdelsnivå er også situasjonen uendret, i større byer om lag den samme. Flere daglige nummer to-aviser har riktignok gått inn. På den andre siden har vi fått flere lokale fådagersaviser, slik at konkurransemålet er ivarettatt, om enn på en annen måte enn tidligere.

Utvalget konstaterer videre at det har vært en dynamisk utvikling i avisbransjen. Det har vært nedleggelser særlig blant nummer to-avisene. Tallet på nummer to-aviser har gått ned fra 31 til 9 i perioden 1970–99. Steder med lokal dagsaviskonkurranse har gått tilbake fra 21 til åtte i samme periode.

Men nye aviser har kommet til. Mange nye lokalaviser har oppstått, mens andre er lagt ned. Norske avistall og opplagstall er høye. Om lag 80 prosent av det norske avisopplaget omfattes av aviser som ikke mottar produksjonsstøtte. Antall steder der det kommer ut aviser, har økt.

Men unntak av målet om lokal dagsaviskonkurranse er etter utvalgets syn derfor de overordnede mediepolitiske og de pressepolitiske hovedmålene oppfylt. Dette gjelder så vel mangfold som kvantitet og spredning. Statskonsult skriver i sitt sammendrag av rapporten at pressestøtten på mange måter er et effektivt virkemiddel når det gjelder pressepolitikken mål om eksternt avismangfold, det vil si antallet aviser innen ulike avisgrupper, og at støtten treffer temmelig presist aviser med svak økonomi.

6.3.4 Uttalelser om pressepolitikken mål og begrunnelse

Dagspresseutvalget inviterte sommeren 1999 alle interesserte instanser til å komme med synspunkter på pressepolitikken mål og begrunnelse og virkemiddelpolitikken. Utvalget har mottatt 24 uttalelser. Her gjengis noen kommentarer fra disse (i alfabetisk rekkefølge):

A-pressen påpeker at avisenes er i en spesiell situasjon i forhold til andre massemedier fordi de er en offentlig arena for bred informasjon, samfunnskritikk og for dialog mellom enkeltmennesker og interessegrupper. De er den viktigste garanti for åpne beslutningsprosesser både i det offentlige og private rom, mener *A-pressen*:

"Lokalavisene har en særstilling fordi terskelen for deltakelse i det offentlige her er spesielt lav. Lokalavisene er fellesarena for nesten alle mennesker i en kommune eller et distrikt. Dette fundamentet for demokratisk og kulturelt fellesskap er av stor betydning og viktig å videreføre....

Avisen stimulerer til lesing, som igjen er bra for annen litteratur. For et sårbart språksamfunn som vårt, er det en kvalitet i seg selv i en stadig mer globalisert og digitalisert tid. Avisens unike bredde er også viktig. Intet annet medium favner flere store og små begivenheter i løpet av et døgn enn avisen. Hva skulle være rammen om lokalsamfunnets liv og sjel, om ikke lokalavisen var der? Hvem skulle rapportere fra alle de store og små begivenheter som i sum er selve livet i alle landets bygder og grendelag? Hvem skulle på unikt og detaljert vis dokumentere vår samfunn for ettertiden?

En rekke steder er nummer to-aviser lagt ned, og vi har fått lokale monopoler. Vi vil peke på disse lokale avismonopolene som problematiske for de kvalitative mål vi bør legge for nyhetsformidling og den offentlige meningsdannelse i Norge. Vi ser det som et demokratisk problem at for eksempel avistilbudet i Trondheim by utelukkende er det nyhetsbilde, de beskrivelser og skildringer, og de tanker, ideer og holdninger som slippes på trykk i stedets eneste gjenværende dagsavis. Får vi en sammenhengende kjede av slike avismonopoler fra nord til sør, blir Norge et fattigere land å leve i, med dårligere kår for kreativitet, meningsbrytning og åndelig vekst.

Lokal aviskonkurranse er den beste garanti for avisets kvalitet. Slik virker pressestøtten dobbelt for å opprettholde avislesingen i Norge:

både ved at den holder liv i aviser som ellers ikke hadde eksistert, og ved at den driver fram økt kvalitet på de som ellers hadde fått monopol. Økt konkurranse gir økt kvalitet, som igjen gir flere lesere til avisene, i kamp med andre medier...

Avismangfold, i motsetning til avismonopol, er også den beste garanti for differensiert journalistikk. Mange har hevdet at den nøytrale journalistikkens objektivitet har gitt et indre mangfold i mediene, og slik overflødiggjort ytre mangfold. Det tror vi er en feilslutning. Bare ytre mangfold gir den tilstrekkelig garanti for balanse og likeverdighet mellom ulike synspunkter og nyanserte vinklinger...

Det indre mangfold er en myte, like mye som myten om nøytral journalistikk. Enten man vil eller ikke, og uansett partipolitisk løsrivelse, er journalistikken subjektiv og verdiladet. Ytre mangfold er eneste garanti for at samme fenomen kan belyses av journalistikk med ulike verdimeslige ståsteder."

Forum for meningsaviser (de riksspredte meningsbærende avisene):

"Selv om den gammeldagse partipresse ikke lenger råder grunnen, representerer norske aviser fortsatt rollen som bærer av ideer, og er seriøse fora for brytning av ideologi og politikk. Vår gruppe aviser fungerer spesielt sterkt på dette området. Det er aviser som ved siden av daglig nyhetsformidling, prioriterer kommentar, kultur, debatt og analyse. Vi oppfatter at vi har en særs viktig funksjon i forhold til den løpende nasjonale debatten som foregår i Stortinget, i mellom de politiske partiene, omkring den offentlige forvaltningen, i Kirken og rundt andre bevegelser og viktige organisasjoner. Ingen av våre aviser har satset på kommersiell underholdnings- eller spekulasjonsjournalistikk, men søkt å opprettholde troverdigheten – blant annet for å kunne spille en seriøs rolle i samfunnsdebatten."

Landslaget for Lokalaviser viser til hovedmålene for pressepolitikken og kommenterer:

"Lokalavisene er viktige for fleire av desse målsetjingane. Mange lokalaviser er med på å auka aviskonsumet, og dei medverkar i høgste grad til målet om at det skal koma ut aviser på flest mogleg stader. Fådagarsavisene er både eit supplement og ein konkurrent til dei store dagsavisene.

Dei lokale fådagarsavisene har ein viktig funksjon med å sjå samfunnet frå distrikta sin ståstad, medan dagsavisene har utgangspunkt i byane. Lokalavisene representerer språkleg mangfald ved at eit flertal er redigerte på nynorsk. Den viktigaste funksjonen til lokalavisene er å styrkja lokalt demokrati, fremje lokal kultur og skape lokal identitet."

Norske Avisers Landsforening (NAL) minner om at det i Skandinavia er en tradisjon for å lage aviser for hele befolkningen – ikke aviser innrettet bare mot høystatusgrupper eller bare mot lavstatusgrupper:

"Fra andre land vet vi at befolkningsgrupper med lav utdanning, dårlig økonomi og lav deltakelse i organisasjons- og kulturliv er blant de som ikke leser aviser, eller sjelden leser aviser. Svekket avislesing starter gjerne ved at en større del av de unge ikke blir rekruttert som avislesere og forblir ikke-avis-lesende hele livet.

En utvikling i denne retning ville ha alvorlige skadevirkninger for det norske demokratiet og for befolkningens leseferdighet. Synkende valgdeltakelse viser at det er viktig å stimulere til politisk deltakelse og

debatt. Det er avisene som er det suverent viktigste og beste forum for nyhetsformidling, meningsbrytning og samfunnskritikk.

Funksjonell analfabetisme er allerede i ferd med å bli en problem, og nedgang i avislesing vil dramatisk øke problemets omfang. På en gjennomsnittsdag leser halvparten av befolkningen ikke annet enn aviser. Av den totale tid folk bruker til å lese, utgjør avislesing i dag 60 prosent. Lavere avislesing vil med andre ord svekke bedriftskulturen i betydelig grad."

NAL viser til at de offentlige rammebetingelser etter 1997 er utfordret:

"Dette vil svekke samfunnsdebatten, demokratiprosessene og rettssikkerheten. Det vil svekke norsk skriftkultur i en tid med sterkt kulturpress utenfra.

Den offentlige pressepolitikken oppgave er å hindre at markedskreftene alene bestemmer hvor det kan gis ut aviser. Den offentlige pressepolitikken virkemidler er dermed en forsikring for at det også skal kunne utkomme aviser som det under en ren markedstenkning ikke ville være økonomisk lønnsomt å utgi. "

Norske Avisers Landsforening viser til at totalkonsumet av avis falt da Avisen Trondheim gikk inn.

Tabell 6.1: Lesertall

	1995	1996	1997
Adresseavisen	129 000	130 000	133 000
Avisa Trondheim	39 000	–	–
Sum	168 000	130 000	130 000

Tabell 6.2: Opplagstall

	1994	1997	1998
Adresseavisen	89 516	93 539	88 802
Avisa Trondheim	13 182	–	–
Sum	102 698	93 539	88 802

Ut fra disse tallene trekker NAL følgende konklusjon:

"Dette er et generelt fenomen som er bekreftet gjennom lignende eksempler i Sverige. Det er altså ikke slik at de som leser avis, automatisk begynner å lese konkurrenten hvis avisen går inn. Ved avisdød forsvinner dessuten selvsagt en annen redaksjonell synsvinkel og samfunnsdebatten blir fattigere. Det er i denne sammenheng viktig å huske at nummer to-avisene satser på å være et reelt alternativ til den dominerende avisen, ikke bare et supplement slik tilfellet er for de små lokalavisenes del."

NAL kommenterer også de bemerkninger Statskonsult hadde til pressestøttens mål:

"Statskonsult anbefaler for det første i sin rapport klarere definisjon av mål for aviskonsumet. Men det er ikke ønskelig at staten setter konkrete mål for aviskonsumet. Statens oppgave må være å sikre gode og stabile rammebetingelser for pressen, og så overlate til samspillet mellom pressen og leserne å avgjøre hvordan aviskonsumet utvikler seg, og fordeler seg mellom avisene. Det vil kreve en statlig styring som ikke er forenlig med prinsippene om fri presse, dersom staten skal sette konkrete mål for aviskonsumet og følge slike mål opp med konkrete virkemidler..."

Målene for den offentlige pressepolitikken er formulert av Kulturdepartementet til bruk i statsbudsjettet og har ikke vært gjenstand for organisasjonsmessig behandling i NAL. Vårt syn er imidlertid at målene i de offentlige dokumentene er tilstrekkelig presise til sitt formål: Å gi departementet mulighet til å vurdere om pressepolitikken virker etter hensikten..."

Når det gjelder målet om lokal aviskonkurranse, sier NAL:

"All aviskonkurranse er i virkeligheten lokal. VG og Dagbladet er ikke størst noe sted i landet, men nr. 2, 3, 4 eller 5. Det er alltid en eller flere aviser som selger flere eksemplarer lokalt. Målet med konkurranse er alltid at leserne og annonsørene skal ha et valg. Aviser med ulik verdi-forankring og ulikt redaksjonelt, politisk eller geografisk ståsted gir lesere og annonsører mulighet til å velge. Derfor er det ikke avisene, men avisleserne og avisannonsørene som tjener på en pressepolitikk som bidrar til at det finnes et mangfold av konkurrerende riks-, region- og lokalaviser.

Det er derfor ingen motsetning mellom å stimulere alle aviskonkurranse og samtidig bestrebe seg på å ta vare på de gjenværende nummer to-avisene som utkommer daglig."

Norsk Grafisk Forbund tar utgangspunkt i at ytringsfriheten er en forutsetning for et levende folkestyre:

"De største truslene mot mangfoldet i mediene er kommersialisering, økt eierkonsentrasjon og svekkede rammevilkår, herunder nedbygging av støtten for den trykte presse.

Den teknologiske utvikling med digitalisering av bilde, lyd og tekst, herunder distribusjon over nett, representerer trusler, men også muligheter for trykte og elektroniske medier, både til utvikling av eksisterende medier og til nyskaping, særlig Internett.

Å vise til Internett som alternativ informasjonskilde, som har vært uttalt fra enkelte politiske hold, er et feilgrep. Store grupper i befolkningen vil grunnet alder, utdanningsbakgrunn, økonomi og andre forhold i overskuelig framtid ikke kunne benytte seg av Internett som noe reelt alternativ til den informasjon og kommunikasjon de hittil har hatt tilgang til gjennom den trykte presse."

Norsk Journalistlag viser til nyere forskning som forteller at det er mediene – ikke partiene – som er velgernes viktigste kilde til informasjon og meningsdannelse. De politiske partiene, som tidligere synliggjorde urett og overgrep i forbindelse med kampen om samfunnsmyndighet, har mistet sin dagsordenfunksjon. Rollen er i stor grad overtatt av mediene, mener NJ:

"I demokratiet organiseres kampen mellom samfunnsinteressene på en offentlig arena, der alle borgere har ytringsfrihet og kan delta med

sine synspunkter. Ideelt sett er det gjennom den levende samfunnsdebatten i presse og kringkasting at befolkningen i dag skal få bakgrunn for å danne seg sine egne meninger og treffe valg som berører egne liv og andres....

For å utøve bedre journalistikk, kjemper vi for frihet fra børslogikkens kortsiktige svingninger og kontroll. Eiernes strategi er annerledes: En av dem har uttrykt at det er et mål å komme i monopolsituasjon på utgiverstedene, og vil ha en slutt på produksjonsstøtten. Det var et uttrykk for et ønske om profittmaksimering, ikke et ønske om å øke journalistikkens kvalitet.

Ikke bare eierskap stiller journalister og redaktører overfor store faglige og etiske utfordringer. Journalistikken er i kraftig endring. "Industrialisering" er et ord som kan beskrive det som skjer. Vi ser også at grensene mellom medietyper viskes ut. Større endringer i mediestrukturen er i vente, som følge av den teknologiske og medieøkonomiske utviklingen.

Skal bunnlinjen alene bestemme hvilke redaksjonelle ressurser som skal settes inn, øker kommersialiseringen på bekostning av den grundige og kritiske, informative journalistikk. Skal krav til avkastning og markedet alene avgjøre hvilke mediebedrifter som har livets rett, svekkes ytringsmangfoldet – og derved demokrati og deltakelse....

For det redaksjonelle produkt er konkurranse viktig. Ulike valg av stoffområder, forskjellige vinklinger og presentasjonsform skaper meningsmangfold. Konkurranse om nyheter skjerper journalister til å bli mer årvåkne, kritiske og grundige. Derfor er det viktig ikke bare å bygge opp under lokalaviser, men også støtte de få gjenværende nummer to-avisene."

Orkla Dagspresse A/S setter grunnleggende spørsmålstegn ved dagens pressestøtteordning. Orkla mener at dersom ordningen overhodet skal opprettholdes, bør det skje en vesentlig revisjon både av ordningens begrunnelse og innretning. Etter Orklas oppfatning bør momsfritaket for aviser prioriteres som det vesentlige og mest effektive offentlige virkemiddel for å stimulere til mangfold og variasjon i norsk presse.

Orklas kritikk av pressestøtten oppsummeres i tre hovedpunkt:

1 Foreldet begrunnelse

"Den prinsipielle plattformen for dagens pressestøtteordning ble meislet ut for 30 år siden. Senere har mediebildet endret seg vesentlig. For 30 år siden var opprettholdelse av minst to, helst enda flere aviser, på hvert utgiversted ansett som en avgjørende forutsetning for å sikre meningsmangfold. Den gang var det 30-40 steder i Norge med lokal aviskonkurranse. I dag er det 8 slike steder tilbake. Dette reflekterer en endring i avisenes rolle og i publikums valg av aviser: Publikum etterspør i stadig mindre grad aviser av ulik politisk holdning. Samtidig har den enkelte avis i dag en langt større ambisjon om å reflektere hele det politiske meningsmangfoldet.

Ettersom det bare er en håndfull steder tilbake med lokal aviskonkurranse i Norge, vil lokal aviskonkurranse i seg selv ikke kunne være noen vesentlig strategi for å opprettholde meningsmangfold – såfremt man da ikke forventer en re-etablering av lokale nummer to-aviser i større omfang, noe som virker svært urealistisk.

2 Konkurransen mot nye medier

Den gang pressestøtten ble etablert hadde norske aviser sammen med NRK en total dominans i all nyhetsformidling. Innenfor reklame-markedet hadde avisene en tilsvarende dominans. På denne bakgrunnen ble det naturlig å utforme en mediepolitikk som primært skulle stimulere til konkurranse mellom avisene, og med statsstøtte bygge ut lokale konkurranseposisjoner.

I dag er bildet for avisbransjen fullstendig annerledes. Både i fjernsyn og radio har utviklingen vært betydelig, særlig de siste 6-8 årene. Og i de aller nærmeste årene som ligger foran oss vil utviklingen i elektronisk publisering antagelig representere tilsvarende endringer. Avisenes stilling som informasjonsformidler blir på denne måten sterkt utfordret.

Samtidig innebærer de mange nye aktørene at avisenes inntektsgrunnlag svekkes tilsvarende. Fra å være nærmest alene som reklamekanal for 30 år siden, har avisene i dag bare en halvpart av reklameomsetningen i Norge. En ytterligere utfordring er på abonnementsområdet, hvor vi må regne med at abonnentenes betalingsvilje vil bli svekket i årene framover – under presset av fremveksten av nye gratismedier, internett, fjernsyn, radio, gratisaviser.

For 30 år siden var den mediepolitiske hovedutfordringen å stimulere til konkurranse mellom avisene, og om nødvendig subsidiere konkurransen gjennom konkurransevridende tiltak. I dag må hovedutfordringen ikke være å styrke konkurransen innad i avisbransjen, men å sikre avisenes samlede overlevelsessevne i konkurransen med nye medier. Dette gjør man ikke gjennom bransjeinterne konkurransevridende tiltak.

3 Uheldig konsern-konkurranse

En av de kontroversielle sidene ved pressestøtten har vært at en stor andel spesielt har kommet A-pressen til gode. Dette gjelder særlig pressestøttens flaggsak, nemlig støtten til lokale nummer to-aviser. Per i dag er dette hovedsakelig en støtte til A-pressen. Etter vår oppfatning er det en uforholdsmessig og uforståelig andel av pressestøtten som har denne innretningen.

Det er bemerkelsesverdig at de store aviskonsernene i dag er aktører i samtlige områder hvor vi har lokal aviskonkurranse. Den siste uavhengige nr 2-avisen var avisen Samhold på Gjøvik, som ble nedlagt i fjor. (Hvis man da ikke betrakter Porsgrunds Dagblad som en nr.2-avis – men den er jo nå også blitt konserntilknyttet).

I praksis er all lokal aviskonkurranse i Norge i dag ledd i en strategisk kamp mellom aviskonsern. Dette bør i seg selv innebære at det settes spørsmålstegn ved denne delen av pressestøtten. Blant annet i Østfold gir dette seg svært spesielle utslag. Der er A-pressen eier i syv av ni aviser; Orkla dagspresse eier de to siste: A-pressens aviser har 60 prosent av fylkesopplaget; Orkla Dagspresses aviser har 40 prosent. I et annonsemarked som blir stadig mer integrert på fylkesplan har A-pressen en nummer 1-posisjon. Til tross for sin dominerende posisjon i Østfold mottar A-pressen årlig omkring 8 millioner kroner i pressestøtte som under bygger posisjonen der.

Oppsummering: Vi har med dette gitt noen synspunkter på dagens pressestøtteordning. Når det ...gjelder forslag til endringer i dagens ordning, vil vi utover den generelle skepsis vi har uttrykt, spesielt anbefale at Dagspresseutvalget vurderer endringer i støtten innrettet mot lokale nummer to-aviser. Er det riktig at denne støtten til et meget

begrenset antall aviser skal være en hoveddel av pressestøtten? Er det riktig å prioritere en stimulering av konkurransen mellom aviser i stedet for å stimulere avisenes konkurransekraft i forhold til andre og nye mediekkanaler? Finnes det et langsiktig markedsmessig grunnlag for å utgi flere aviser på ett utgiversted utenfor de to-tre største byene i Norge?"

6.3.5 Dagspresseutvalget av 1992

Dagspresseutvalget fra 1992 delte begrunnelsen for pressestøtten i tre forskjellige nivåer:

"Det øverste, mest generelle nivået dreier seg om pressens oppgaver for demokratiet og for samfunnet som helhet, og om forholdet mellom pressen og andre medier. Målsettingene på mellomnivå beskriver hvilken pressestruktur som best fyller disse oppgavene. Her har de forskjellige utredningene samlet seg om begrepet "differensiert dagspresse". Dette begrepet kan virke diffust, men har gjennom de forskjellige utredningene fått en presis betydning. Det tredje, mest konkrete nivået gjelder de praktiske målene for pressestøtten. Her har det viktigste målet vært å hindre avisdød. Et annet mer generelt, men likevel konkret siktemål har vært "å bidra til å lette de økonomiske vilkår for pressen som helhet og for de mange ulike typer aviser i vårt land (St.meld. nr 34 (1975-76))".

Det vises også til at stats- og pressekomiteen i 1966 understreket at "et demokratisk styresett er i praksis utenkelig uten den meningsbrytning, ideutvikling og kritikk, som inngår som et vesentlig ledd i all redaksjonell avisvirksomhet". Tilsvarende begrunnelser er sentrale i alle senere begrunnelser for pressestøtten.

Dagspresseutvalget av 1992 la særlig vekt på følgende forhold:

Den offentlige pressepolitikken må ta utgangspunkt i dagspressens sterke sider, først og fremst de oppgaver dagspressen løser bedre enn andre medier, mente utvalget. Men også samspillet mellom dagspressen, radio og fjernsyn er viktig fordi dette samspillet gir et bedre resultat enn om oppgaven skulle være dekket av ett medium alene.

Utvalget la i denne sammenhengen vekt på tre forhold:

1 Dagspressens egenart som trykt nyhets- og informasjonsmedium

Det første dreier seg om dagspressens egenart som trykt nyhets- og informasjonsmedium, der avisene med sin hovedvekt på skriftspråket har større evne til å formidle komplisert informasjon og har vesentlig større kapasitet enn andre medier. Derfor kan avisene formidle et bredere utvalg av nyheter og gi en grundigere dekning av enhver sak. Samtidig er avisene uovertrufne når det gjelder den offentlige debatt i kraft sin kapasitet og hyppighet.

Avismediets fortrinn er blant annet knyttet til selve leseprosessen. Ved avislesing har leseren full kontroll over hastigheten, og det er mulige å gå tilbake i teksten for å forstå innholdet og huske informasjonen bedre. Dette øker sannsynligheten for at stoffet blir forstått.

Radio og fjernsyn har ikke en tilsvarende nedre grense for oppmerksomhet. Det viser seg da også at en del av seingen foregår med lav oppmerksomhet.

Selve formidlingskapasiteten gir også avisene et fortrinn, mente det forrige dagspresseutvalget. Den verbale informasjon i en halvtimes nyhetssending er ikke større enn at den fint får plass på en normal avisside i helformat. Det gir store begrensninger både i antall saker og i dybden på hver sak. Avisene gir en helt annen mengde og utfordringen for leseren blir ofte å gjøre valg. Den store plassen gir også avisene muligheter for å gi kommentar- og bakgrunnsartikler og plass for analyse. På den måten bidrar avisene til å skape oversikt og forståelse.

2 Avisenes politiske, journalistiske og samfunnsmessige tradisjon

Utvalget viste til at grunnlaget for den sterke tilknytningen mellom presse og avis ble lagt rundt århundreskiftet. Imidlertid er talerørfunksjonen nå nesten borte, men fortsatt prioriterer avisene samfunnspolitisk stoff. Frem til avpartifiseringen hadde Norge en parlamentarisk pressetradisjon hvor avisenes viktige oppgave var å skaffe tilslutning til partienes og deres politikk.

Utvalget oppsummerte at avisene ikke lenger er partiorganer, men har et grunnsyn som er i nært slektskap med deres respektive tidligere partier. Avpartifiseringen har ført til at avisene er mye friere i forhold til partiene enn tidligere.

3 Vårt varierte og desentraliserte avismønster.

Det tredje forholdet det forrige utvalget la vekt på, er at det norske samfunn er preget av geografisk og administrativ desentralisering, med mange og små kommuner. Det norske avismønsteret er godt tilpasset denne desentraliserte kommunestrukturen. Alle landets kommuner dekkes regelmessig av minst en avis. Når noe viktig har stått i lokalavisen, kan man anta at de fleste innbyggerne i kommunen er kjent med innholdet. Nærheten med kommunen og innbyggerne er utvilsomt en viktig forutsetning for at det norske avissystemet har en sterk stilling.

Gjennom sin nærhet til leserne har de lokale avisene stor betydning for lokalkulturen og vedlikeholdet av den lokale identitet. Lesing av lokalaviser betyr ikke bare at man holder seg informert om lokale nyheter og følger med i den lokale debatten, det er i seg selv uttrykk for lokal tilhørighet.

Et annet uttrykk for lokalavisens rolle er at mange lokalaviser har et stort antall utenbys abonnenter, folk som bruker lokalavisen for å holde kontakten med hjemkommunen.

Pressens politiske funksjoner

Det forrige utvalget konstaterte også at det viktigste grunnlaget for den offentlige pressepolitikken hele tiden har vært at en vil støtte opp under dagspressens politiske funksjoner, bidra til at avisenes fortrinn kommer den politiske meningsdannelsen til gode. Det vises her til inndelingen i den svenske presseutredningen i 1972 som siden har hatt en sentral rolle i den mediepolitiske tenkning, nemlig en inndeling i tre grunnleggende politiske funksjoner: informatørfunksjonen, kritikerfunksjonen og forumfunksjonen:

"Informatørfunksjonen består i at leserne får tilstrekkelig kunnskap om det som skjer til å gjøre seg opp en mening. Denne funksjonen omfatter hele spekteret av reportasjer, både om politiske forhold og alt som kan defineres som nyheter. I tillegg til dette kommer bakgrunnskunnskap og kommentarstoff som gjør hendelsene mulige å forstå. I informatørfunksjonen ligger også nødvendige meldinger i katastrofesituasjoner, og at viktige samfunnsaktører kommer med utspill og forslag....

Kritikerfunksjonen eller overvåkingsfunksjonen omfatter pressens kritiske arbeid med å avdekke misforhold i samfunnet. Her er det avgjørende at pressen har tilstrekkelig autoritet og distanse til mektige organisasjoner og personer, slik at kritikkverdige forhold kan avdekkes.... I denne funksjonen forstår pressen seg gjerne som den lille manns forsvarer i møte med mektige organisasjoner og offentlige institusjoner. Begrepet "den fjerde statsmakt" henspiller særlig på denne funksjonen.

Forumfunksjonen innebærer at aktører med ulikt syn kommer til orde i avisen, både gjennom leserinnlegg og selvstendige utspill. Det blir regnet som god presseskikk at alle syn får komme til orde, også de som strider mot avisens egen linje eller politiske oppfatning. Når avisene går inn i et omstridt tema og lar ulike syn komme til orde, ivaretar avisene forumfunksjonen.."

Avisenes betydning for kulturen

Om avisenes betydning for kulturen sa det forrige Dagspresseutvalget:

"Avisenes egenskaper som seriøst informasjonsmedium og som forum for offentlig samtale, gjør dem også til viktige redskaper for kulturen. På den ene siden spiller de en viktig rolle for kulturlivet, både nasjonalt og lokalt, gjennom omtaler, anmeldelser og ved å være et forum for kulturdebatten. På den andre siden er de i seg selv en del av den norske skriftkulturen gjennom sin bruk av språket og ved avislesingens betydning for språkoppfatning og språklig evne."

Jo Bech-Karlsen skrev i boken *Kulturjournalistikk* (1991) at norsk kulturjournalistikk begynte med Henrik Wergeland, ble foredlet med A. O. Vinje og fikk vind i seilene med Bjørnstjerne Bjørnson. Dersom denne forenklingen har noe for seg, kan det utvides med påstanden: Norsk journalistikk begynte som kulturjournalistikk.

At forbindelsen var så nær, skyldes for en stor del at 1800-tallets diktere så på avismediet som et naturlig forum å uttrykke seg gjennom, påpeker utvalget. Uten avismediet er det vanskelig å se hvordan bildekunst, litteratur, film, teater og musikk kunne fungere i forhold til større grupper. I lokalavisene omtales kulturell innsats og deltakelse selv om arrangementene ikke har nasjonal betydning.

Avisene spiller også en rolle for et enda videre kulturbegrep, nemlig for det som binder samfunnet sammen og skaper lokal eller nasjonal identitet. Alle samfunn forutsetter at det finnes et sett av kulturelle mønstre det enkelte mennesker kjenner og fungerer innenfor. Avisenes informatør- og forumfunksjon er derfor ikke begrenset til politikken, det er også en kulturell funksjon.

Tidligere dagspresseutvalg har understreket det internasjonale presset mot Norge som et lite språksamfunn. En sterk presse representerer en

motvekt mot begge disse tendensene. Vår høye grad av avislesing sikrer at praktisk talt hele befolkningen leser noe hver eneste dag, og fordi avisene stort sett blir produsert lokalt og behandler lokale emner, er det relativt lite utsatt for internasjonal påvirkning. Den daglige bruken av språket som skjer rundt i over 200 avisredaksjoner, og den virkningen journalistspråket har for leserne, blir derfor oppfattet som et viktig bidrag til løpende vedlikehold av den norske skriftkulturen.

6.3.6 Bør målene endres

Utvalget vil i det følgende drøfte noen forhold, som er diskutert i tidligere kapitler, og som har betydning for måldiskusjonen.

6.3.6.1 Eierskap

Frem til 1990-tallet var eierskapet i norske aviser vært forholdsvis stabilt, mens 90-tallet var kjennetegnet av en betydelig eierkonsentrasjon. Tre store eiergrupperinger skiller seg ut, i kraft av sine eierandeler av totalopplaget. Schibsted, A-pressen og Orkla eide i 1998 71 aviser, eller ca. en tredjedel, av det samlede antallet aviser, mot 45 i 1990. De tre konsernernes samlede eierandel av norsk dagspresse var i 1998 61 prosent mot 51 ti år tidligere.

Ifølge "Dagspressen" eide de tre konsernene høsten 1999 helt eller delvis 105 aviser. De ti største avisgrupperingene har samlet sett 76 prosent av det totale dagspresseopplaget. De tre store aviseierne er også store eiere innen kringkasting.

Utvalget kan ikke se at denne utviklingen til nå har hatt vesentlig innvirkning på avisenes redaksjonelle innhold og funksjon. Utvalget har heller ikke fått seg forelagt materiale som skulle underbygge en eventuell slik påvirkning, men utvalget erkjenner at en slik vurdering i stor grad må bli basert på skjønn.

Det kan ikke sees bort fra at den økte kommersialiseringen vil kunne komme til å påvirke det redaksjonelle innhold. Det vil derfor være minst like viktig som før at det finnes avisbredde utenfor konsernene, enten ved at avisene er organisert som selveiende stiftelser, eller der eierne ikke har økonomisk avkastning som sitt formål med investeringen.

Etter utvalgets vurdering har den økte eierkonsentrasjonen ikke medført endringer i avisenes rolle. Men utvalget vil peke på at den sterkere eierkonsentrasjon gjør det minst like viktig som før at det fortsatt er aviser utenfor de store konsernene for å beholde et mangfold også på eiersiden. Dette er også vurderingene til Ytringsfrihetskommisjonen.

Endringer i eierforholdene kan imidlertid påvirke den kommersielle konkurransen mellom avisene, for eksempel gjennom annonsesamarbeid, og dermed avisers økonomi, som igjen indirekte kan påvirke pressestrukturen. Endringer i eierforholdene og medieselskaps børsnotering har antakelig ført til større krav til avkastning på investert kapital i enkelte aviser.

Gjennom løsrivelsen mellom parti og presse som har funnet sted på 1990-tallet, har deler av pressen fått eiere som ikke lenger har ideologiske, men først og fremst kommersielle hensikter med eierskapet, selv om det her vil være mange unntak. Det er en nærliggende hypotese at kommersielle eierhensikter endrer måten eierne håndterer eierskapet på. Ett interessant forhold

som berøres av dette, er selvsagt muligheten for redaksjonell frihet, som utvalget tidligere har pekt på.

Et annet forhold er imidlertid hvordan bedriftsøkonomiske hensyn spiller inn på muligheten til å drive en aktiv pressepolitikk. Hvor lenge vil for eksempel et konsern være villig til å eie en avis som balanserer på kanten av konkurs – slik tidligere eiere med politiske interesser syntes villige til? På hvilket punkt vil det være viktigere for eieren å berge verdiene som ligger i avisen, fremfor å tære på ressursene i tider da for eksempel annonsetilfanget reduseres? Hvilke krav til lønnsomhet er det konserneiere eller øvrige eiere har, og hvor går grensen for når et eierskap ikke lenger er interessant?

Utvalget konkluderer ikke, men viser til at en slik drøftelse også har betydning for hvorvidt pressepolitikken har muligheter for å lykkes.

6.3.6.2 Konkurransen fra andre medier

Internett

Den vesentligste endringen i tilgangen på informasjon i de senere årene er utviklingen av Internett. Internett innebærer en enorm økning av informasjonstilfanget. Blant annet gir nettet tilgang til et stort antall aviser både i Norge og fra hele verden. Dette øker avisenes betydning som informasjonskilde. Internett innebærer mulighet til en kontinuerlig oppdatert nyhetsformidling. Dette skjer dels ved at avisene har sine egne nettutgaver, dels ved egne nettaviser.

Til nå kan det ikke sees at avisenes papirutgaver mister opplag på grunn av Internett. Nettutgaver kan videre gi avisene en positiv profileringseffekt. Enkelte har spådd at Internett etter hvert vil erstatte de trykte avisene. Utvalget vurderer ikke dette som aktuelt i nær fremtid. De undersøkelser som har vært gjort til nå, tyder på at de som er de flittigste avislesere på Internett, også er de største forbrukerne av tradisjonelle aviser. Andelen husstander som har tilgang til Internett, øker daglig.

Etter utvalgets vurdering vil ikke Internett de nærmeste årene endre avisenes rolle og betydning i samfunnet på en slik måte at det gir grunnlag for å endre de pressepolitiske målene nå. Utvalget anser det imidlertid sannsynlig at Internett vil overta en del av de tradisjonelle annonsene i avisene, noe som kan få økonomiske følger. Det samme vil skje dersom Internett-tilgang reduserer abonnement og løssalgskjøpere av papirutgavene. Derfor vil Internett få betydning for virkemidlene som skal til for å oppfylle de pressepolitiske målene.

Utvalget mener de økte valgmulighetene, det nye mangfoldet som medieutviklingen innebærer for den enkelte, er positivt. Utvalget mener også brukernes reaksjoner i forhold til de økte valgmuligheter den nye medievirkeligheten innebærer, kan få betydning for avisene. Utvalget har registrert at det advares mot at nettsamfunnet kan komme til å forverre situasjonen for gjennomsnittsbefolkningen og øke den sosiale polariseringen.

Utvalget ser at grunnlaget for en slik bekymring kan være til stede, men konstaterer samtidig at Internett hele tiden tiltrekker seg nye brukere i nye aldersgrupper. I denne sammenhengen ser utvalget med bekymring på at avisene kan være i ferd med å miste unge lesergrupper til sine papirutgaver.

Fjernsyn og radio

Vi har på nittitallet hatt en betydelig økning i antall fjernsyns- og radiokanaler som er tilgjengelige for størstedelen av befolkningen. Dette har da også medført at den gjennomsnittlige daglige tid folk bruker på fjernsyn er økt fra 2,0 timer i 1992 til i underkant av 2,5 timer i 1999, og for radio fra 2,2 timer til 2,4 timer. Tiden brukt til avislesning er bare redusert fra 0,7 til 0,6 timer per dag i denne perioden. Det økte tilbudet av fjernsyn og radio har derfor økt den samlede daglige tid brukt på medier, uten at tiden brukt til daglig lesing av aviser er gått vesentlig ned. Den nedgangen som er skjedd, er kommet i de yngre aldersgruppene. Utvalget vil understreke at en viss nedgang i den gjennomsnittlige tid brukt på avislesning ikke nødvendigvis uttrykker at avisene er blitt mindre viktige som informasjonskilder i den stadig hardere konkurransen om folks tid.

Norge har det høyeste aviskonsum i verden per innbygger, tett fulgt av Japan, men langt foran de neste landene på lister, Finland, Sverige og Sveits. Avisopplaget var i 1998 større enn noen gang med 3,165 mill eksemplarer. Andelen av befolkningen, som er avislesere er også imponerende høyt. Andelen som leser aviser i hele befolkningen er gått svakt ned på nittitallet, men er fortsatt på 89 prosent i 1998. Nedgangen er størst i de yngre aldersgruppene, mens den har økt i gruppen 65–79 år. Likevel leser 76 prosent i gruppen 15–19 år en avis på hverdager.

Etermediene er viktige nyhetsformidlere og bidrar til opplysning og debatt. Landet sett under ett erstatter de likevel ikke de sentrale funksjoner avisene har når det gjelder bakgrunnsstoff og kommentarer som kan belyse aktuelle hendelser og sette dem inn i sammenheng, når det gjelder kritisk å overvåke politiske institusjoner, næringsliv og organisasjoner, når det gjelder å formidle kunnskap om og innsikt i viktige samfunnsspørsmål både internasjonalt, nasjonalt og lokalt, og når det gjelder å være en arena for offentlig debatt.

Et viktig moment er også at aviser både sentralt og lokalt i betydelig grad er viktige informasjonskilder for etermediene, både fjernsyn og radio, ikke bare når det gjelder deres nyhetsformidling, men også for innslag med debatt og kommentarer. Avisenes betydning for formidling av informasjon, kunnskap, innsikt og forståelse er derfor vesentlig større enn de rene lesertallene gir uttrykk for. Samtidig følger pressen opp, supplerer og kommenterer, det som bringes i radio og fjernsyn. Dette samspillet er en viktig del av det totale mediebildet og er ikke blitt mindre viktig med fremveksten av et stort antall nye kanaler i radio og fjernsyn.

6.3.6.3 Konkurransenivået

Forskningsleder Sigurd Høst viser i sin oppsummering av den lokale aviskonkurransen at Norge har en variert lokal avisstruktur med både storbyaviser, store og mellomstore lokale dagsaviser og lokale fådagersaviser. Den største avisen i den enkelte kommune har vanligvis mer enn 50 prosent husstandsdekning. Det har blitt færre steder med tradisjonell lokal dagsaviskonkurranse i de siste 30 årene. Den varierte avisstrukturen gjør at de fleste områder likevel har mer enn en lokal avis.

Det har blitt flere lokale fådagersaviser i de siste årene, og dette har blant annet ført til at konkurransen mellom lokale dagsaviser og lokale fådagersaviser er blitt mer vanlig. Lokale fådagersaviser er mest vanlig på Vestlandet, og veksten i denne type aviser de siste 30 årene har ikke bidratt til å utjevne disse forskjellene.

Høst konkluderer med at normaltilstanden i det norske avissystemet er at det finnes en eller annen form for lokal aviskonkurranse, ikke et lokalt monopol. Utvalget ser det som et mål at en slik konkurranse situasjon i hovedsak opprettholdes. Det er i tråd med de pressepolitiske mål å stimulere mangfold. Den statlige pressestøtten er et viktig virkemiddel i så måte.

6.3.7 Pressen og ytringsfriheten

Ytringsfrihetskommisjonen har foreslått en ny § 100 om ytringsfrihet. Siste avsnitt i denne paragrafen foreslås å lyde:

"

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale."

Kommisjonen grunngir sitt forslag slik under overskriften "Statens ansvar for borgernes faktiske ytringsmulighet.":

"I grunnlovsforslagets 6. ledd påpekes statens ansvar for å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. Med dette blir statens ansvar for individers og gruppers faktiske ytringsmulighet synliggjort. Vedlikehold og utvikling av det offentlige rom løftes fram som et viktig offentlig ansvar, i tråd med hva som lenge har vært erkjent av den norske stat. Det kan her vises til det offentliges finansiering av allmennskolen og universitetene, det offentliges støtte til kunst og medier på norsk og minoritetsspråk og offentlig støtte til organisasjoner m.m. Videre kan det vises til allmennskringkasternes særlige oppgaver og forpliktelser, samt regler mot monopolisert eierskap av massemedier."

Det viktige ved sjette ledd i kommisjonens grunnlovsforslag er at den så sterkt understreker at retten til å la seg informere også er en sentral del av ytringsfrihetsbegrepet. Utvalget slutter seg til kommisjonen når den legger vekt på avisenes betydning for ytringsfriheten.

Etter utvalgets mening vil avisene fortsatt ha en spesiell stilling innen mediasystemet når det gjelder formidling av nyheter og informasjon, både i bredde og grundighet.

Avisene står fortsatt i en særstilling når det gjelder å kommentere og analysere aktuelle hendinger, politiske, samfunnsmessige, kulturelle og andre samfunnsmessige forhold. Avisene er fortsatt et viktig forum for meningsbrytning og offentlig debatt, både sentralt og lokalt. Gjennom det store antall aviser er man sikret at samfunnsspørsmål av alle slag blir belyst ut fra en rekke forskjellige innfallsvinkler og utgangspunkt. De er også en av de viktigste kilder til dokumentasjon om det som skjer i vårt eget samfunn og i verden rundt oss.

Sett fra forbrukernes side står de trykte avisene enn så lenge i en særstilling i forhold til etermediene ved at de kan "konsumeres" til den tid og på det sted som passer leseren best.

Utvalget erkjenner imidlertid at den teknologiske utviklingen tar så store sprang i et så hurtig tempo at denne analysen om kort tid kanskje ikke vil ha samme gyldighet. En sammensmeltning av de ulike mediene kan komme til å forrykke de trykte avisenes posisjon som nyhetsmedium.

En annen viktig side ved avisene er deres demokratiske funksjon som en sentral informasjonskilde for beslutningstakerne i samfunnet, i politiske organer, i forvaltningen, i næringsliv og organisasjoner.

Utvalget er enig med den svenske Pressutredning av 1994, som skriver at det er nødvendig med både et indre og et ytre mangfold innen dagspressen for å gi de beste forutsetningene for en allsidig debatt og meningsdannelse og for å gi leserne valgfrihet. Det er en risiko for at et redusert ytre mangfold også kan medføre en reduksjon i utbudet av meninger.

6.3.8 Utvalgets vurdering

I mandatets punkt 1 heter det at utvalget skal:

"Vurdere de pressepolitiske målene på bakgrunn av de overordnede målene for mediepolitikken og pressens betydning for orientering og demokratisk deltakelse i befolkningen".

Utvalget viser til at mediesektoren i større grad enn tidligere er en konkurransearena hvor de generelle økonomiske lover virker. Samtidig er det viktig å understreke at avisene har en egenverdi, i kraft av sine samfunnsoppgaver, som gjør at avisdrift ikke uten videre kan sammenliknes med annen næringsvirksomhet.

Nye elektroniske medier har skapt nye arenaer som også dekker deler av forbrukernes behov for kunnskap og informasjon. I tillegg åpner disse mediene for interaktivitet. Dette har skapt et mer dynamisk mediebilde: Det kan ikke utelukkkes at den nye medieutviklingen vil endre de ulike mediers karakter på en slik måte at kan bli aktuelt på nytt å vurdere de pressepolitiske mål i løpet av forholdsvis kort tid.

I et stadig mer mangfoldig mediebilde er det spesielt grunn til ha fokus på barn og unges mediebruk. Det kan se ut som avislesingen er på vei ned hos den yngste generasjonen. Dette kan være et forbigående fenomen. Dersom den totale lesing opprettholdes ved bruk av andre medier, behøver heller ikke denne utviklingen å være negativ. Men dersom denne trenden varslar at tid avsatt til lesing hos de unge totalt sett går ned, er dette bekymringsfullt. Utvalget mener at dette er en tendens som må tas alvorlig og foreslår derfor tiltak som kan stimulere avisene til å fokusere på en produktutvikling som gjør avisene mer attraktive for barn og ungdom.

Utvalget har merket seg at i hovedmål 1: "Pressepolitikken skal bidra til å opprettholde grunnlaget for utgivelse av aviser" er målet om et fortsatt høyt aviskonsum tatt ut. Utvalget ser at målformuleringen om høyt aviskonsum kan oppfattes som upresis. Utvalget ser også at det i en målformulering om fortsatt høyt aviskonsum kan ligge et incitament til konservering av et gitt pressemønster framfor nyskapning.

Med vårt internasjonalt høye aviskonsum, og med den tid som daglig i gjennomsnitt anvendes til avislesning, er det åpenbart at avisene fortsatt har en sentral funksjon når det gjelder å holde befolkningen informert om det som skjer i samfunnet, lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Avisene er også sentrale

når det gjelder debatt om viktige lokale, nasjonale eller internasjonale samfunnsspørsmål, og for at den enkelte skal kunne utøve sine demokratiske funksjoner på et velinformert grunnlag. Etter utvalgets vurdering har derfor ikke den økte mediekonkurransen på 90-tallet endret avisenes rolle og betydning på en slik måte at det tilsier en endring i de pressepolitiske målene. Utvalget mener også at avisene vil ha en tilsvarende viktig rolle og betydning i årene fremover.

Utvalget forstår hovedmålet om å opprettholde grunnlaget for utgivelse av aviser, sammenholdt med de to resultatmålene, slik at grunnlaget for å utgi de forskjellige kategoriene av aviser som utgjør det differensierte pressemønsteret i Norge, skal søkes opprettholdt om lag som i dag. Det vil si at den samlede pressestøtte, som i denne sammenheng er et virkemiddel, skal understøtte og fremme måloppnåelsen.

Utvalget vil peke på at det ikke finnes noen objektiv norm for hva som er "riktig" aviskonsum og et "riktig" antall aviser. Hittil har samfunnet ansett det viktig å stimulere til et høyt aviskonsum nasjonalt og til lokale aviser flest mulig steder, til avis konkurranse og til at det kommer ut aviser med en kulturell, politisk, religiøs, geografisk eller næringsmessig forankring som kan gjøre avismønsteret mest mulig differensiert.

Dagens pressemønster er resultat av en historisk utvikling. Mønsteret ville blitt annerledes hvis vi hadde kunnet laget en ideell pressestruktur fra bunnen av. En slik problemstilling er imidlertid uaktuell. Om vi ser bort fra lokalaviser og særlig fådagers aviser, er ingen av de større avisene som er lagt ned, blitt erstattet. Bare en ny dagsavis, Finansavisen, har overlevd. For andre enn lokalaviser vil avisstrukturen være avhengig av skjebnen til de aviser som allerede finnes.

Målene – utvalgets anbefaling

1 De overordnede mål for mediepolitikken

Utvalget slutter seg til de overordnede målene for mediepolitikken:

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

2 De overordnede mål for pressepolitikken:

Utvalget foreslår ny tekst som inngang til de overordnede målene for pressepolitikken:

"De overordnede målene skal sikre hensyn og krav til ytringsfrihet og til pressens betydning for orientering og demokratisk deltakelse i befolkningen, samt ivareta hensynet til de norske skriftsspråkene og norsk kultur.

De overordnede pressepolitiske målene skal bidra til å oppfylle befolkningens behov for kunnskap og informasjon på måter som ivaretar krav til kvalitet, mangfold, tilgjengelighet og pris og slik at effektiv ressursbruk sikres."

Utvalget slutter seg til de gjeldende overordnede mål med noen tillegg som er markert i kursiv:

1. Opprettholde grunnlaget for utgivelse av aviser
 - 1.1 Opprettholde grunnlaget for utgivelse av dagsaviser og *lokale fådagersaviser*
 - 1.2 Opprettholde grunnlaget for utgivelse av samiske aviser
 - 1.3 Opprettholde grunnlaget for utgivelse av innvandrerpublikasjoner
2. Opprettholde grunnlaget for at det kan komme ut alternativer til de ledende daglige aviser lokalt, *regionalt* og nasjonalt.
3. Bidra til anvendt medieforskning og etterutdanningsvirksomhet for redaksjonelle medarbeidere.
 - 3.1 Det skal gjennomføres gode og kostnadseffektive utdanningstiltak
 - 3.2 Det skal gjennomføres kvalitativt gode og kostnadseffektive forsknings- og utviklingsprosjekt.
 - 3.3 *Det skal stimuleres til avislesning blant barn og unge.*

Kapittel 7

De enkelte virkemidler

7.1 Produksjonsstøtten

7.1.1 Generelt

Da den direkte pressestøtten ble innført i 1969, var hensikten å hindre avisdød, slik en hadde sett i Danmark og Sverige. Mens opplagsinntektene fordeler seg på avisene etter størrelsen og løssalg, vil annonseinntektene i langt større grad tilfalle de største avisene. Dette forholdet illustreres ved at Bergens Tidende i 1998 hadde et opplag på 94 450 og 266 000 lesere på hverdager, mens de tilsvarende tall for Bergensavisen var 31 022 og 121 000. Opplaget til Bergens Tidende var således tre ganger større enn BAs og antall lesere 2,2 ganger større. Likevel var annonseinntektene i Bergens Tidende 320 millioner kroner og i BA 40 millioner kroner, dvs. åtte ganger høyere. Hvis produksjonsstøtten legges til BAs annonseinntekter, er annonseinntektene til Bergens Tidende vel fem ganger større.

Dette understreker at en avis med mange lesere vil ha lettere for å få annonser, og en avis med mange annonser vil være attraktiv for leserne. Avisenes opplag og leserkrets avspeiler i noen grad hvordan de oppfyller sine samfunnsmessige funksjoner, men er langt fra den eneste målestokk for dette. Ut fra en pressepolitisk vurdering er det viktig at ikke de rene markedskrefter alene, og særlig ikke annonseinntektene, får bestemme hvordan pressestrukturen i landet skal være. Hensikten med produksjonsstøtten har vært å motvirke dette.

Aviser som representerer holdninger som deles av forholdsvis små mindretall, eller som konsentrerer seg om stoffområder som begrenser avisens nedslagsfelt, vil ofte være i en vanskelig økonomisk situasjon, selv om de utgjør viktige deler av det samlede pressebildet. Det samme gjelder aviser som har en større konkurrent. Aviser med relativt mindre opplag kan likevel ha betydning som informasjonsgrunnlag for samfunnsdebatten og for politiske og andre beslutningstakere. I enkelte land vil aviser som er regnet som særlig pålitelige og innflytelsesrike, ofte ha et langt lavere opplag enn mange andre aviser. Avisenes dokumentariske betydning kan heller ikke leses ut fra opplagstallene. Og i bunnen ligger hensynet til ytringsfriheten, som innebærer at innbyggerne har rett til å kunne bli informert på en lett tilgjengelig måte om alternative holdninger og meninger, selv om de representerer et mindretall. Disse hensynene er det som ligger til grunn for målene for pressepolitikken, og som det i all hovedsak er produksjonsstøtten som skal ivareta.

Oppfyllelsen av målene for pressepolitikken kan ikke utelukkende avleses av antall aviser, utgivelsessteder og opplag, men vil også være avhengig av at avisene har nok ressurser til å kunne utføre sine redaksjonelle oppgaver på en tilfredsstillende måte.

Utvalget viser til oversikten over de redaksjonelle kostnadene i forhold til stoffmengde og at kostnadsbildet er svært forskjellig. Avisene som mottar produksjonsstøtte, synes gjennomgående å ha lavere kostnader i forhold til mengden av redaksjonelt stoff enn de avisene de konkurrerer med. I noen grad vil dette kunne ha sammenheng med lavere lønnsnivå, men i det vesentlige avspeiler det avisenes muligheter til å drive journalistisk arbeid. Det vil alltid være forskjeller i redaksjonelle ressurser i de ulike avisene. For eksempel vil dekning av det som skjer på den internasjonale arena, innebære vesentlige høyere redaksjonelle kostnader enn det rene lokalstoff. Utvalget vil likevel understreke at de pressepolitiske målene ikke blir oppfylt bare ved at avisene kommer ut med et visst antall sider. For at de skal fylle sin funksjon på en meningsfylt måte, må de også ha et visst redaksjonelt armslag. Dette er en del av bakgrunnen for den høyere produksjonsstøtte utvalget foreslår.

Produksjonsstøtten ble i 1998 og 1999 redusert med over 40 millioner kroner eller mer enn 20 prosent. Fra 1993 er den reelle verdien av produksjonsstøtten redusert med 77 millioner 1993-kroner eller 35 prosent. Momsfritaket var i 1990 650 millioner kroner, mens det er anslått at momsfritaket for 1999 utgjorde 1 019 millioner kroner.

Som påpekt foran er det den direkte støtten via produksjonsstøtten som i all hovedsak bidrar til oppfyllelse av målene for pressepolitikken. Utvalget foreslår en vesentlig økning i produksjonsstøtten. Som påpekt ovenfor er hensikten også at økningen vil gjøre det mulig for de avisene som mottar produksjonsstøtte, å styrke redaksjonene.

Et avgjørende poeng ved produksjonsstøtten er at den så langt det er mulig, skal være objektiv, dvs. at den fordeles etter kriterier som ikke påvirkes av avisenes innhold og holdninger. Det vil i noen tilfeller kunne medføre at aviser som har rimelig god økonomi, også kan komme til å motta produksjonsstøtte. Dette vil så godt som utelukkende bare gjelde de minste lokalavisene, der støttebeløpene uansett er forholdsvis beskjedne. Samtidig er det viktig å stimulere til opprettelse av slike aviser ved at det er mulig å få økonomiske resultater som kan friste til private investeringer. Utvalget mener det fortsatt må være slik at kriteriene må være mest mulig objektive. Utvalget vil også foreslå endringer som stimulerer til private investeringer i disse avisene.

7.1.2 Dagens ordning

Produksjonstilskuddet beregnes etter to forskjellige modeller. Den ene gir et fast beløp til nummer en-aviser og aleneaviser med opplag under 6 000 og som ellers fyller kriteriene. Satsene i 1999 var kroner 155 000 for en utgave per uke, økende med ca. 60 000 kroner for hver ekstra ukentlig utgave opp til 395 000 kroner for fem utgaver per uke.

Den andre modellen gjelder nummer to- aviser og "meningsbærende" aviser med opplag under 80 000, og beregnes etter netto opplag multiplisert med antall utgivelser per år.

Nummer to-aviser i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger, unntatt bydel-saviser, får tilsvarende støtte etter sats I (ganger opplag, ganger utgivelses-hyppighet), mens øvrige nummer to-aviser får etter sats II.

Riksspredte meningsbærende aviser i Oslo og Bergen kan i tillegg ytes et ekstra tilskudd for de første 20 000 eksemplarene, som i 1999 utgjorde til sam-

men seks millioner kroner (etter en faktor på 0,25 kroner per eksemplar ganger opplag og utgivelseshyppighet).

Sats I var 1997 2,2429 kroner per eksemplar, sats II var 1,74946 (tilsvarende 78 prosent av sats I). På grunn av kuttet i støtten i 1998 og 1999 slo ikke disse satsene inn i de to årene.

I tillegg ligger det i reglene en viss reduksjonssfaktor basert på opplagsforholdet mellom nummer en- og nummer to-avisen.

Vilkårene for produksjonstilskudd er fastsatt i forskriften om produksjonstilskudd av 7. november 1996 med endringer av 17. februar 1997 og 22. januar 1998. For at en avis skal ha rett til tilskudd, må den oppfylle en rekke vilkår:

- Inneholde nyhets-og aktualitetsstoff av dagpressekarakter som gjør at avisen klart skiller seg fra andre typer publikasjoner.
- Ha en ansvarlig redaktør med status som svarer til bestemmelsene i Redaktørplakaten.
- Ta reell betaling for abonnement, løssalg og annonser etter en offentlig tilgjengelig prisliste.
- Ikke sende ut gratiseksemplarer ut over det som tillates etter retningslinjer fastsatt av Statens medieforvaltning.
- Selge minst halvparten av sitt godkjente netto opplag gjennom abonnement.
- I siste kalenderår i gjennomsnitt ikke ha hatt mer enn 50 prosent annonser av det totale volum.

I tillegg må avisen

- a) utkomme med minst tre utgaver per uke med et opplag på minst 2000 eksemplarer eller
- b) utkomme regelmessig minst en gang per uke og med minst 48 utgaver i året, ha et opplag på minst 1000 og selge minst halvparten av sitt godkjente opplag innenfor det fylket den utkommer i.
- c) ha et opplag som ikke overstiger 6000 eksemplarer eller
- d) være nummer to-avis og utkomme regelmessig med minst to utgaver per uke med et opplag mellom 2000 og 80 000. Det ytes ikke tilskudd for den delen av opplaget som overstiger 60 000 eksemplarer.

Vilkårene må ha vært oppfylt i minst ett kalenderår før tilskudd utbetales.

Definisjoner

Med nummer en-avis forstås en avis som kommer ut på et utgiversted med to eller flere konkurrerende aviser og har det største opplaget på stedet. Nummer to-avis er avis som kommer ut på et utgiversted med to eller flere konkurrerende aviser og som ikke har det største opplaget på stedet.

Aleneavis er en avis som kommer ut på utgiversted uten konkurrenter.

Med bydelsavis forstås aviser som blir gitt ut innenfor en bykommune, og som redaksjonelt har sin dekning i en begrenset del av kommunen.

Utgiversted er den kommunen avisen kommer ut i.

7.1.2.1 Statskonsults vurdering av dagens ordning

Statskonsult har i sin rapport, fra 1998, analysert pressestøttens ulike sider. Hovedsynspunktene i rapporten er omtalt andre steder i denne innstilling. I rapporten pekes det på flere dilemmaer og uklarheter. Noen av de viktigste konklusjonene er:

- Den utforming støtten har, gir dels sviktende grunnlag for styring, objektive kriterier og effektvurderinger.
- Vilkårene i støtteordningen hemmer vekstbetingelsene for avisene som får støtte.
- Innvendingene til tross er pressestøtten et effektivt virkemiddel for å ivareta pressepolitikken mål om avismangfold. Støtten treffer temmelig presist aviser med svak økonomi.

Mange av Statskonsults innvendinger er knyttet til selve målene for støtten.

Av de konkrete innvendinger som går på ordningen nevnes:

- Klarere definisjoner av aviskategorier, som samsvarer med eventuelle presiseringer av målene om aviskonkurranse.
- Riksdekkende meningsbærende aviser bør gis en annen definisjon.
- Færre aviser i støtteordningen og høyere støttesatser til de avisene som eventuelt støttes.
- Oppfølgingskriterier utarbeides i forhold til de tre målene som retter seg direkte mot aviser.

Statskonsult peker på to modeller for fremtidig produksjonsstøtte. Den ene modellen innebærer en økt prioritering av de daglige nummer to-avisene. Statskonsult anbefaler ikke denne modellen.

Statskonsult anbefaler derimot en modell som gradvis vil gi en dreining i støtten mot en avisstruktur som "med dagens budsjett og rammebetingelser vil være mer realistisk". Om konsekvensene av denne modellen heter det: "Hvis modell 1 legges til grunn for pressestøtten, vil trolig flere daglige nummer to-aviser legges ned, blant annet på grunn av til dels svak økonomi samt andre forhold vi har pekt på som gjøre disse avisenes framtid usikker. Med modell 1 må det forventes at totalkonsumet av aviser kan gå noe ned."

Den delen av tilskuddsrammen som eventuelt frigjøres som følge av en slik modell, foreslås disponert til enten etableringsstøtte, eller økt storbysats eller økt sats til rikssprede meningsbærende aviser.

7.1.2.2 Bransjens vurdering av dagens ordning

Det er et hovedsynspunkt i avisbransjen at dagens ordning fungerer tilfredsstillende. Derfor har heller ikke de bransjeorganisasjonene som har uttalt seg i høringsrunden, fremmet konkrete forslag til andre ordninger. Unntaket er Orkla, som jo i prinsippet er mot produksjonsstøtten og spesielt vil avvikle den for nummer to-avisene fordi konsernet mener ordningen virker konkurransevidende.

Norske Avisers Landsforening imøtegår de fleste av Statskonsults innvendinger.

Bransjen er opptatt av rammene, mer enn ordningens innretning, slik Norsk Grafisk Forbund uttrykker det:

"Det er ikke ordningen eller regelenes som trenger å endres, men et politisk spørsmål i forhold til de bevilgninger og prioriteringer som Stortinget vedtar."

Også Statens medieforvaltning er av den oppfatning at dagens ordning i hovedsak fungerer bra, både administrativt og i forhold til å nå de gruppene myndighetene ønsker å nå.

7.2 Alternative modeller

Utvalget har sett det som hensiktsmessig å vurdere flere mulige modeller for fordeling av produksjonsstøtten. Det er for å gi oppdragsgiveren flere alternativer å velge mellom når endelig modell skal fastsettes. Til sammen presenterer utvalget ni mulige måter å fordele produksjonstilskuddet på, herunder omfordelinger innenfor dagens rammer som det i mandatet er bedt spesielt om at utvalget skal vurdere.

Utvalget har sett på følgende alternative modeller:

- a) *En omfordeling innenfor dagens rammer*
 - 1. Støtten til aviser med opplag under 6000 i opplag avvikles.
 - 2. Støtten til nummer to-avisene avvikles.
 - 3. Støtten til enkelte nummer to-aviser avvikles.
 - 4. Støtten til riksdekkende meningsbærende aviser avvikles.
- b) *Støtte med økte rammer*
 - 1. 210 millioner kroner i produksjonsstøtte
 - 2. 240 millioner kroner i produksjonsstøtte
- c) *Endring av reglene slik at aviser med opplag mellom 4 000 og 6 000 i opplag faller ut*
- d) *Dekningsgradmodellen*
- e) *Grunnsatsmodellen*

Nærmere om de enkelte alternativer:

Omfordeling innenfor dagens rammer, økte rammer - alternativene a og b.

I den gjeldende ordning med produksjonsstøtte kan avisene grovt sett deles i tre kategorier med angitt støttebeløp per gruppe (beløp for 1999):

"Støtte til aviser

under 6 000 i opplag

(nummer en- og

alene-aviser) 27,1 millioner

Støtte til nummer to-

aviser 62,0 millioner

Støtte til riksspredte

meningsbærende

aviser 69,0 millioner

En måte å omfordele på innenfor dagens rammer kan være å kutte støtten til en av de tre gruppene helt ut til fordel for de andre to gruppene. Det gir følgende nivåer (forutsatt fordeling etter gjeldende regler):

a) Omfordeling innenfor dagens rammer

a1) Støtten til aviser under 6 000 i opplag kuttes

Dette innebærer at ca. 27 millioner kroner frigjøres, forutsatt dagens rammer.

Nivå for de to andre gruppene:

Riksdekkende men-

ingsbærende 74,5 millioner

Nummer to-aviser 82,5 millioner

Konsekvensen av dette alternativet er at ingen aviser med opplag under 6 000 eksemplarer vil få støtte. Den økonomiske evnen blant avisene i denne støttegruppen er varierende. Noen aviser vil nok kunne leve med et kutt i støtten. For andre aviser er marginene så små at nedleggelse vil kunne bli en realitet. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste hvor mange som vil komme i en så alvorlig situasjon.

Utvalget peker på at aviser med opplag mellom 4 000 og 6 000, har større forutsetninger for å tilpasse avisproduktet til endret økonomi, fordi avisene ofte står uten reell konkurranse. Å kutte produksjonsstøtten til denne avisgruppen er det tiltaket som trolig i minst grad ville medføre endringer i pressestrukturen og i mer begrenset grad enn andre modeller som presenteres her, forutsette endringer i pressepolitiske mål.

a2) Støtten til nummer to-aviser kuttes

Dette innebærer at ca. 62 millioner kroner frigjøres, forutsatt dagens rammer.

Nivå for de to andre gruppene:

Riksdekkende men-

ingsbærende vil få 106,6 millioner

Aviser under 6 000 i

opplag vil få 51,6 millioner

Som det fremgår av økonomi-kapitlet i innstillingen, er det mange økonomisk utsatte aviser i denne gruppen. Uten produksjonsstøtten, og uten andre tiltak, ville denne gruppen samlet gått med 77 millioner kroner i underskudd i 1998. Selv med produksjonsstøtte blir det samlede tall for denne gruppen negativt, med minus 13 millioner for 1998. Det er lite i markedsutsiktene som tyder på at nummer to-avisene vil styrke sin økonomiske stilling vesentlig i nær fremtid.

Det er derfor grunn til å regne med at nedleggelsen av nummer to-aviser ville fortsette dersom produksjonstilskuddet ble borte.

a3) Støtten til riksspredte meningsbærende aviser kuttes

Dette innebærer at ca. 69 millioner kroner frigjøres, forutsatt dagens rammer.

Nivå for de to andre gruppene:

Nummer to- aviser vil få	106,6 millioner
-----------------------------	-----------------

Aviser under 6000 iop plag vil få	51,6 millioner
--------------------------------------	----------------

Dette er den støttegruppen som har størst andel av inntektene sine fra produksjonsstøtten.

Samlet resultat for denne gruppen, uten produksjonsstøtte, ville i 1998 vært et underskudd på 52 millioner kroner. Med støtte var resultatet pluss ti millioner.

Det er grunn til å tro at de fleste eller alle av disse avisene ville måtte legges ned nokså umiddelbart dersom produksjonstilskuddet falt bort.

Kutt for noen nummer to-aviser

En variant kan også være at reglene innenfor hver støttegruppe endres slik at bare noen aviser i denne gruppen får støtte, og at det beløp som frigjøres, enten tilfaller gjenværende aviser i gruppen, eller overføres til de andre gruppene.

Et eksempel på dette er å begrense gruppen nummer to-aviser til bare å gjelde de største byene i hver landsdel. Da vil nummer to-avisene, eventuelt sammen med bydelsavisene i Oslo, Bergen, Stavanger og Tromsø, falle inn under ordningen, mens øvrige nummer to-aviser faller utenom. En slik endring vil frigjøre mellom rundt 26 millioner kroner som kan fordeles på de øvrige nummer to-avisene i de største byene, eventuelt brukes til å gi nummer en- og aleneavisene den støtte de etter forskriftene skal ha. På grunn av siste års budsjettkutt har de minste avisene ikke fått den støtten som forskriftene tilsier. En "oppretting" vil ta ca. sju millioner kroner av den frigjorte potten på 26 millioner.

En endring som betyr at bare nummer to-aviser i de største byene får støtte, vil innebære at følgende aviser faller ut av støtteordningen (med støttebeløp for 1999 i parentes):

Tabell 7.1:

Aura Avis	(575 000)
Fredrikstad-Avisa Demokraten	(5 105 331)
Drammens Avisa fremtiden	(7 837 857)
Fylket	(676 626)
Grenda	(575 000)
Moss Dagblad	(3 559 406)
Nordhordland	(530 000)
Nordlandsposten	(1 401 335)
Ofotens Tidende	(903 000)
Porsgrunns Dagblad	(2 970 982)
Telemarksavisa	(5 453 213)

Med i ordningen vil da være – av nummer to/riksspredte meningsbærende/bydels aviser – følgende 15 aviser i Oslo, Bergen, Tromsø og Stavanger: Akers Avis, Dagsavisen, Klassekampen, Nationen, Nordstrands Blad, Ullern Avis/Akersposten, Vårt Land, Bergensavisen, Bygdanytt, Dagen, Fana-posten, Fiskaren, Åsane Tidende, Bladet Tromsø, Rogalands Avis. Holder vi bydelsavisene utenom, vil det være åtte nummer to/riksdekkende meningsbærende aviser som vil få produksjonsstøtte.

De 11 avisene som vil miste produksjonsstøtten med dette alternativet, får i dag en støtte på mellom en halv og åtte millioner kroner. Mest støtte får byavisene Fredrikstad-Avisa Demokraten, DrammensAvisa, Moss Dagblad, Porsgrunns Dagblad og Telemarkavisa.

En omlegging av støtten etter dette alternativet vil etter alt å dømme føre til at de aller fleste av disse avisene ville bli lagt ned. Det er derfor sannsynlig at Fredrikstad, Drammen, Porsgrunn og Skien da ville bli byer med bare en avis.

Det er utvalgets vurdering at uansett hvilken av de foran skisserte alternativer som velges, så vil resultatet bli at en rekke aviser etter hvert vil gå inn. Det gjelder også dersom nivået for produksjonsstøtte for 2000 blir liggende fast. Utvalgets oppfatning er at dagens nivå er for lavt dersom de pressepolitiske mål skal etterleves.

b) Støtte med økte rammer

Utvalget har også sett på hvordan en støtte på et høyere nivå vil slå ut (alternative modeller, b) og har sett på to nivåer:

I det første alternativet er det tatt utgangspunkt i en ramme hvor det delvis kompenseres for kuttene i produksjonstilskuddet siden 1993 med en ramme på 210 millioner kroner. Det andre alternativet på 240 millioner kroner tilsvarer det reelle nivå fra 1993.

Tabellen nedenfor viser hvordan de forskjellige alternativer vil slå ut for enkelte aviser. Tabellen sier også hva de samme aviser vil få med dagens

regler, men med en høyere ramme, henholdsvis 210 millioner kroner og 240 millioner kroner.

For å få et bilde av endringene er det beregnet hvordan de ulike alternativer vil slå ut for et utvalg aviser som representerer forskjellige støttekategorier:

Bladet Tysnes	Ukeavis
Altaposten	Fådagars med Nord Norge-tillegg
Firda Tidende	Fådagars uten spesialtillegg
TA	Nummer to-avis med reduksjonsfaktor
BA	Nummer to-avis uten reduksjonsfaktor
Vårt Land	Riksdekkende meningsbærende (RM)

Tabell 7.2:

	Tilskudd 99	99 uten småaviser	99 uten nr 2-aviser, inkludert R	99 uten RM
Bladet Tysnes	155 000	0	200 000	200 000
Altaposten	893 895	0	1 150 000	1 150 000
Firda Tidende	272 055	0	350 000	350 000
TA	4 519 178	5 418 100	0	9 153 868
BA	19 655 182	23 564 859	0	39 812 758
Vårt Land	17 881 706	21 546 377	0	0

Tabell 7.3:

	Ramme 210 millioner	Ramme 240 millioner- dagens regler	240 mill - lik økning *)
Bladet Tysnes	200 000	200 000	235 000
Altaposten	1 150 000	1 150 000	1 355 000
Firda Tidende	350 000	350 000	412 000
TA	6 061 345	7 517 000	6 852 882
BA	26 362 502	31 100 000	29 800 000
Vårt Land	23 916 473	28 000 000	27 115 000

* Dette alternativet innebærer at alle aviser får samme prosentvise økning som produksjonsstøtten totalt øker med (fra 164 millioner til 240 millioner kroner). Det betyr at grunnsatsen for småaviser øker fra de 200 000 (som gjaldt frem til 1998, men som i 1999 på grunn av de senere års kutt i produksjonsstøtten var 155 000 kroner), til 235 000 kroner.

Tabell 7.4 viser beregninger med en ramme på 240 millioner for de forskjellige støttegruppene.

Tabell 7.4: Beregninger for støtte grupene med en ramme på 240 millioner

Grupper	Prod. tilskudd 1999	Modell 1 240 mill	Modell 2 240 mill
<i>Nr. 1- og aleneaviser</i>	<i>27 191 990</i>	<i>34 520 095</i>	<i>41 233 949</i>
Opplag 1000-5000	21 434 057	26 746 190	32 502 618
Opplag 5000-6000	5 188 481	6 675 000	7 867 812
> 7000: Lofotposten	569 452	1 098 905	863 519
<i>Nummer to-avisene</i>	<i>131 080 035</i>	<i>205 498 094</i>	<i>198 769 750</i>
Menings- bærende	69 049 840	107 972 887	104 707 178
Øvrige nr.2	62 030 195	97 525 207	94 062 572
<i>Totalt</i>	<i>158 272 025</i>	<i>240 018 189</i>	<i>240 003 699</i>

Modell 1: Dagens regelverk med utgangspunkt kr 200 000 til ukeavisene, men med en ramme på 240 mill. kroner

Modell 2: Enkeltavisene har fått et prosenttillegg fra 1999-nivå opp til en ramme på 240 mill. kroner

c) Endring av reglene slik at aviser med opplag mellom 4 000 og 6 000 faller ut. Økonomiske analyser viser at det er en gruppe av aviser som får produksjonsstøtte, som kommer bedre ut enn de andre, nemlig alene- og nummer en-aviser med opplag mellom 4 000 og 6 000. Utvalget har derfor sett på hvilke utslag det gir dersom støtten avvikles for aviser med opplag over 4 000 respektive 5 000 eksemplar. En mulighet er at den støtten som frigjøres overføres til avisene som har under 4 000 i opplag.

Om ordningen avvikles for aviser med opplag mellom 4 000 og 6 000

Antall aviser som går ut av ordningen: 36

Beløp som frigjøres: 12 millioner kroner

Om ordningen avvikles for aviser med opplag mellom 5 000 og 6 000

Antall aviser som går ut av ordningen: 16

Beløp som frigjøres: 5,2 millioner kroner

d) Dekningsgradsmodellen

Den svenske pressestøtten er i stor grad bygd på dekningsgrad, altså avisens dekning i utgiverkommunen.

Støtten er delt i driftsstøtte og distribusjonsstøtte. Driftsstøtten gis til aviser med lav husstandsdekning i utgiverkommunen. For aviser som utkommer fra tre til sju dager per uke, går grensen for driftsstøtte ved 40 prosent husstandsdekning. For aviser med en til to utgivelser per uke er grensen 25 prosent. Per sommeren 1999 hadde 80 aviser driftsstøtte på til sammen 455 millioner kroner.

Distribusjonsstøtten gis til dagsaviser som spres ved samdistribusjon. I 1999 var denne støtten 75 millioner kroner fordelt på 140 aviser som støttes per distribuert eksemplar med en fallende akse for aviser med store opplag

En liknende modell er tidligere utredet også i Norge. Et av de tidligere dagspresseutvalg, som la frem sin innstilling i 1982 (NOU 1982:44 "Pressestøt-

ten - mål og midler"), foretok et omfattende analysearbeid for å se om denne modellen er hensiktsmessig etter norske forhold.

Utvalget konkluderte med at "det ikke er mulig å konstruere en praktisk anvendbar modell basert på dekningsgrad". Årsaken er først og fremst at det ikke finnes noen egnet inndeling av utgiversteder. De norske kommunene er mindre enn de svenske og for små til å gi solid grunnlag for en avis, for ikke å si flere aviser. En del aviser har sitt tyngdepunkt i en annen kommune enn der den utgis. Ofte har nummer to-avisene sin laveste dekning i utgiverkommunen.

Prøveutregningen, som 1982-utvalget gjorde, basert på å definere utgiverkommunen som utgiversted, ga en rekke uheldige utslag – særlig for de minste avisene. Det ble også foretatt prøver hvor den nest minste enheten i den administrative inndeling ble benyttet, som heller ikke egnet seg. Det ble da brukt handelsdistrikt som basis (består gjerne av et fåtall kommuner). Det viste seg at nedslagsfeltet for en del aviser ikke falt sammen med handelsdistriktet.

Vurderingen som ble gjort i 1982, er ifølge Statens medieforvaltning like aktuell i dag. Det har ikke skjedd strukturelle endringer av så stor betydning at vurderingen i 2000 vil være vesentlig annerledes. Statens medieforvaltning mener at en støttemodell i Norge basert på dekningsgraden vil gi mange urimelige utslag. Dersom en slik modell skulle innføres, måtte det konstrueres en helt ny inndeling av utgiversteder. Dette vil kreve et meget omfattende analysearbeid. En ny modell vil også skape nye praktiske problemer for bransjen, blant annet i forhold til annonsører som har tilpasset seg den tradisjonelle markedsinndelingen.

Uansett vil det, med dekningsgradsmodellen, stå igjen et ukjent antall særtilfeller som vil kreve skjønnsmessige avgjørelser. Utvalget mener dette vil være uheldig ut fra betraktningen om at støtten i størst mulig grad skal skje etter objektive kriterier. Det er et poeng i seg selv at støttereglene skal være enkle å bruke.

Utvalget ser positive sider ved dekningsgradsmodellen. Imidlertid er denne modellen mer tilpasset den kommune- og avisstruktur som finnes i Sverige, enn de norske. Det vises også til tidligere utredninger om dette og til vurderingen fra Statens medieforvaltning. Utvalget konkluderer derfor med at dekningsgradsmodellen per i dag ikke er aktuell som modell for den norske produksjonsstøtten.

e) Grunnsatsmodellen

En innvending mot produksjonsstøtten er at den "straffer" aviser som går ned i opplag og som en konsekvens av dette får redusert produksjonsstøtte. En redusert støtte gjør det enda vanskeligere å komme på offensiven og dermed sikre eksistensgrunnlaget. Det innvendes også at den nære sammenhengen mellom opplag og støtte gjør støtten ekstra uforutsigbar.

For å redusere denne effekten kunne man tenke seg at en viss del av støtten gis som et fast tilskudd, mens resten fordeles etter opplag omtrent som i dag. Dersom noe av produksjonsstøtten gis som et grunntilskudd, vil variasjonene i støtten fra år til år bli noe mindre.

Vedlagte regneeksempel gir et bilde av hvordan en slik endring eventuelt kan slå ut for et utvalg aviser. Regneeksemplet er gjort av Statens medieforvaltning og er basert på:

Sats 1 og 2 opprettholdes som i dag. Sats 2 er 78 prosent av sats 1.

Det avsettes fortsatt seks millioner kroner i storbytilskudd til avisene i Oslo, Bergen og Stavanger.

Det innføres et grunntilskudd som utgjør ca halvparten av bevilgningene til nummer to-avisene. De faste tilskuddene til småaviser under 6 000 er opprettholdt som i dag. Tabell 7.5 er derfor konsentrert om nummer to-avisene. Tabellen viser forslagene til grunntilskudd i denne modellen.

Tabell 7.5: Forslag til grunntilskudd for grunnsatsmodellen

Utg.hypp.	Opplagsgrenser	Grunntilskudd	"Trappetrinn"
2	2 000 – 5 000	250 000	–
3	2000 – 6 000	350 000	100 000
	Over 6000	850 000	500 000
5	2 000 – 10 000	1 350 000	500 000
6	2 000 – 10 000	1 850 000	1 000 000
	10 000 – 15 000	2 850 000	1 000 000
	15 000 – 18 000	4 350 000	1 500 000
	18 000 – 20 000	4 850 000	500 000
	20 000 – 40 000	7 850 000	3 500 000
7	2 000 – 15 000	2 500 000	–
	15 000 – 35 000	10 500 000	8 000 000
	35 000 – 85 000	15 500 000	5 000 000

Reduksjonsprosenten for nummer to-avisene er forutsatt gjennomført også for grunntilskuddet.

Det er tatt utgangspunkt i samme bevilgningsramme som for 1999. Med basis i de forutsetninger som er omtalt foran, har utvalget fått beregnet hvilke utslag en slik modell vil få for de enkelte aviser. Her skal det omtales noen konkrete utslag av modellen:

De minste avisene:

En avis som Bygdanytt vil få 16 prosent eller 100 000 kroner mindre i støtte, mens Fylket vil få 15 prosent mer og Ofotens Tidende bare vil få en mindre justering.

Nummer to-aviser i byene:

Moss Dagblad vil med denne modellen få rundt 300 000 kroner, eller ti prosent, mer, mens Nordlandsposten vil miste i underkant av 600 000 kroner, eller i overkant av en tredel av dagens støtte.

De riksdekkende meningsbærende aviser:

Dagsavisen vil få 1,6 millioner kroner mer, mens Klassekampen vil gå ned med rundt 300 000 kroner.

For flere av avisene er endringene marginale. Eksemplene over er ved 50-50-fordeling.

Utvalget har også sett på regneeksempler dersom den faste satsen var 70 prosent og den opplagsvariable delen 30 prosent.

Det vurderes som positivt for utsatte aviser å ha en større andel av tilskuddet som fast. Imidlertid mener utvalget at utslagene av en slik modell kan bli noe tilfeldige, og at utvalgets endelige forslag totalt sett er bedre, også når det gjelder avisenes ønske om større forutsigbarhet i ordningen.

7.3 Ny modell for tildeling av produksjonstilskudd

Som pekt på foran har utvalget ikke mottatt forslag til vesentlige endringer i hovedprinsippene for tildeling av produksjonstilskudd. Dette må tolkes slik at pressen stort sett er fornøyd med dette regelverket (utvalget kommer senere inn på visse endringer vedrørende overskudd og utbytte). Det er vist til at problemene for en rekke aviser, først og fremst nummer to-avisene og de "meningsbærende" avisene, er at tilskuddet er for lavt, og at det har vært redusert dramatisk i de senere årene, ikke selve reglene for tildeling. En svakhet ved ordningen blir derfor at den er for lite forutsigbar, noe som skaper problemer for avisenes planlegging.

Etter gjeldende modell vil størrelsen på produksjonstilskuddet til nummer to-avisene og de "meningsbærende" avhenge av avisenes opplag. En avis som har fremgang, vil dermed også få økt produksjonstilskudd. En avis med nedgang i opplaget vil i tillegg til mindre opplagsinntekter, og sannsynligvis også lavere annonseinntekter, få mindre produksjonstilskudd. Tanken bak denne ordningen er å stimulere avisene til å øke opplaget. I en situasjon der mange aviser vil kunne oppleve nedgang i opplaget, noe utvalget frykter kan bli utviklingen fremover, vil en slik ordning imidlertid gjøre en vanskelig økonomisk situasjon enda vanskeligere.

Utvalget vil derfor foreslå at det vurderes innført en annen modell for tildeling av produksjonstilskudd til de nummer to-avisene og riksdekkende aviser som i dag får tilskudd på basis av opplag. Denne modellen kjennetegnes ved at det fastsettes et bestemt tilskuddsnivå for hver av de atten avisene som omfattes av ordningen, og at dette tilskuddet reguleres hvert år ut fra endringer i kostnader, muligheter for rasjonalisering og endring i opplags- og annonseinntekter. Etter denne modellen vil tilskuddet kunne reduseres hvis opplaget går oppover og økes hvis opplaget går nedover.

Fordelen ved en slik endring er at den vil skape større økonomisk trygghet og forutsigbarhet. Svakheten er at ordningen blir noe mer komplisert å administrere.

De nærmere detaljer i ordningen må fastsettes av myndighetene.

Utgangspunktet

Utvalget foreslår at den nye modellen tar utgangspunkt i det nåværende tilskuddsbeløpet til de atten avisene som i dag får produksjonstilskudd som nummer to-avisene eller "meningsbærende" aviser ut fra opplag. Det "nåværende tilskuddsbeløpet" kan tenkes fastsatt på tre måter:

- a) det faktiske tilskuddet etter gjeldende ordning i et bestemt år, for eks. år 2000

- b) tilskuddet etter reglene for år 2000, men beregnet etter det høyeste opplaget i et av de tre siste år (eller et annet antall år)
- c) tilskuddet etter reglene for år 2000, men beregnet etter gjennomsnittsoplaget de siste tre år (eller et annet antall år)

Utvalget vil her foreslå at det tas utgangspunkt i alternativ c.

Til dette beløpet legges den økningen i produksjonsstøtten som blir vedtatt. Etter utvalgets forslag om en samlet produksjonsstøtte på 240 millioner kroner vil denne økningen kunne bli rundt 40 prosent. Denne forutsettes å være lik for samtlige tilskuddsberettigede aviser, slik at det ikke foretas noen individuell vurdering av den enkelte avis ved fastsettelse av støttebeløpet. Denne prosenten vil også kunne brukes for regulering av tilskuddsbeløpene til nummer en- og aleneaviser.

Senere justeringer

I senere år forutsettes tilskuddet justert ut fra kostnadsøkningen, effektivisering og inntektsendringer. Igjen forutsettes det at justeringen skjer med en felles prosent for samtlige aviser. Det innebærer at aviser som har lavere kostnadsøkning eller bedre opplagsinntekter enn det som ligger til grunn for beregningene, vil komme gunstigere ut. Det er også verdt å merke seg at selv for aviser med størst produksjonstilskudd vil dette utgjøre bare en mindre del av inntektene.

I 1998 var produksjonstilskuddets andel av de samlede inntektene gjennomsnittlig 14 prosent for nummer to-avisene og 20 prosent for de "meningsbærende". I 1999 var andelen redusert til henholdsvis 13 og 19. Denne andelen vil bli noe høyere med det økte produksjonstilskuddet utvalget foreslår. Selv om produksjonstilskuddet blir justert for kostnadsøkninger og inntektsendringer, vil derfor avisene fortsatt måtte bære størstedelen av disse endringene selv. Utvalget anser derfor ikke at denne modellen vil redusere insentivene verken til effektivisering eller til å øke inntektene.

For endringer i kostnadene må det lages en kostnadsindeks. Den bør være enkel og inneholde de viktigste kostnadselementene som lønninger, distribusjon, teleutgifter, papir, teknisk produksjon, mv.

Når det gjelder endringer i annonse- og opplagsinntekter, vil det være tilstrekkelig å ta utgangspunkt i et gjennomsnitt for denne avisgruppen. Som nevnt ovenfor skal justeringene skje med samme prosent for alle avisene.

Det årlige effektiviseringskravet fastsettes av Statens medieforvaltning.

Mulighetene for rasjonalisering kan ligge i bedre tekniske produksjonsmuligheter, bedre administrative rutiner, mer effektiv distribusjon mv. Det forrige dagspresseutvalget kom til at avisene som får produksjonstilskudd, lå lengst fremme i å benytte arbeidssparende teknologi. Oversikten i Statskon-sults rapport viser at lønnsnivået ligger til dels vesentlig lavere i disse avisene enn i aviser som ikke mottar produksjonstilskudd, og som de konkurrerer med (se kap. 4.5)

Oversikten over redaksjonelle kostnader per side omregnet til tabloidformat viser også at avisene som får produksjonstilskudd, har til dels langt lavere kostnader enn de avisene de konkurrerer med (se kap. 4.5).

For at bevilgningen i statsbudsjettet skal kunne beregnes nøyaktig, forutsettes det at det er endringene to år før bevilgningsåret som legges til grunn. Det betyr at hvis den nye modellen innføres fra år 2001, vil endringene i år 2002 måtte gjøres skjønnsmessig, mens produksjonsstøtten i år 2003 fastsettes ut fra endringer i kostnader, inntektsendringer og rasjonaliseringsmuligheter i år 2001.

Aviser som omfattes av ordningen

Tabell 7.6 viser de atten aviser som får produksjonsstøtte som nummer to-avis eller "meningsbærende" avis idag.

Tabell 7.6: Aviser som får produksjonsstøtte som nummer to-avis eller "meningsbærende" avis i dag

	Produksjons tilskudd 1999 (i 1000 kr)	Opplag 1999
Bergensavisen(Bergen)	19 655	31 022
Bladet Tromsø	4 162	9 610
Bygdanytt (Bergen)	723	4 124
Dagen (Bergen)	6 790	11 041
Dagsavisen (Oslo)	29 152	43 792
DrammensAvisa (Fremtiden)	5 537	12 827
Fiskaren (Bergen)	2 543	9 602
Fredrikstad Demokraten	4 931	9 866
Klassekampen (Oslo)	4 001	6 506
Moss Dagblad	3 177	6 371
Nationen (Oslo)	11 224	18 311
Nordlandsposten (Bodø)	1 524	16 151
Ofotens Tidende (Narvik)	777	3 614
Porsgrunns Dagblad	2 362	6 555
Rogalands Avis (Stavanger)	9 174	16 521
Telemarksavisa (Skien)	4 519	22 256
Vårt Land (Oslo)	17 881	30 085
Til sammen	128.663	260 881

(Bygdanytt kommer to ganger per uke, Fiskaren og Ofotens Tidende tre ganger per uke)

Utvalget foreslår ingen endringer i vilkårene for å komme inn under ordningen med produksjonstilskudd. Det innebærer at aviser kan gå ut av ordningen (for eksempel ved å bli nummer en-avis), eller det kan komme nye aviser til. For den siste kategorien vil den foreslåtte modellen måtte innebære at utgangstilskuddet fastsettes ut fra et skjønn, sammenholdt med nivået for andre aviser. Hvis en slik ny avis skulle øke sitt opplag raskt, må det også være mulig å revidere grunnlaget. Utvalget antar at det i praksis vil oppstå få tilfeller der nye aviser kvalifiserer til produksjonstilskudd ut fra de gjeldende vilkårene.

Administrasjon

Utvalget foreslår at ordningen, som nå, administreres av Statens medieforvaltning i samarbeid med et støtteutvalg. Dette utvalget kan eventuelt suppleres med sakkyndige medlemmer når det gjelder beregning av kostnads-, effektivitets- og inntektsutviklingen.

Konklusjon

Utvalget foreslår at den nåværende modellen for tildeling av produksjonstilskudd til nummer to-aviser og "meningsbærende" aviser bør vurderes erstattet av ny modell fra 2001 der tilskuddet tildeles etter følgende prinsipper:

For 2001 fastsettes et tilskuddsbeløp for hver av de atten avisene som i dag omfattes av ordningen basert på følgende kriterier:

- a) Det tas utgangspunkt i hva produksjonstilskuddet ville vært i år 2000 etter tidligere ordning basert på gjennomsnittsooplaget for avisen de siste tre årene.
- b) Til dette beløpet legges den generelle prosentvise økning av produksjonstilskuddet til denne gruppen aviser (basert på et samlet produksjonstilskudd i 2001 på 240 millioner kroner).

For senere år fastsettes støttebeløpet etter følgende retningslinjer:

Statens medieforvaltning beregner gjennomsnittlig kostnadsøkning, effektivisering og endring i annonse- og opplagsinntekter for denne avisgruppen. Tilskuddet til hver enkelt avis justeres med den samme prosentvise sats som Statens medieforvaltning kommer frem til basert på endringene to år før tilskuddsåret.

Reglene for å gå inn i og ut av ordningen fastlegges i forskrift. Når nye aviser kommer inn i ordningen, må Statens medieforvaltning fastsette støttenivået i forhold til nivået for de øvrige aviser i ordningen. Hvis opplaget for slike aviser endrer seg vesentlig i forhold til den generelle utviklingen, må det tas hensyn til det. Hvis en avis ikke lenger fyller vilkårene for støtte, faller støtten bort i samsvar med reglene i forskrift.

7.4 De enkelte avisgruppene

7.4.1 Småaviser

Siden produksjonsstøtten ble innført i 1969, er tallet på lokale 2–3-dagers aviser netto økt fra 72 til 77. I tillegg er 17 lokale få-dagers aviser gått over til å bli ledende dagsaviser, slik at det totale antall lokale ledende dagsaviser er økt fra 42 til 58. Lokale ukeaviser er økt fra 27 til 50.

Et betydelig antall av disse avisene har imidlertid likevel en vanskelig økonomi, blant annet på grunn av nedgangen i produksjonsstøtten. Andre aviser i denne gruppen har en bedre økonomi. Utvalget har drøftet om grensen for produksjonsstøtte for småaviser bør senkes fra 6000 i opplag til 4 000. Dette alternativet innebærer at ca. 30 aviser vil falle ut av ordningen.

Utvalget har etter en totalvurdering kommet til at støtteregele for denne støttegruppen ikke bør endres.

Utvalget legger vekt på at de aller fleste småavisene står utenfor de store konsernene og dermed representerer en motvekt mot en eierkonsentrasjon som har blitt stadig sterkere de senere årene. Avisene i denne gruppen er i hovedsak lokalt eid, og dette representerer i seg selv en verdi som utvalget legger vekt på.

7.4.2 Nummer to-avisene.

Tallet på utgiversteder med mer enn en dagsavis er gått betydelig tilbake på tross av pressestøtten, jf. kapitlet Avidød og nyetablering. Av de 24 lokale nummer to-aviser som kom ut i 1969, er hele 17 nedlagt i perioden 1970 – 1999. Bare sju har overlevd. To av dem har overtatt plassen som nummer en-avis. I de store byene har bare tre av sju aviser overlevd. Målet om å opprettholde aviskonkurranse på "flest mulig steder" kan derfor ikke sies å ha lyktes. Etter utvalgets mening er det fortsatt viktig å bidra til at en slik aviskonkurranse kan opprettholdes. Når det gjelder aviser iallfall på større steder, er det lite sansynlig at en tilsvarende dagsavis kan gjenoppstå dersom den eksisterende avisen blir lagt ned. Skal det være realistisk å hindre en ytterligere reduksjon i antall nummer to-aviser, er det etter utvalgets mening nødvendig med en reell økning av produksjonsstøtten i forhold til dagens nivå.

7.4.3 De riksspredte meningsbærende avisene

Denne gruppen omfatter fem aviser: Dagen, Dagsavisen, Klassekampen, Nationen og Vårt Land. Med unntak av Dagen, som kommer ut i Bergen, utgis disse avisene i Oslo.

De har et samlet opplag på 110 000 og en daglig lesekrets på 470 000.

Både bruken av ordet "riksspredte" og "meningsbærende" er uheldig. Fordelingen av de respektive avisers lesere er nokså forskjellig. For Dagsavisen er dekningen i Oslo/Akershus tre ganger så stor som i landet som helhet, mens den for Nationen er større i landet som helhet enn i Oslo/Akershus. Vårt Land har omtrent like mange lesere i denne regionen som ellers i landet, mens Klassekampen har dobbelt så stor dekning i Oslo/Akershus som i landet som helhet.

De fleste aviser vil hevde at de er "meningsbærende", og at det derfor er problematisk å bruke det som kjennetegn på en liten gruppe aviser.

Det som kjennetegner disse fem avisene, er at de representerer det de selv kaller "forskjellige motkulturer" i det norske samfunnet. Fire av disse avisene var for eksempel de eneste dagsavisene i Sør-Norge som gikk mot norsk medlemskap i EU foran folkeavstemningen i 1994, bortsett fra enkelte mindre lokalaviser. Etter at Dagsavisen gikk ut av A-pressen, står alle utenfor de store aviskonsernene i Norge. De har alle meget vanskelig økonomi og mottar ca. 40 prosent av produksjonsstøtten.

Det er etter utvalgets oppfatning tvilsomt om noen av dem ville kunne overleve uten en omfattende produksjonsstøtte. De representerer på hver sin måte ulike politiske, religiøse og kulturelle strømninger i vårt samfunn. Deres samfunnsmessige verdi kan ikke avleses av deres kommersielle suksess. Hvis de falt bort, ville det utvilsomt redusere bredden og mangfoldet i avisbildet, i den forstand at det ville redusere mulighetene til å få samfunnsspørsmål belyst, analysert og kommentert ut fra disse avisenes ståsted. Også for den sentrale politiske beslutningsprosess er det av betydning med en slik bredde

i avismangfoldet. Utvalget mener derfor det ut fra de allmenne mål for pressepolitikken er viktig at disse avisene fortsatt kan utgis og utøve disse funksjonene.

Det er betinget av at de også må ha muligheter redaksjonelt til å utøve denne funksjonen på en tilfredsstillende måte.

Alle avisene sliter med en meget anstrengt økonomi. Siden en så stor del av deres inntekter kommer fra produksjonsstøtte, er de blitt rammet av nedskjæringene i produksjonsstøtten i 1998 og 1999. De er også rammet av nedgangen i statlig annonsering og for fire av avisenes vedkommende av økningen i portotakstene. I 1998 og 1999 fikk de produksjonsstøtten redusert med til sammen 18,2 millioner kroner. I tillegg var det en nedgang i statlig annonsering på 3,8 millioner kroner. Den vedtatte portotøkning for år 2000 er beregnet å utgjøre 6,3 millioner kroner i økte kostnader for fire av disse

Skal disse avisene fortsatt komme ut og utøve sin funksjon, tilsier det at de må få en bedring i sin økonomi ved at produksjonstilskuddet økes. Valget blir derfor enten å sørge for at disse avisene får en økonomi som gjør det mulig for dem å fylle sine demokratiske funksjoner, eller også å konkludere med at de bør nedlegges. Dette er etter utvalgets mening det reelle valg en står overfor.

7.5 Forslag til regelverk

7.5.1 Småaviser

Landslaget for lokalaviser har overfor utvalget foreslått at minstebeløpet for aviser med opplag under 6 000 økes til kroner 400 000, og deretter med kroner 100 000 per utgave inntil tre, fire eller fem utgaver per uke, der beløpet foreslås satt til 600 000. Det er ikke kommet forslag om andre prinsipielle endringer.

Minstesatsene for 1999 er vel 20 prosent lavere i nominelle kroner enn de var i perioden 1994 – 1997. Utvalget mener at antall aviser som kommer under denne modellen viser at støttesatsene tidligere stort sett har fungert tilfredsstillende. De reduserte satsene fra 1998 har som nevnt skapt en vanskelig økonomisk situasjon for mange lokalaviser. Disse avisene vil også stå overfor betydelig økte utgifter som følge av de nye portotakstene.

Ut fra en helthetsvurdering mener utvalget at støttereglene for denne gruppes ikke bør endres.

Ordningen er i dag slik at aviser med opplag over 6 000 mister produksjonsstøtten etter en overgangsperiode på tre år med nedtrapping på en tredjedel hvert år. Denne ordningen mener utvalget bør videreføres.

7.5.2 Nummer to-aviser og riksspredte meningsbærende aviser

Utvalget har drøftet situasjonen for nummer to-avisene og de riksdekkende meningsbærende avisene inngående. Til grunn for utvalgets vurderinger ligger at så godt som alle avisene i disse to kategoriene har en dårlig økonomi. Dette er dokumentert i kapittel 4. Utvalget ser at det kan reises spørsmål om økonomien for flertallet av disse avisene er så dårlig at de uansett på et tidspunkt vil måtte gå inn.

Det er imidlertid utvalgets oppfatning at dette i så fall innebærer at vesentlige deler av den gjeldende pressepolitikk må oppgis. Det er neppe tvil om

at alle de aktuelle avisene vil få betydelige problemer dersom produksjonsstøtten ble avviklet

Utvalget mener at de aktuelle avisene spiller en viktig rolle i samfunnsdebatten. De riksdekkende meningsbærende avisene representerer vesentlige alternative innfallsvinkler i den nasjonale samfunnsdebatten, en debatt som vil bli fattigere dersom disse stemmene forsvinner.

På samme måte spiller nummer to-avisene viktige roller i sine lokalsamfunn. De er korrektiv til den ledende avis på stedet, og de sørger for alternative innfallsvinkler som gjør informasjon og diskusjonen om viktige samfunns-spørsmål mer nyansert.

Ut fra en helhetsvurdering går utvalget inn for at produksjonsstøtten til nummer to-avisene og de riksdekkende meningsbærende avisene videreføres. Utvalget mener også at produksjonsstøtten må økes fra dagens nivå og viser til innstillingens punkt 8.8.

Utvalget foreslår en felles støttesats for alle nummer to-aviser, medregnet de "meningsbærende" aviser. Dette innebærer en relativ bedring for nummer to-avisene, og særlig avisene utenfor de største byene, siden disse har hatt en lavere sats enn nummer to-avisene i de store byene og de "meningsbærende" som har hatt et ekstra tillegg. Utvalget foreslår ellers ingen endringer i tilskuddsberegningen.

7.5.3 Spesielle ordninger/tiltak

7.5.3.1 Avkortningsordninger (§ 7)

a) Opplag

Nummer to-aviser med opplag på 10 000 eller mer får i dag tilskuddet sitt redusert dersom opplaget er på 45 prosent eller mer av nummer 1-avisens opplag. Tilskuddet reduseres med 2,25 prosentpoeng hvis avisens opplag overstiger 45 prosent av nummer en-avisens opplag.

Det omfatter i dag Lofotposten (har spesialordning med nedtrapping over seks år, går ut av ordningen i 2001), Nordlandsposten og Telemarksavisa.

Hensikten med ordningen er at avkortningsreglene skal begrense den konkurransevriddningen produksjonsstøtten faktisk er ment å være, når nummer to-avisa nærmer seg nummer en-avisas opplag.

Utvalget går inn for at den videreføres.

b) Pris

Forskriftenes § 7 inneholder en begrensning i støtte som slår inn dersom støtten økes vesentlig fra dagens nivå:

"Tilskuddet per netto opplagseksemplar til en avis skal ikke overstige avisens gjennomsnittlige abonnementspris året før tilskudd ytes."

Dette betyr at staten ikke skal støtte en avis med mer enn det abonnenten betaler.

Utvalget finner ingen grunn til å avvikle denne ordningen.

7.5.3.2 Overgangsordninger (§ 8)

Aviser som har mottatt produksjonstilskudd og som mister retten til dette, skal i en overgangsperiode ytes tilskudd. Tilskuddet reduseres over en periode på tre år, til 2/3 første år, 1/2 andre år og 1/3 tredje år.

Aviser som går ut av ordningen etter § 8 (overskudd/utbytte-begrensningen), mister retten til støtten i kommende tre år.

Utvalget foreslår på dette punkt ingen endring.

7.5.3.3 Tilskudd til samiske og kvenske aviser

Tilskuddet gis i form av et grunntilskudd som er som er like stort for alle avisene i ordningen, og et variabelt tilskudd som beregnes i forhold til antall sider på henholdsvis samisk eller norsk. Tre aviser er med i ordningen. I tillegg får det kristne bladet Nuorttanaste støtte. Tilskuddet til samiske aviser var på 8 millioner i 1999.

Støtten gikk til:

Sagat	2,6 millioner kroner
Min Aigi	2,5
Assu	2,5

Nuorttanaste 0,2

De samiske avisene har ønsket støtten økt.

Utvalget foreslår at den kvenske avisen Ruijan Kaiku legges inn under samme kapittel (får i dag 250 000 kroner i støtte), og at støtten til de fem avisene som blir liggende i denne posten, økes til ni millioner kroner.

7.5.3.4 Dobbel sats i Nord Norge

Støtteberettigede aleneaviser og nummer en-aviser i Nordland, Troms og Finnmark får støtte etter dobbel sats.

Utvalget mener begrunnelsen for et slikt tillegg er noe svekket. Imidlertid har de aktuelle avisene fortsatt en viss økonomisk belastning i kraft av sin lokalisering. Utvalget foreslår derfor at den ekstra satsen reduseres fra 100 prosent ekstra til 50 prosent.

7.5.3.5 Distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark

Avisene i Finnmark mottar et særskilt distribusjonstilskudd. Begrunnelsen er de høye frakt- og distribusjonskostnadene disse avisene er belastet med. Bevilgningen er på 1,5 millioner i 1999.

Utvalget finner ikke dokumentert at kostnadene i Finnmark er så mye høyere enn landet for øvrig at dette utløser et behov for eget tilskudd. Det foreslås derfor å avvikle ordningen.

7.5.3.6 Tilskudd til forskjellige publikasjoner

Det ytes støtte til en del publikasjoner som ikke fyller de ordinære kravene til opplag og utgivelseshyppighet. Dette gjelder publikasjoner for innvandrere,

informasjonsvirksomhet i de politiske partiene, politiske spesialpublikasjoner og en del enkeltpublikasjoner.

- For innvandrerpublikasjoner er støtten i 2000 begrenset oppad til 1,05 millioner kroner.
- Det gis støtte til de politiske partiers informasjonsvirksomhet på til sammen 16,8 millioner kroner i 2000.
- Støtte etter "Retningslinjer for tilskudd til visse publikasjoner" gis i 2000 til Morgenbladet (2,1 millioner kroner) Folket (1,7 millioner kroner), Ny Tid (1,8 millioner kroner), Nytt fra Norge (1,7 millioner kroner), Dag og Tid (2,4 millioner kroner).
- Det gis også støtte etter "særskilt omtale i St. prp.nr.1". Det gjelder Blikk (0,8 millioner kroner), Samora (0,3 millioner kroner), Friheten (0,6 millioner kroner), Klar Tale (5,6 millioner kroner) og Ruijan Kaiku (0,25 millioner kroner).

Utvalget går i prinsippet inn for at denne typen spesiell støtte videreføres. Men på samme måte som øvrige støtteaviser underlegges en diskusjon om rammer, må dette også gjelde de som får støtte under denne posten.

Utvalget mener støtten til de politiske partiers informasjonsvirksomhet bør flyttes fra kapitlet for pressestøtte til kapitlet for partistøtte.

Totalt utgjorde tilskuddet på post 76 vel 35 millioner i 1999.

7.5.3.7 Forskning og etterutdanning

Bevilgningen til anvendt medieforskning og etterutdanning var i 1999 på vel 12 millioner kroner.

Om lag 60 prosent av midlene går til etterutdanning ved Institutt for Journalistikk. Tilskuddet til anvendt medieforskning fordeles av Statens medieforvaltning etter innstilling fra Rådet for anvendt medieforskning.

Utvalget bemerker:

I Norge har det i løpet av det siste tiåret vokst frem en rekke nye medier, både lokalt og på riksbasis. Det er større kompleksitet i mediebildet, mer konkurranse og mer kommersialisering. I deler av disse mediene er det mange nye, uerfarne og uskolerte medarbeidere. Bevissthet om roller, presseetikk og faglig kompetanse har blitt enda viktigere. Samtidig er det viktig å holde fast ved kravene om redaksjonell kvalitet.

Et viktig element for å møte kravene til redaksjonell kvalitet er utdanning. Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere grunnutdanningen innenfor det journalistiske felt. Derimot er etterutdanningen knyttet til kapitlet om pressestøtte. Den sentrale etterutdanningsinstitusjonen er Institutt for Journalistikk (IJ). Norske Avisers Landsforening og Landslaget for Lokalaviser driver også etterutdanning, NAL først og fremst for merkantile medarbeidere og ledere.

Da IJ ble etablert ble det anslått at det var om lag 2500 journalister og redaktører, som hadde behov for journalistisk etterutdanning. Siden den gang har medievirksomheten økt, og i dag går IJs tilbud ut til mer enn 10 000 redaksjonelle medarbeidere. Fortsatt er det imidlertid slik at de aller fleste i yrket ikke har formell journalistutdanning. Det anslås at omtrent en tredel av de som kommer inn i yrket i dag har journalist- eller medieutdanning fra

høyskole. Det er med andre ord fortsatt slik at flertallet ikke har formell journalistutdanning når de begynner i yrket. Dette skaper selvsagt et spesielt behov for etterutdanning.

Selv om antallet journalister med høyere utdanning øker, øker også kompleksiteten i samfunnet som mediene skal referere fra og formidle til. Dette understreker også behovet for en kontinuerlig etterutdanning og at de økonomiske rammer på dette området står i forhold til dagens utfordringer.

En undersøkelse som Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening gjennomførte i 1999, viser at bransjen står foran nye utfordringer i etterutdanningsvirksomheten. To tredeler av de redaksjonelle medarbeidere i mediebransjen ønsker økt satsing på lengre utdanningstilbud, kompetansegivende tilbud og fjernundervisning. Det skaper behov for nyutvikling, som igjen øker behovet for støtte.

I større grad enn tidligere skjer mer av etterutdanningen i dag innenfor konsernene. Dessuten er det et faktum at flere aviser ikke har midler til å gjennomføre den etterutdanning som i utgangspunktet defineres som nødvendig. Dermed kan det se ut som kompetanseforskjellene i Avis-Norge øker. Det er derfor viktig at også de økonomisk svake avisene får rimelige og gode tilbud om etterutdanning. For å redusere noe av denne forskjellen mellom rike og fattige aviser foreslår utvalget at det innenfor etterutdanningskapitlet gjøres en øremerket avsetning på en million kroner, rettet mot å skape rimeligere tilbud, herunder reise- og vikarstøtte, for medarbeidere i mindre/økonomisk utsatte aviser.

Et annet viktig element for å opprettholde den journalistiske kvalitet er forskning og utviklingsarbeidet i mediefagene. Det å fremskaffe ny viten er et viktig supplement til den direkte etterutdanningen. I dag er det Rådet for anvendt medieforskning (RAM) som foreslår fordelingen av det statlige tilskudd til forskningen i bransjen, endelig vedtak gjøres av Statens medieforvaltning. Dette tilskuddet har i de siste årene blitt betydelig redusert og er i 2000 på ca. tre millioner kroner.

I forhold til de store utfordringer som ligger innen medieforskning, mener utvalget det er rimelig å øke tilskuddet til forskning med to millioner kroner utover dagens nivå.

Journalistikkfaget er i en fase hvor både forutsetninger for det, innholdet i det og metodene endres. Viktigst her er den teknologiske utviklingen, som både skaper nye typer medier og gir nye muligheter for å skaffe frem og kontrollere informasjon. En praktisk anvendelse av disse nye mulighetene med ivaretagelse av de tradisjonelle presseetiske verdiene fra dagspresse og kringkasting er en stor utfordring. Det betyr økt behov både for forskning innen journalistikken og opplæring, ikke minst av nye aktører. Å være å jour i forhold til den teknologiske utviklingen, å innhente ny kunnskap, å omgjøre den nye kunnskapen til praktisk nytte for mediene og å kunne påvirke utviklingen av journalistikken i tråd med gode journalistiske tradisjoner, er noen av oppgavene som ligger her.

Utvalget mener det er spesielt viktig å styrke den anvendte journalistiske forskningen og knytte den opp mot etterutdanningen. Det innebærer at forskningsresultatene man får, brukes aktivt i undervisningen, enten som egne kurstilbud eller som del av andre undervisningsopplegg. En viktig del av

denne virksomheten er også å analysere den praktiske utøvelsen av journalistikken og å sette spørsmålstegn ved utviklingen av den.

Ved Institutt for Journalistikk er forskning og undervisning knyttet opp mot hverandre. Det er imidlertid et behov for å bygge ut denne virksomheten for å svare på de mange nye utfordringer som dagens raske medieutvikling innebærer. Utvalget vil derfor foreslå en årlig avsetning på fem millioner kroner øremerket til en utviklings- og forskningsavdeling ved IJ i tråd med instituttets planer.

Utvalget ønsker å understreke det kvalitative element som må ligge i et slikt forsknings- og utviklingsarbeid.

Med de tiltak som her er foreslått, på til sammen åtte millioner kroner, mener utvalget de statlige myndigheter gir et bidrag til å øke den journalistiske kvalitet i avisene. Samtidig ønsker utvalget å understreke det selvstendige ansvar bransjen har for å opprettholde og utvikle sin egen kompetanse.

7.5.3.8 Støtte til etablering av aviser/ekstraordinære tilskudd

Det er en innvending mot produksjonsstøtten at den virker konserverende i den forstand at den bygger opp under det etablerte avismønster. Utvalget viser til Sigurd Høsts utredning "Avisnedleggelse og nyetableringer" (vedlegg 4), der det påvises at det har vært startet en rekke mindre aviser de senere årene, men samtidig dokumenteres at det har vært vanskelig å starte aviser i byene.

Utvalget legger til grunn at det kreves betydelige investeringer for å starte en avis i byene. Samtidig er det et faktum at den etablererstøtte som har vært gjeldende, har hatt betydning for oppstart av aviser i mindre lokalsamfunn.

Etter utvalgets vurderinger er det et selvstendig poeng ved produksjonsstøtten at ordningen også rommer dynamiske elementer slik at det, riktignok i mindre skala, legges til rette for å etablere nye aviser gjennom "såkornsmidler".

I dag er situasjonen at det ytes et tilskudd på 155 000 kroner (dobbel sats for ukeavis) ved etablering av nye aviser. Starter du en ukeavis, er normalt tilskuddet 155 000 kroner, det første året får du 310 000 kroner. Men om du starter en flerdagersavis – helt opp til sju dagers avis – er etableringstilskuddet det samme: 155 000 kroner.

Utvalget foreslår å avvikle dagens ordning med dobbel sats til nye aviser. I stedet foreslås en egen avsetning til etablering av nye aviser og at denne legges på siden av den ordinære støttemodellen. Det foreslås avsatt 2,5 millioner kroner årlig, dog uten at avsetningen er overførbar.

I dag kan ikke aviser søke SND om tilskudd, fordi bransjen har en egen ordning. Det kan tenkes at den foreslåtte ordning kan administreres av SND, men da kommer distriktspolitiske og sysselsettingsmessige vurderinger inn. Det er rimelig at grunnlaget for tildelingene har en mediepolitisk basis.

Det vil derfor være naturlig at ordningen administreres av Statens medieforvaltning, og at det utarbeides detaljerte regler for tilskuddsordningen. For å få støtte må det dokumenteres holdbare økonomiske planer og driftskonsept, samt sannsynliggjøre at det er et markedspotensial i det aktuelle nedslagsfeltet.

Utvalget peker også på at enkelte aviser, som resultat av uforutsette hendelser, kan komme i akutte økonomiske vanskeligheter. Det foreslås derfor at det avsettes 2,5 millioner kroner årlig til ekstraordinære produksjonstilskudd. Også tidligere har det vært en slik ordning, og utvalget mener den forverrede økonomiske situasjonen for deler av bransjen gjør det nødvendig å ha en mulighet for å støtte aviser som får spesielle problemer.

Utvalget understreker at en slik støtte skal gis på helt spesielle, strenge vilkår, etter særskilt vurdering. Det foreslås at Statens medieforvaltning utarbeider nærmere regler.

Det foreslås videre at de to ordningene som det er her er fremmet spesielt forslag om, samordnes i den forstand at rammen på til sammen fem millioner kroner kan være overførbar mellom de to ordningene, basert på de aktuelle behov.

7.5.3.9 Tiltak rettet mot yngre avislesere

Utvalget konstaterer at det er tendenser til sviktende avislesing blant yngre aldersgrupper. Dette påvises av Sigurd Høst (se vedlegg 5). Han viser til leseundersøkelser som forteller at det har vært "en nedgang i andelen som leste avis på hverdager fra 1994 til 1998", blant personer under 30 år. Både i gruppen 15–19 år og de under 30 år har nedgangen vært markert.

Andelen som leste avis på vanlige hverdager i gruppen 15–19 år, var i 1991 88 prosent, i 1994 81 prosent og i 1998 76 prosent. Høst viser til at norsk avisfolk lenge har ventet en nedgang i avislesingen blant de yngste på bakgrunn av utviklingen i andre land.

Høst skriver: "Hva de har sett for seg er det som i metodelitteraturen kalles en generasjons- eller kohorteffekt. Første trinn i en slik utvikling er at de unge får en svakere interesse for avislesing enn kullet før dem. Neste trinn er at de beholder den svekkede interessen etter hvert som de blir eldre. Det langsiktige resultatet blir en svekkelse av avisvanene i befolkningen som helhet, etter hvert som nye generasjoner erstatter de gamle."

Utvalget mener denne utviklingen gir grunn til bekymring, ikke minst i forhold til det langsiktige perspektiv som Høst trekker opp. Dette er utviklingstrekk som avisbransjen må ta alvorlig. Et viktig bransjetiltak er "Avis i skolen" som har de yngste leserne som målgruppe.

Utvalget mener, i første rekke ut fra en vurdering av avisenes viktighet i en språklig og kulturell sammenheng, at samfunnet er tjent med så høy avislesing som mulig blant barn og ungdom. Det foreslås derfor en øremerket avsetning på ti millioner kroner årlig til tiltak som stimulerer til avislesing blant barn og unge.

Eksempler på tiltak kan være:

1. Engasjere yngre til å skrive
2. Utforme en design som har de unges språk
3. Bedre leseligheten
4. Øke sidetallet og målrette sider for barn og unge
5. Lage egne bilag
6. Ha møteserier med ungdom og andre tiltak som involverer yngre i produktutviklingen
7. Avsette et årsverk eller deler av dette for å jobbe med barn- og ungdomsst-

off

8. Stimulere barn og ungdom til å delta i samfunnsdebatten

Alle aviser skal kunne søke om midler fra denne avsetningen. Det må utarbeides nærmere retningslinjer for bruken av midlene, men utvalget vil peke på noen elementer som bør ligge til grunn:

- Prosjektene kan være rettet inn både mot selve produktet og mot tiltak som gir økt kontakt med de yngste lesergruppene.
- Resultatene skal synliggjøres i den forstand at det for hvert prosjekt skal utarbeides rapporter som er tilgjengelige for alle slik at gode tiltak i én avis kan overføres til andre aviser.
- Det kan gjerne lages samarbeidsprosjekter mellom flere aviser. På samme måte kan tiltak også være felles bransjetiltak.
- Det forutsettes at aviser som får tilskudd, også bidrar med egenfinansiering.
- For ordningen utarbeides egne regler. Ordningen kan for eksempel administreres av Statens medieforvaltning, men siden ordningens karakter tilsier at det må gjøres vurderinger av redaksjonell art, bør ikke Statens medieforvaltning, som statlig organ, stå for selve tildelingen. Det bør derfor vurderes opprettet en egen tildelingsnemnd hvor instanser som Norske Avisers Landsforening, Landslaget for lokalaviser, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Institutt for Journalistikk og andre kan medvirke.

7.6 Andre vilkår for støtte

7.6.1 Forbud mot å betale utbytte

Etter gjeldende ordning kan ikke en avis ha betalt utbytte til aksjonærene i tilskuddsåret. Denne bestemmelsen gjør det vanskelig for aviser som mottar produksjonsstøtte, å skaffe seg ny egenkapital. Derimot kan avisene betale renter på lånt kapital. Aviser som nyter godt av momsfritaket, har ingen slik begrensning. Utvalget foreslår derfor at denne bestemmelsen opphører.

7.6.2 Begrensning av overskudd

Etter gjeldende ordning kan ingen avis motta støtte som har et årsoverskudd på over kr 2 mill eksklusive produksjonsstøtte, eller mer enn seks millioner kr i løpet av de siste tre regnskapsår. Med samme begrunnelse som for utbytte foreslås denne bestemmelsen opphevet. Hensikten med denne og foregående bestemmelse er å hindre at utbetalt produksjonsstøtte går til eierne og ikke til driften av avisen. Som påpekt foran gjelder det ikke noen slik begrensning for momsfritak, som samlet utgjør et vesentlig større beløp. Utvalget anser heller ikke risikoen for at aviser som mottar produksjonsstøtte, skal gå med store overskudd særlig stor og anser det viktigere å stimulere til at avisene kan skaffe seg kapital og drive rasjonelt.

Problemet i de senere årene ville ha oppstått i forbindelse med Dagens Næringsliv og Finansavisen. Siden hensikten med produksjonsstøtten er å sikre utgivelse av aviser som ellers ville hatt store økonomiske vansker, vil det neppe oppfattes som riktig å betale store beløp i direkte støtte til nisjeaviser

som henvender seg til et kjøpesterkt publikum, etter at de er kommet over i en situasjon med god økonomi.

Forskriftene bør åpne for at Statens medieforvaltning kan stanse tilskudd, etter å ha innhentet en vurdering fra Støtteutvalget, dersom den mener at en avis på varig basis har oppnådd et driftsresultat som tilsier at den ikke lenger er avhengig av støtte. På samme måte bør tilskudd kunne stanses hvis en avis åpenbart utnytter ordningen i strid med det som har vært forutsetningene. I begge tilfeller bør det være adgang til å påklage til Kulturdepartementet. Dette åpner for et visst skjønn som kan sies å være i strid med prinsippet om en mest mulig objektiv tildeling. Utvalget anser likevel at det bare sjelden vil bli aktuelt å bruke bestemmelsen, og at den er en nødvendig sikkerhetsventil for at ordningen ellers skal kunne gjøres mer fleksibel og rasjonell.

7.6.3 Andre bestemmelser

Utvalget foreslår ellers ingen andre endringer i forskriftene for tildeling av produksjonstilskudd.

7.7 Utvalgets forslag om produksjonsstøttens nivå

Utvalget viser til omtale av mål og virkemidler foran og foreslår ut fra dette at produksjonstilskuddet økes til 240 millioner kroner per år. Dette vil bringe rammen opp på et nivå som omtrent tilsvarer tilskuddets størrelse i 1993 når det tas hensyn til prisstigningen.

Økningen gjøres gjeldende for alle de støtteberettigede avisene, med et likt prosentvis tillegg.

De spesielle tiltak som er foreslått under forskning og etterutdanning, etablering/ekstra produksjonstilskudd og tiltak rettet mot yngre lesere, på til sammen 23 millioner kroner, forutsettes å komme å tillegg til de 240 millioner kroner i produksjonstilskudd. Dessuten kommer en videreføring av tiltak i budsjett postene 73–76, kap. 335 som tillegg.

Utvalget viser også til kapittel 4 om statens annonseregelverk, hvor det forutsettes at det inntektsbortfall av statsannonser som endringen medfører, skal kompenseres særskilt og utover de rammer som foran er foreslått.

7.8 Indirekte støtte

I Norge har det siden 1970, da merverdiavgiftssystemet ble innført, vært fritak for moms gjennom nullsats for aviser som kommer ut med minst ett nummer ukentlig, og for bøker og noen tidsskrift.

Bakgrunnen for fritaket var ønsket om å opprettholde en differensiert dagspresse og med dette skape grunnlag for en mangesidig og fri opinionsdannelse (Ot. prp.nr.17, 1968–69). Fritaket for trykt skrift generelt var videre begrunnet i at kulturelle hensyn ville kunne bli skadelidende ved full avgiftsbelastning på det trykte ord. Det ble også vist til det gjeldende fritaket for sisteleddsavgiften, som var begrunnet med at det i et lite språksamfunn som det norske er sterke grunner for at det trykte ord skal være fritatt for den omkostningsbelastning en avgift vil bety for den trykte publikasjonen.

Årsaken til at dagspressen har vært satt i en særstilling i forhold til for eksempel ukepressen, som har full moms, er vurderingen av dagspressens spesielle funksjon, som formidler av nyheter, politikk, debatt og kommentarer i et demokratisk samfunn.

Det forrige Dagspresseutvalget (NOU 92:14: Mål og midler i pressepolitikken) så momsfritaket som en viktig del av pressens økonomiske rammevilkår og statens pressepolitikk. Utvalget pekte på at av det samlede norske momsfritaket på 650 millioner kroner i 1990 sto to aviser for nær tredjeparten, om lag 220 millioner kroner. Utvalget ville likevel ikke momsbelegge løssalgssinntektene, men presiserte at fremtidige forhold i Europa kunne få innvirkning på spørsmålet om moms på aviser. Det samme synet ble nedfelt i den neste stortingsmeldingen om mediepolitikk, Media i tida.

Mindretallet i Eierstrukturutvalget (NOU 1988:36: Om eierforhold i dagspressen) gikk inn for å fjerne momsfritak på løssalgssaviser fordi disse kommer godt økonomisk ut av avgiftsfritaket. Mindretallet mente pressestøtten, som momsfritaket etter deres mening var en del, av måtte gå dit støttebehovene var størst. Flertallet mente momsfritaket først og fremst var et fritak for avgifter på det trykte ord, og at ordningen ikke kunne betraktes som pressestøtte. Dagspressens funksjon for demokratiet tilsa at samfunnet var tjent med at momsfritaket ble opprettholdt.

7.8.1 Gjeldende regler

Ifølge merverdiavgiftsloven av 1969 er aviser som kommer ut minst en gang i uken, holdt utenfor avgiftsplikten, mens andre periodiske publikasjoner (tidsskrift og ukeblad) bare i begrenset grad er unntatt.

Det er Finansdepartementet som etter søknad fastsetter hvilke tidsskrift som er unntatt fra merverdiavgift. Det gis unntak på grunn av innhold når tidsskriftet "overveiende" har politisk, religiøst eller litterært innhold. Videre gis det unntak for tidsskrift når minst 80 prosent av netto opplag omsettes til betalende abonnenter. Ukeblad og tidsskrift som omsetter mer enn 20 prosent i løssalg, faller utenfor momsfritaket, og er belagt med 23 prosent moms.

7.8.2 Bransjens syn

Ukepressen har ment at momsfritaket for dagspressen, spesielt løssalgspressen, innebærer stor forskjellsbehandling. Ukepressen har blant annet ment at forskjellene mellom ukepressen og løssalgssavisene utjevner seg både når det gjelder stoffområder og innhold. Både ukepressen og dagspressen har utredet momsfritaket i flere omganger.

En gjennomgang av bakgrunnen for momsfritaket utført av advokat Bjørn Stordrange for Norske Avisers Landsforening i mars 1999 konkluderer blant annet med:

".....avgiftsfritaket står sterkt både hos lovgiveren, i sakkyndige utredninger og i ulike regjeringers vurderinger slik disse er fremkommet overfor Stortinget. Avgiftsfritaket har vært og er begrunnet med grunnleggende demokratiske hensyn. Dagspressen har en særskilt funksjon som formidler av politikk og nyheter og som arena for samfunnsdebatt. Lovgiveren har angitt gode grunner for å forskjellsbehandle dagspressen i forhold til ukepressen..."

7.8.3 Ukepressens syn

Foreningen Norsk Ukepresse består av seks forlag som omsetter ukeblad og tidsskrift for 1,6 milliarder kroner, av en totalomsetning på 1,8 milliarder kroner for denne typen publikasjoner (kilde: Foreningen Norsk Ukepresse).

Ukepressen viser til at merverdiavgiftsfritaket for dagspressen representerer en årlig indirekte støtte på over 1 milliard kroner, mens den direkte pressestøtten beløper seg til 250 millioner. Foreningen anfører at forskjellen i avgiftsplikt er dramatisk, fordi det etter foreningens mening dreier seg om bedrifter som opererer i samme bransje og henvender seg til samme publikum.

Ukepressen mener altså at forskjellsbehandlingen vrir konkurransen mellom aviser og ukepresse til fordel for avisene, og vil ha den norske praksis vurdert i forhold til EØS-avtalen. På vegne av Foreningen Norsk Ukepresse har advokatfirmaet Steenstrup i september 1999 klaget forskjellsbehandlingen inn for Eftas overvåkingsorgan ESA med påstand om at gjeldende avgiftspolitikken er i strid med EØS-avtalens forbud mot statsstøtte, og at forskjeller i avgiftsnivå for forskjellige typer publikasjoner skaper konkurransevridninger som strider imot EØS-avtalen.

I klagen til ESA støtter foreningen seg blant annet på EFTA-domstolens avgjørelse av 20. mai 1999, om den norske differensierte arbeidsgiveravgiften. I dommen slås det fast at offentlige avgifter som fører til konkurransevridninger, er i strid med EØS-avtalens forbud mot statsstøtte. Ukepressen mener derfor det norske momssystemet må vurderes i lys av EFTA-dommen. Det er ikke ventet noen avgjørelse fra ESAs side før tidligst sommeren 2000.

Ukepressen er også av den oppfatning at den har en viktig kulturell og samfunnsmessig betydning. Foreningen mener forholdet har fått lite oppmerksomhet, og at dette igjen har ført til at ukepressen har blitt negativt diskriminert i myndighetenes utforming av rammebetingelsene. Professor Jostein Gripsrud ved Institutt for medievitenskap i Bergen har på oppdrag utredet ukepressens samfunnsmessige og kulturelle betydning og sier blant annet dette:

"Ukepressen har siden sin begynnelse formidlet opplysning i bred forståelse i underholdende form til deler av befolkningen som av sosiale og utdanningsmessige grunner har større begrensninger i sin informasjonstilgang enn de høyest utdannede. Slik har den på ulike måter bidratt til å inkludere alle grupper i demokratiske prosesser, skriftbasert kultur og andre fellesgoder....

Ukebladene antas å ha vesentlig betydning for opprettholdelse og utvikling av skriftspråkferdigheter i en tid hvor audiovisuelle medier dominerer....

Ukepressen har med sin nasjonale og brede distribusjon bidratt vesentlig til dannelsen av en nasjonal bevissthet og identitet."

(Kilde: Jostein Gripsrud: Ukepressens kulturelle og samfunnsmessige betydning, 1999)

7.8.4 Konkurransetilsynets vurderinger

I november 1996 oppfordret Ukepressens Informasjonskontor Konkurransetilsynet til å vurdere om dagspressens momsfristak kunne sees på som et statsinngrep som begrenser ukepressens konkurransevilkår og hindrer opp-

start av nye ukeblad. Ukepressen hevdet at spesielt ett aviskonsern (Schibsted) hadde urimelige fortjenester og viste til at det svenske konkurrensverket hadde foreslått at et tilsvarende unntak for svenske dagsaviser skulle oppheves. Det svenske konkurrensverket hadde konstatert at det fantes et konkurranseforhold mellom dagsaviser og ukepresse, og angitt dette som grunnlag for forslaget sitt.

I en uttalelse av 4. juli 1997 ga Konkurransetilsynet ukepressen medhold. Tilsynet konkluderer med at ukeblad og løssalgsaviser konkurrerer med hverandre om annonsører og lesere, og at de to publikasjonstypene derfor bør stilles likt når det gjelder avgiftsplikt. I Konkurransetilsynets uttalelse inngår også en innholdsvurdering. Tilsynet mener å finne innholdsmessig likhet og konkluderer med at begge typer publikasjoner er substituerbare.

Planleggings- og administrasjonsdepartementet sa seg enig i Konkurransetilsynets konklusjoner og sendte i november 1997 saken over til Finansdepartementet med ønske om at momsreglene for trykte medier omprøves.

Senter for Medieøkonomi har på oppdrag av Ukepressens Informasjonsskottor utført en grundig vurdering av spørsmålet (Rolf Høyer (red.) : Det trykte ord – likhet for loven? Om konkurransesituasjonen mellom aviser og ukeblader). Utredningen tok spesielt for seg konkurranseforholdet mellom Se og Hør, VG og Dagbladet, og analyserte blant annet annonsemarked og innhold. Utredningen slutter seg i hovedsak til Konkurransetilsynets konklusjoner. Til spørsmålet om Konkurransetilsynet har rett i at avgiftsfritaket for aviser virker utilbørlig konkurransevridende, heter det :

"En tradisjonell, prisfokusert analyse av konkurransesituasjonen mellom aviser og ukeblader, gir ikke en tilstrekkelig belysning av spørsmålet om de to produktene konkurrerer på det samme marked. Men selv med utgangspunkt i en tradisjonell analyse basert på konkurransemyndighetens begrepsdannelser og analyseform, kan det gis god argumentasjon for at de to mediene opererer i det samme produktmarked.

Det ville være riktig å legge en mer "moderne" økonomisk oppfatning av konkurransesituasjonen i et marked til grunn, spesielt fordi blader og aviser i økende grad framstår som såkalte merkevarer. En slik tenkemåte preger i dag både amerikansk og europeisk rettsoppfatning og regulatorisk praksis.....

På et slikt grunnlag mener vi at mange aviser og ukeblader i regulatorisk forstand må sies å konkurrere på det samme marked. Siden merverdiavgiften utgjør en betydelig andel av brutto utsalgspris for varer og tjenester, vil ulike regler for avgiftsplikt for produkter innen det samme marked prinsipielt representere en påvirkning av konkurransesituasjonen. Ulikheten i avgiftsplikt innebærer derfor en konkurransevridning. Denne konklusjonen sammenfaller med Konkurransetilsynets beslutning i saken, jfr. Brev til Planleggings- og administrasjonsdepartementet av 4. Juli 1997."

Etter at Norske Avisers Landsforening i juni 1998 reagerte overfor Departementet med motsatte vurderinger av konkurranseforholdet, ble Konkurransetilsynet bedt om å gi en ny uttalelse, eventuelt si om det sto ved sin gamle. Tilsynet bekreftet i september 1998 at det sto ved sitt standpunkt.

7.8.5 Norske Avisers Landsforenings syn

NALs holdning til momsfritaket og argumentasjon overfor ukepresse og Konkurransetilsyn er i tillegg til egne uttalelser (brev til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 10. juni 1998 og 16. november 1998) presentert i utredningen "Merverdiavgift på aviser? En konkurranserettslig vurdering av advokat dr. juris Bjørn Stordrange av 5. mars 1999". Professor Karl Erik Gustafsson ved Göteborgs universitet ble i tillegg bedt om å gjennomgå rapporten fra Senter for medieøkonomi.

Utredningen fra Stordrange konkluderte i fire punkter, se punkt 1 ovenfor om avgiftsfritak for dagsaviser i forhold til lovgiver og skiftende regjeringer.

Andre hovedkonklusjon er at det ikke er noen konkurranserettslige vurderinger som tilsier at ukepresse og aviser må likebehandles. Ukepressen kan ikke erstatte avisene, fordi avisene fyller helt andre funksjoner enn ukepressen. Ukepressen har ikke den dagsaktuelle funksjonen avisene har.

For det tredje, konkluderer Stordrange, er Konkurransetilsynets uttalelser i spørsmålet basert på en ren rettspolitisk analyse. Uttalelsene er ikke rettslig bindende, eller uttrykk for et politisk avveiet syn. Konkurransetilsynet bygger videre sine uttalelser på utilstrekkelig saksbehandling. Vurderingene fremstår som faktisk overfladiske og omtrentlige.

Fjerde hovedkonklusjon er at Konkurransetilsynets uttalelser bygger på en utilstrekkelig analyse av konkurranse- og markedsbegrepet, der det sentrale spørsmålet om et ukeblad kan erstatte en dagsavis sine funksjoner i samfunnet ikke er vurdert.

Både denne utredningen og NALs brev til Departementet utdyper hovedsynet fra organisasjonen om at løssalgsaviser og ukeblad ikke konkurrerer på samme marked, verken når det gjelder innhold lesere eller annonser.

NAL sier videre i brev av 16. november 1998:

"Det er verdt å huske at merverdiavgift er en sluttbrukeravgift. Aviser som ikke vil tape opplag på det vil legge på prisene for å kompensere inntektsbortfall ved innføring av merverdiavgift. Det er de avisene som ikke har en markedsmessig posisjon som gjør at de kan legge hele belastningen over på leserne som vil tape mest på innføring av merverdiavgift, og det er disse avisene man har pressestøtte for å hjelpe. Angrepet på merverdiavgiftsfritaket er derfor først og fremst et angrep på avismønsteret i Norge.

Merverdiavgiftsfritaket er et virkemiddel i den offentlige pressepolitikken fordi avisenes samfunnsrolle er av vital betydning for demokratiprosessene og kulturen, og fordi ingen andre medier kan fylle denne rollen."

Professor Gustafsson ved Handelshögskolan, Göteborgs Universitet, understreket blant annet at når man gjør sammenstillinger av merverdisatsene i ulike land, bør man spørre seg om forskjellene kan forklares med forskjeller i de ulike landenes mediestruktur. Han mener man ikke behøver å gå spesielt langt i slike sammenlikninger for å se at det finnes strukturelle forklaringer til at merverdisatsene er ulike: I utlandet finnes det flere ukepublikasjoner som er nyhetsmagasin, og som dermed står dagsavisen nærmere. (Economist og New Statesman i Storbritannia, Der Spiegel og Focus i Tyskland og i Frankrike langs hele den politiske skalaen fra Le Nouvel Observateur til ven-

stre og til Le Point til høyre). I Norden finnes bare ett slikt magasin, Finlands Suomen Kouvalehti.

Selv den tradisjonelle ukepressen ser annerledes ut andre steder i Europa enn i Norden. Ukeavisene har ofte mye større opplag enn dagsavisene, og de har tyngre innhold. Ukepressen oppviser et bredere spekter i andre land.

7.8.6 Uttalelser

Bare noen av uttalelsene som Dagspresseutvalget har mottatt, har kommentert merverdiavgiften. De konkrete forslagene er også få, med Konkurransetilsynet, NALs og Foreningen Norsk Ukepresse som de vesentligste. Konkurransetilsynet sier i sin uttalelse følgende:

"Tilsynet mener at Dagspresseutvalget bør se nærmere på de konkurransemessige problemstillinger som fritaket for merverdiavgift medfører med sikte på å endre ordningen slik at den ikke bidrar til å begrense konkurransen mellom markedsaktørene.

Utviklingen vil medføre at det er behov for å vurdere mediemarkedet i en større helhet både med hensyn til konkurransebetingelsene mellom aktørene, og i forhold til virkemidler for å sikre ytringsfrihet og mediemangfold. Etter tilsynets mening bør derfor Dagspresseutvalget ikke bare fokusere på rammebetingelsene til pressen, men også vurdere hvilke virkninger disse rammebetingelsene kan få for andre medier og markedsaktører som helt eller delvis opererer i de samme markedene."

7.8.7 Merverdiavgift som pressestøtte

På oppdrag av utvalget har førsteamanuensis dr. oec. Guttorm Schjelderup ved Norges Handelshøyskole utført en analyse av hvordan indirekte skatter kan benyttes for å oppnå målene for pressestøtten (vedlegg 1). Schjelderup påpeker prinsipielt at det er et sentralt spørsmål om pressestøtten kan sees isolert fra næringspolitikken i andre markeder, og at ulik bruk av merverdiavgifter i avissektoren i forhold til resten av økonomien kan tenkes å ha uheldige virkninger på andre næringer. Schjelderup forutsetter i analysen videre at pressestøtten kan diskuteres isolert fra andre markeder.

"Dersom det er slik at pressestøtten skal være selvfinansierende, kan dette gjøres ved at man innfører en uniform moms på dagspressen og at disse inntektene benyttes til å subsidiere de avisene man mener er støtteberettiget. Et selvfinansierende system kan skape vansker for oppnåelsen av de politiske mål ved pressestøtten, dersom det er slik at størrelsen på momsinntektene er for små i forhold til den støtte man ønsker å utbetale til utvalgte aviser. I tillegg kan det tenkes at øremerkede midler fra momsinntektene kan bli utsatt for press fra særinteressegrupper som ønsker å øke egne overføringer.

Et selvfinansieringssystem med øremerking av midler må derfor konstrueres slik at det i minst mulig grad lar seg omdisponere til andre politiske forhold."

Schjelderup understreker videre at selektiv støtte gjennom bruk av momsinntektene vil innebære konkurransemessige vridninger i favør av de avisene som mottar støtte, og slik sett kan være et egnet virkemiddel for å prioritere enkeltaviser. Dermed unngår man også en eventuell lovstridig differensiering av merverdiavgiften.

Rammebeløp

Et alternativ til et selvfinansierende system kan være at myndighetene gir et årlig rammebeløp, skriver Schjelderup videre. Men på samme måte som ved et selvfinansieringssystem kan man risikere at et system med rammebeløp fører til lavere rammer enn hva som er ønskelig ut fra målene med pressestøtten. Slik sett er det vanskelig å argumentere for at det ene systemet er bedre enn det andre. Et selvfinansieringssystem vil imidlertid ha den fordel at skatteprovenyet til dels kan fastsettes gjennom momssatsens størrelse.

Konkurransesituasjonen

Schjelderup har også vurdert konkurransesituasjonen og sier her at det ikke er åpenbart at andre mediekanaler som ukepresse, riksradio TV og Internett-aviser er mindre berettiget til støtte enn dagspressen, fordi de alle til en viss grad konkurrerer om de samme kundene. Han påpeker også at dersom noen aviser også driver annen medievirksomhet, kan en risikere at pressestøtten medfører kryss-subsidiering av annen medievirksomhet. Slik kryss-subsidiering kan være vanskelig å oppdage, og for å forhindre slike transaksjoner kreves det ofte vanntette skott mellom de ulike bedriftene.

7.8.8 Oversikt over momsritaket for norske aviser i 1998.

På oppdrag fra Dagspresseutvalget har Statens medieforvaltning beregnet hvordan innføring av moms vil slå ut på noen utvalgte aviser og for grupper av aviser. I tabell 7.7 viser beregninger hvordan en momssats på 6, 12 og 23 prosent vil slå ut.

Tabell 7.7: Beregninger for momssatser på 6, 12 og 23 prosent (1000 kroner)

Aviser/grupper	6 %			12 %			23 %		
	Abon.	Løs- salg	Totalt	Abon.	Løs- salg	Totalt	Abon.	Løs- salg	Totalt
Alle aviser	167 781	128 361	296142	335 562	256 722	592 284	643 161	492 050	1 135 211
Støtteberettigede aviser	32 699	6 918	39 617	65 398	13 836	79 234	125 345	26 519	151 864
Nummer to-aviser	21 849	5 277	27 126	43 699	10 553	54 252	83 756	20 227	103 982
Riksspr. menings- bærende	10 269	724	10 993	20 538	1 448	21 987	39 365	2 776	42 141
Ukeavisene	1 637	240	1 876	3 273	479	3 753	6 274	919	7 193
Løssalgsavisene	842	96 970	97 812	1 684	193 941	195 625	3 227	371 720	374 947
Eksempler:									
Aftenposten	31 379	5 141	36 519	62 757	10 281	73 039	120 285	19 706	139 991
Dagens næringsliv	7 637	4 777	12 414	15 275	9 553	24 828	29 277	18 310	47 587
Bergensavisen	1 708	2 454	4 162	3 417	4 907	8 324	6 549	9 406	15 955
Rogalands Avis	1 045	441	1 485	2 090	881	2 971	4 005	1 689	5 694
Fremtiden	880	111	991	1 760	223	1 982	3 372	427	3 799
Tromsø	507	290	797	1 014	580	1 594	1 943	1 112	3 055
Dagsavisen	3 756	560	4 317	512	1 121	8 633	14 399	2 148	16 547
Nationen	1 800	8	1 808	3 601	16	3 616	6 902	30	6 931
Bladet Tysnes	48	5	53	96	9	105	184	18	202
Bladet Harstad	39	18	58	78	37	115	150	70	221
Dagbladet	427	34 866	35 294	855	69 733	70 588	1 638	133 655	135 293
VG	415	62 104	62 518	829	124 208	125 037	1 589	238 065	239 654

Tabell 7.8 viser utslagene for fire utvalgte aviser av en merverdiavgift på henholdsvis 6, 12 og 24 prosent på abonnement og løssalg for 1999. For Bergens Tidende er det brukt regnskapstall for 1998.

Tabell 7.8: Utslag for fire utvalgte aviser av merverdiavgift på henholdsvis 6, 12 og 24 prosent på abonnement og løssalg for 1999 (1000 kroner)

	6 %		12 %		23 %	
	Abon.	Løs.	Abon.	Løs.	Abon.	Løs.
Adresseavisen	8340	1320	16680	2640	31970	5060
Bergens Tid. ¹⁾	8396	2597	16793	5194	32186	9956
Stavanger Aft.	6519	1035	13038	2070	24989	3967
Vårt Land	2964	121	5928	241	11361	462

¹⁾For Bergens Tidende er det brukt regnskapstall for 1998

Kilde: (Statens medieforvaltning)

7.8.9 Finansdepartementets beregninger

Finansdepartementet, som har bebudet en momsreform i 2000, har i Nasjonalbudsjettet 2000 lagt følgende beregninger og vurderinger til grunn:

"Nullsatsen for aviser utgjør om lag 1 mrd. kroner. Anslaget baseres på at merverdiavgiftssatsen er 0 istedenfor 23 pst. av omsetningsverdi. Siden fritaket er i prosent av omsetningsverdi, vil denne formen for indirekte støtte avhenge av omsetningsverdien på avisene. Slik sett får store aviser med høy omsetningsverdi større støttebeløp enn aviser med lav omsetningsverdi.

Nullsatsen på aviser er en form for støtte til aviser som kommer ut minst én gang per uke. Denne støtten kommer både aviseierne og kundene som kjøper aviser til gode.

Det er i første rekke aviser med stor omsetning som nyter godt av merverdiavgiftsfritaket. De største eierne av de største avisene er medieselskaper som Schibsted og A-pressen. Løssalgsavisene mottar nesten 40 pst. av den samlede støtten fra merverdiavgiftsfritaket.

Avisene har inntekter særlig fra salg av aviser, men også fra annonsesalg. Annonnesalg er avgiftsbelagt med 23 pst. merverdiavgift. Avisene er merverdiavgiftspliktige for omsetning av annonser og har fradragsrett for anskaffelser til bruk i slik virksomhet. Generelt har abonnementsaviser større andel av inntektene fra salg av annonser enn løssalgsavisene. Sammenliknet med løssalgsaviser er dermed abonnementsavisene avgiftsbelagt for en betydelig høyere andel av inntektene under dagens regelverk. Belastningen for disse avisene vil dermed bli mindre enn for løssalgsavisene ved en eventuell fjerning av nullsatsen. De siste årene har det kommet stadig flere aviser som fullfinansieres gjennom annonsesalg og som distribueres gratis. Slike aviser har dermed en konkurranseulempa under dagens regelverk, bl.a. ved at alle inntektene er avgiftsbelagt.

Det oppstår også konkurransevidringer i dagens regelverk ved at ukeblader er merverdiavgiftspliktige, mens løssalgsaviser, som i noen grad kan hevdes å være konkurrerende, er null-satset. Ukebladbransjen har tatt opp dette spørsmålet, og har bl.a. hevdet at løssalgsavisene i stadig større grad kan betraktes som konkurrerende med ukebladene og at en på denne bakgrunn har ønsket en endring av regelverket.

En fjerning av nullsatsen for aviser vil langt på vei løse eventuelle konkurransevidringsproblemer i dagens regelverk, ved at det blir avgiftsplikt på 23 pst. for all omsetning av aviser og ukeblader.

Et offentlig utvalg vurderer for tiden pressens rammevilkår. Vurderinger av pressestøttens betydning for de mediepolitiske målene inngår i dette arbeidet. Utvalget har frist til 15. april 2000."

7.8.10 Situasjonen EU og andre land

I EU-landene skal den normale momssatsen være på minst 15 prosent. I tillegg kan man ha to lavere satser for varer og tjenester som tjener sosiale eller kulturelle forhold. Disse satsene må være på minst 5 prosent. Land som før 1992 hadde lavere sats enn 5 prosent, har midlertidig fått lov til å beholde denne satsen inntil videre.

Tabell 7.9: Utvalgte lands momssatser

Sverige:	25	12	6	(pluss nullsats)
Finland:		22	17	8 (pluss nullsats)
Østerrike:	20	12	10	
Portugal:	17	12	5	

Tabell 7.10: Momssatser i EU-land

Land	Normal	Dagsaviser	Magasiner	Bøker	CD-rom	On-line
Østerrike	20	10	10	10	20	20
Belgia	21	0	6	6	21	21
Danmark	25	0	25	25	25	25
Finland	22	0/22	0/22	12	22	22
Frankrike	20.6	2.1	2.1	2.1	20.6	20.6
Tyskland	15	7	7	7	15	15
Hellas	18	4	4	4	18	18
Irland	21	12.5	21	0	21	12.5
Italia	19	4	4	4	19(N)	19(N)
Luxemb.	15	3	3	3	15	15
Nederland	17.5	6	6	6	17.5	17.5
Norge	23	0	23	0	23	23
Portugal	17	5	5	5	17	17
Spania	16	4	4	4	16	16
Sverige	25	6	25	25	25(N)	25(N)
Sveits	6.5	2	2	2	6.5	6.5
Storbrit.	17.5	0	0	0	17.5	17.5

(N) Noter:

Italia: Når en CD-rom blir solgt som et supplement til en avis, publisasjon eller bok, blir momsen redusert fra 19 til fire prosent. Nyhetsbyråenes onlinetjenester er ilagt fire prosent moms. Sverige: Fritak for merverdiavgift ble endret i 1996 fra en nullsats til 6 prosent merverdiavgift i erkjennelsen av at graderte satser kommer i EU-området. Aviser er ilagt seks prosent moms for sine elektroniske produkter hvis disse har nyhetsavisinnhold.

Finland: Har forskjellige momssatser på løssalg og abonnementsaviser. Abonnementsaviser har avgiftsfritak, mens løssalgsaviser er ilagt den vanlige avgiftssatsen på 22 prosent. Finland er det eneste nordiske landet som opererer med forskjellsbehandling mellom løssalg- og abonnementsaviser. Avgiften på løssalget ble innført umiddelbart etter andre verdenskrig. Hensikten var å beskytte "seriøse" aviser mot den "gule presse" ifølge det finske Trafikministeriet. Begrunnelsen var også opprinnelig at det ikke var løssalgsaviser i Finland. Først fra 1969, 25 år etter innføringen av merverdiavgiften på løssalgsaviser gikk Ilta –Sanomat, Finlands største løssalgsavis over til løssalg.

Kilde: (European Newspaper Association)

Tabell 7.11: Tabellen viser momsbelastning i prosent på aviser i land utenfor EU-området

	Moms på aviser	Generell momsats
Brasil	2	18
Bulgaria	20	20
Canada	7	7
Kroatia	22	22
Tsjekkia	5	22
Estland	0/18	18
Ungarn	12	12/25
Island	14	24,5
Japan	5	5
Mongolia	15	
New Zealand	12,5	12,5
Slovakia	6	6/23
Sør-Afrika	14	14
Sør-Korea	10	10
Sri Lanka	18	
Tyrkia	1	15
Uruguay	23	23

Kilde: (World Press Trends 1999)

7.8.11 Utvalgets vurdering

Utvalget mener en differensiert og variert presse med mulighet til å ivareta sine funksjoner er like viktig som tidligere, og at prinsippet om at det trykte ord ikke skal avgiftsbelegges, står like sterkt som før.

Den totale pressestøtten over statsbudsjettet utgjorde i 1999 217 millioner kroner. Momsfritaket beløp seg til 1019 millioner, etter å være korrigert for fradrag for inngående moms og antatt mindre opplag. Av den samlede pressestøtten på 1236 millioner (ikke inkludert portosubsidier og statlig annonsering) utgjorde dermed momsfritaket 82 prosent. I 1982 utgjorde den direkte pressestøtten 161 millioner kroner, mens momsfritaket var på "vel 200 millioner kroner" (NOU 1983:3). Basert på en beregnet merverdiavgift på 220 millioner kroner og med den samme korrigeringsfaktor på 10 prosent gir dette en fordeling med 45 prosent på direkte støtte og 55 prosent på momsfritaket i 1982.

Omregnet etter konsumprisindeksen utgjorde den direkte pressestøtten i 1982 324 millioner 1999-kroner, mens merverdiavgiftsfritaket utgjorde 403 millioner kroner. Sammenliknet med 1999 er den reelle verdien av den direkte pressestøtten redusert med 107 millioner kroner eller 33 prosent. Merverdiavgiftsfritaket er i den samme perioden økt med 616 millioner kroner eller 153 prosent. Det er derfor i denne perioden skjedd en sterk forskyvning av pressestøtten fra direkte pressestøtte til indirekte pressestøtte gjennom merverdia-

vgiftsfritaket. Grunnen til økningen i verdien av merverdiavgiftsfritaket er en kombinasjon av økt opplag, økte priser og økt momssats.

Fritaket må antas å ha en betydning for avisforbruket, men utvalget bemerker at den direkte støtten som er helt sentral for å oppfylle målene for pressepolitikken er redusert både absolutt og relativt.

Utvalget har diskutert løssalgsavisene spesielt og ser at utslagene av momsfritak er svært store for løssalgsavisenes vedkommende. Utvalget ser også at det kan oppfattes som et element av konkurransevridding i momsfritaket i forhold til publikasjoner og medier som ikke har momsfritak.

Reklameskatt

I Sverige ble reklameskatten innført for å tilføre midler til den direkte press støtten. Avgiften har imidlertid vist seg å være både vanskelig å innføre og å administrere. Den har dessuten virket ulikt og konkurransevriddende, og er tenkt avvirket når det er funnet alternative måter å finansiere den direkte støtten på. Utvalget antar at man ville møte tilsvarende problemer ved å innføre reklameavgift i Norge, og foreslår derfor ikke avgift på reklame. Avgiften ville videre særlig ramme aviser med høye annonseinntekter og i mindre grad berører løssalgsaviser. Reklameavgift ville dessuten kunne forsterke tendensen til annonsenedgang.

Aviser og ukepresse

Ukepressen er ikke unntatt fra merverdiavgiften. Ukepressen mener, som utvalget tidligere har beskrevet, at dette er urimelig, ut fra konkurransesituasjonen. Ukepressen argumenterer derfor med primært at den også må bli fritatt for merverdiavgift, sekundært at dagsaviser og ukepresse blir ilagt samme momssats og da forutsetningsvis en lavere sats enn den ordinære på 23 prosent. I særlig grad mener ukepressen at konkurransehensyn kommer inn i forhold til løssalgsavisene, og at konkurransesituasjonen har tilspisset seg i den senere tid, og etter at løssalgsavisenes nye lørdagsmagasin/rapportmagasin er etablert. Utvalget har også mottatt materiale som argumenter for ukepressens kulturelle betydning i forhold til lesning.

Merverdiavgift

Utvalget mener prinsipielt at den ideelle begrunnelsen som i sin tid ble gitt for å frita avisene for moms, nemlig avisenes funksjon som den å gi enkeltmenneskets tilgang til og mulighet for fri meningsdannelse og demokratisk deltakelse, ikke er svekket. Tvert imot vil man kunne hevde med styrke at ved et tusenårsskifte der mediemangfoldet er mye større enn før, der informasjonssstrømmen kan synes tilfeldig og målløs, er det mer enn noensinne behov for at avisene skal ha mulighet til å ha denne rollen og kunne påta seg et garantistansvar for at vesentlig informasjon og kunnskap når befolkningen. Dette er også i tråd med konklusjonene fra Ytringsfrihetskommisjonen. Kommisjonen foreslår, som utvalget tidligere har vært inne på, at retten til innsyn i offentlig forvaltning grunnlovfestes. Det samme gjelder statens plikt til å legge forholdene til rette slik at enkeltmennesket skal kunne delta i en opplyst samtale.

Fra et slikt ståsted er det ikke urimelig å hevde at behovet for en differensiert og variert presse med økonomisk mulighet for å ivareta sin posisjon til og med er sterkere enn tidligere, og at prinsippet om at det trykte ord ikke skal avgiftsbelegges, står like sterkt som før.

Utvalget har vurdert hvorvidt innføring av moms på aviser kan bidra til å oppfylle målene som er knyttet til pressestøtten. Etter utvalgets vurdering synes det for det første klart at en innføring av merverdiavgift for dagspressen vil bidra til å øke prisen på aviser og derved redusere det totale antall aviser solgt. Hvor sterk reduksjonen i omsatt mengde vil bli, avhenger av priselastisiteten i etterspørselen etter aviser, det vil si hvor stor prosentvis nedgang i avisomsetningen som vil følge av en gitt prosentvis endring i avisprisen. På kort sikt antas priselastisiteten å være forholdsvis lav, mens den på lengre sikt vil være høyere. En lav priselastisitet vil på den ene side si at en betydelig del av en pålagt momssats vil bli veltet over på avisprisen, mens utslaget i omsatt mengde på den annen side vil bli relativt begrenset på kort sikt. På lengre sikt vil imidlertid dette stille seg annerledes, ved at priselastisiteten da som nevnt vil være høyere.

Uten å ta stilling til priselastisitetens størrelse som et gjennomsnitt for alle aviser og på kort og lang sikt, legger utvalget til grunn at innføring av moms vil redusere avisforbruket. Dernest mener utvalget at det er rimelig å anta at en eventuell innføring av moms vil ramme nummer to- og tre-aviser sterkere enn nummer en-aviser. Dette antas å ville være i strid med ønsket om avis konkurranse på lokalt og riksdekkende plan.

Utvalget er som tidligere nevnt klar over at et momsfritaket kan gi dagspressen en konkurransefordel vis-à-vis ukepressen, som ikke er fritatt for moms under dagens ordning. Konkurransefordelen kan også gjøre seg gjeldende overfor radio, TV og nyhetsformidling via Internett. Konkurransesituasjonen er imidlertid ikke entydig klar. Lokalaviser er for eksempel neppe i konkurranse med ukepressen, men i konkurranse med andre typer medier som lokalradio. For andre deler av dagsavisene, og da spesielt noen av de riksdekkende, er konkurransen med ukepressen sterkere.

I en vurdering av mulige konkurransevidninger mener utvalget at man må ta hensyn til det samlede konkurransebildet. Det at noen aviser er i delvis konkurranse med ukepressen, som er pålagt moms, kan i alminnelighet ikke i seg selv være nok til å berettiggjøre innføring av moms for å korrigere for en slik konkurransevidning. I siste instans vil man i dette spørsmålet måtte vurdere målene for pressestøtten opp mot de konkurransevidninger som måtte finnes for enkelte deler av dagspressen. Et hovedprinsipp for bruk av virkemidler, hvis man ønsker å eliminere slike konkurransevidninger, er at dette gjøres best ved direkte tiltak overfor de berørte aviser, for eksempel i form av tilsvarende momspålegg for disse som for ukepressen, snarere enn å endre de totale rammevilkår for hele dagspressen.

Avisenes demokratifunksjon vil ikke i samme grad kunne gjøres gjeldende for ukepressen, selv om ukepressen kan ha betydning for å stimulere til lesning og ellers inneholde verdifullt stoff. Endelig vil utvalget anføre at mandatet er å vurdere dagspressens stilling. Utvalget har derfor ikke funnet det naturlig å ta stilling til hvorvidt ukepressen bør bli fritatt for moms, eller få en lavere momssats.

Videre tilsier en samlet vurdering av konkurransesituasjonen mellom ulike medier og dagspressen at offentlige støtteordninger til andre medier må tas med i betraktningen. Noen mediekanaler mottar for eksempel lisenspenger og grunnstøtte, og slik støtte kan i sum tenkes å ha tilsvarende samlede konkurransevirkninger som et momsfritak. Dernest driver noen aviser også annen type medievirksomhet, slik at et momsfritak indirekte kan medføre intern kryssubsidiering av annen medievirksomhet. Totaleffekten på konkurransen i slike tilfeller er ikke opplagt.

Utvalget mener at en totalvurdering av konkurransebildet som beskrevet over er viktig å foreta i relasjon til spørsmålet om moms, men finner at dette faller utenfor utvalgets mandat. På generelt grunnlag vil utvalget likevel fremheve at det ikke har holdepunkter for å mene at konkurransevidningene som følge av fritaket fra merverdi er betydelige når man ser hele dagspressen i sammenheng. Spørsmålet om konkurransevidning synes i første rekke å være knyttet til forholdet mellom ukepressen og deler av dagspressen. Utvalget legger til grunn at dette er et spørsmål som vil bli vurdert i forbindelse med momsreformen som regjeringen har bebudet.

Utvalget har vurdert muligheten for å benytte merverdiavgift som en integrert del av pressestøtten. I et slikt system kunne inntektene fra merverdiavgiften på avisomsetning bli reservert for pressestøtte og fordelt på enkelte aviser etter prioritet. Dette ville i tilfelle kunne dempe nedgangen i etterspørselen etter aviser som følge av en merverdiavgift. Totaleffekten av et slikt system ville likevel antas å innebære et visst redusert aviskonsum. Det er videre usikkert om et slikt system kan oppfylle de andre målene for pressestøtten. Dessuten er det et spørsmål om en slik "øremerking" av moms til direkte pressestøtte vil kunne gjennomføres som en del av den samlede momsordning. Utvalget har derfor kommet til at det ikke vil anbefale en ordning med merverdiavgift for dagspressen.

Selv innføringen av en lav momssats som kunne tenkes å dempe eventuelle konkurransevidninger, vil etter utvalgets mening redusere den samlede omsetning av aviser. Dessuten mener utvalget at selv en lav sats vil kunne slå uheldig ut for nummer to- og nummer tre-aviser. Dette vil kunne bidra til å svekke den interne konkurransen i avismarkedene både på det lokale og det riksdekkende plan. En slik innskrenkning av konkurransen vil etter utvalgets vurdering være uheldig, da det kan tenkes at de langsiktige konsekvenser blir færre aviser og dermed mindre mangfold i dagspressen.

Kapittel 8

Økonomiske og administrative konsekvenser

I punkt 7 i utvalgets mandat heter det at utvalget skal utrede de økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag.

Utvalget foreslår at produksjonstilskuddet økes til 240 millioner kroner per år. Dette innebærer en økning på kroner 76 millioner i forhold til vedtatt budsjett for 2000.

Utvalget foreslår også øremerkede årlige bevilgninger til: 1) tiltak for bedre å nå barn og unge som lesergrupper, 2) etableringstilskudd og ekstra produksjonstilskudd, 3) økt støtte til kompetanseheving, forskning og utvikling, – med til sammen 23 millioner kroner. For tiltakene 1 og 2 må det utarbeides spesielle regler.

Utvalget foreslår å redusere tillegget i produksjonstillegget til støtteberettigede aleneaviser og nummer en-aviser med opplag under 6000 i Nord Norge fra 100 prosent til 50 prosent.

Utvalget foreslår å avvikle det spesielle distribusjonstilskuddet til aviser i Finnmark.

Tilskuddet til samiske og kvenske aviser foreslås øket med en million kroner årlig, fra 8 millioner kroner til 9 millioner kroner årlig.

Til sammen innebærer forslagene foran en årlig økning på 100 millioner kroner årlig.

Utvalget foreslår at Statens annonseregulering endres slik at staten ikke lenger skal være pålagt stillingsannonsering. Denne annonseringen koster i dag ca. 250 – 300 millioner kroner årlig. Det er vanskelig å anslå nøyaktig hvor mye av dette som kan spares, men endringen vil kunne innebære en betydelig besparelse. En del av annonseringen er i aviser som får produksjonstilskudd. Det er en forutsetning for forslaget at disse avisene får kompensert bortfallet med økt produksjonstilskudd utover de kr 240 millioner kroner.

Utvalget foreslår en ny beregningsmodell for produksjonsstøtten. Modellen vil kreve noe større saksbehandler-kapasitet i Statens medieforvaltning.

Kapittel 9

Særmerknad fra utvalgets leder

Utvalget tilrår enstemmig at momsfritaket for aviser beholdes som i dag og at produksjonstilskuddet økes til 240 millioner kroner. Hvis det er nødvendig for å skaffe inndekning for økningen i produksjonstilskuddet, går lederen subsidiært inn for at det innføres en moms på aviser med 5 prosent.

Pressestøtte omfatter både direkte og indirekte støtte. Den direkte støtten er i første rekke produksjonstilskuddet som gis til en del aviser etter bestemte kriterier. Den indirekte støtten er fritaket for merverdiavgift som omfatter alle aviser. I den grad statens annonsering skjer ut fra andre kriterier enn behovet for å informere, vil en del av denne annonseringen også kunne betraktes som pressestøtte. Hvis portotakstene for aviser ikke avspeiler de reelle kostnader vil dette også være en form for indirekte pressestøtte. Med de økninger som er foretatt i portotakstene de siste årene må det antas at de uansett ikke lenger innebærer noen form for subsidiering.

Produksjonstilskuddet utgjorde i 1999 160 millioner kroner. Verdien av momsfritaket er i Nasjonalbudsjettet for 2000 beregnet til kr 1000 millioner, basert på opplagsinntektene i 1996. Statens medieforvaltning har beregnet verdien av fritaket for merverdiavgift til kr 1135 millioner for 1998. Dette er beregnet ut fra full merverdiavgift på 23 prosent og uendrede opplagsinntekter. Dersom avisene var ilagt full moms og prisen var blitt øket tilsvarende, ville dette redusert opplaget. Hvor mye vil avhenge av hvor priselastisk etterspørselen etter aviser er. I det følgende er det forutsatt en priselastisitet på 0,5, men det må understrekes at dette er et rent regneteknisk tall og at den faktiske elastisiteten ved eventuell innføring av moms ikke behøver å bli slik. Det kan også bli ulik elastisitet for de forskjellige avisene. I Sverige er det gjort anslag som varierer fra en priselastisitet fra 0.1 til 0.8 (SOU 1995:37). En priselastisitet på 0,5 innebærer at en prisøkning på 5 prosent gir en salgsnedgang på 2,5 prosent.

Videre ville momsppliktige bedrifter få fradrag for inngående moms på aviser. Finansdepartementet har antatt at dette siste kan utgjøre fem prosent av total moms, noe som kan synes høyt. Skjematisk er verdien av momsfritaket som Statens medieforvaltning har beregnet for 1998 redusert med ti prosent, som skal kompensere for nedgang i opplag og bedriftenes fradrag for inngående moms. Med en reduksjon på 10 prosent vil det totale momsfritaket utgjøre 1021 millioner kroner. Sammen med produksjonstilskuddet og andre bevilgninger på statsbudsjettet på til sammen kr 217 millioner, utgjorde pressestøtten 1238 millioner kroner i 1999, når det ikke tas hensyn til statlig annonsering og når verdien av momsfritaket forutsettes å være det samme som i 1998.

Nedenfor er en oversikt over de ti avisene som fikk mest pressestøtte i 1999. I tallene er verdien av det beregnede momsfritaket skjematisk redusert med ti prosent i forhold til beregningene til Statens medieforvaltning

Tabell 9.1:

	Prod.tilskudd (i mill. kr)	Momsfritak	Totalt
Verdens Gang		215	215
Aftenposten		126	126
Dagbladet		121	121
Dagens Næringsliv		43	43
Dagsavisen	29	14	43
Bergens Tidende		42	42
Adresseavisen		37	37
Bergensavisen	20	14	34
Vårt Land	18	12	30
Stavanger Aftenblad		29	29
Til sammen	67	653	720

For en avis som Dagens Næringsliv der trolig en særlig stor andel av abonnentene er bedriftskunder med rett til fradrag for inngående moms, kan den reelle verdi av momsfritaket være mindre enn i tabellen.

Til sammen får disse ti avisene ca. 60 prosent av den samlede pressestøtten. De tre største avisene VG, Aftenposten og Dagbladet får ca. 40 prosent av den samlede støtten.

Av den samlede pressestøtte på 1236 millioner i 1999 utgjorde produksjonstilskuddet 18 prosent og fritaket for merverdiavgift 82 prosent. I 1982 utgjorde den direkte pressestøtten 161 millioner kroner og momsfritaket "vel 200 millioner kroner" (NOU 1983:3). Basert på en beregnet merverdiavgift på 220 millioner, og med den samme korregeringsfaktor på 10 prosent, gir det en fordeling med 45 prosent på direkte støtte og 55 prosent på momsfritaket.

I 1993 utgjorde den direkte pressestøtten over statsbudsjettet kr 263 millioner, mens verdien av momsfritaket utgjorde kr 846 millioner (igjen med en korreksjonsfaktor på ti prosent). Av den samlede pressestøtten på kr 1109 millioner i 1993, utgjorde den direkte støtte 24 prosent og momsfritaket 76 prosent.

Omregnet etter konsumprisindeksen utgjorde den direkte pressestøtten i 1982 324 millioner 1999-kroner, mens verdien av momsfritaket utgjorde 403 millioner. Sammenlignet med 1999 får vi da at den reelle verdi av den direkte pressestøtten er redusert med 107 millioner kroner eller 33 prosent. Merverdiavgiftsfritaket er i samme periode økt med 616 millioner eller 153 prosent. Det er derfor over denne perioden skjedd en sterk forskyvning av støtten til pressen fra direkte pressestøtte til indirekte pressestøtte gjennom merverdiavgiftsfritaket. Grunnen til økningen i verdien av merverdiavgiftsfritaket skyldes en kombinasjon av økt opplag, økte priser og økt momssats.

Omregnet etter konsumprisindeksen utgjorde den direkte pressestøtten i 1993 293 millioner 1999-kroner, mens verdien av merverdiavgiftsfritaket utgjorde kr 942 millioner. Fra 1993 til 1999 er derfor den direkte pressestøtte reelt redusert med 76 millioner eller 26 prosent. Av reduksjonen på 107 millioner 1999-kro-

ner fra 1982 er derfor største delen skjedd over de aller siste årene. I perioden 1993–1999 er verdien av moms fritaket økt med 79 millioner eller ganske nøyaktig det samme som den direkte pressestøtten er skåret ned.

Den opprinnelige begrunnelse for merverdiavgiftsfritaket var ønsket om "å opprettholde en differensiert dagspresse og derved skape grunnlag for en mangesidig og fri opinionsdannelse". Fritaket for merverdiavgift spiller imidlertid knapt noen rolle når det gjelder målet om en differensiert dagspresse. Her er det den direkte pressestøtte i form av produksjonstilskudd som er helt avgjørende. Merverdiavgiftsfritaket må antas å ha en viss betydning for det totale avisforbruk, men også her er produksjonstilskuddet viktigere, fordi det bidrar til å opprettholde et vesentlig større antall aviser. Det er derfor et paradoks at den direkte støtten som er helt sentral for å kunne oppfylle målene for pressepolitikken, er redusert betydelig både absolutt og relativt, mens den indirekte støtten som betyr svært lite for å oppnå disse målene, er mer enn fordoblet.

Hvis målene for pressepolitikken skal opprettholdes, slik utvalget mener, forutsetter det etter utvalgets mening en betydelig økning i produksjonstilskuddet. Hvis dette ikke skal øke nettoutgiftene til pressen over statsbudsjettet, må de økte utgiftene til produksjonstilskudd og andre formål som utvalget foreslår kompenseres. Utvalget har pekt på at en endring av statens annonseregulering kan innebære betydelige besparelser, selv om de avisene som får produksjonstilskudd får full kompensasjon, noe utvalget forutsetter. De andre måtene å dekke inn økte utgifter til direkte pressestøtte, er enten å innføre moms, men med en vesentlig lavere sats enn den normale, eller ved en ny avgift på annonser.

Siden et av formålene med den direkte pressestøtten var å kompensere for manglende annonseinntekter, fordi disse inntektene ikke sto i forhold til størrelsen på opplaget for avisene, ville det på mange måter vært mest logisk med en avgift på reklame. Sverige har en slik avgift. Det er imidlertid så mange praktiske og administrative problemer med denne avgiften, at den er foreslått sløyfet. Utvalget har antatt at en ville møte tilsvarende problemer ved å innføre en slik reklameavgift i Norge, og har derfor ikke fremme et slikt forslag. En reklameavgift ville naturlig nok særlig ramme aviser med de største annonseinntektene, og i mindre grad berøre løssalgssavisene. Siden annonseinntektene kan risikere å gå ned i årene fremover ville en avgift kunne forsterke en slik tendens.

Tilbake står da innføring av moms med lav sats. En avgiftssats på 5 prosent ville med dagens opplagsinntekter (1998) og med de forutsetninger som er gjort, innebære en inntekt på kr 222 millioner, hvorav 30 millioner ville gjelde de avisene som mottar produksjonsstøtte. Siden utvalgets forslag til økt produksjonstilskudd og andre forslag utgjør ca. kr 100 millioner, vil en slik momssats innebære en betydelig reserve for å kunne dekke inn eventuelle nødvendige fremtidige økninger i produksjonstilskuddet.

Den foreslåtte sats på fem prosent vil tilsvare den laveste tillatte sats merverdiavgift innenfor EU når det midlertidige unntaket for lavere satser opphører.

I debatten om moms fritaket tas det av og til orde for på legge moms enten bare på løssalgssavisene, eller på avisenes løssalg, men la abonnementsavisene

eller avisenes abonnementsinntekter fortsatt ha nullsats. Finland har en slik ordning. Siden det er langt større distribusjonskostnader for abonnement enn for løssalg, kunne dette ses på som en kompensasjon for de høyere distribusjonsutgiftene. Jeg går ikke inn for en slik ordning. For det første ville konkurransehensyn kunne påberopes. Skulle en få de samme inntektene ved å ilegge moms bare på Dagbladet og VG, måtte de ha tilnærmet full momssats. Dessuten fyller også disse avisene de samme viktige demokratifunksjoner som andre aviser og som gjør at det ville være urimelig å særbehandle dem. Selv om VG med en momssats på fem prosent fortsatt vil være den avis som får mest pressestøtte, vil likevel verdien av den støtte momsfritaket innebærer bli redusert med nær femti millioner kroner.

Som understreket av et samlet utvalg har avisene mange viktige funksjoner som er uunnværlige for at demokratiet skal fungere tilfredsstillende. Helt eller delvis momsfritak kan derfor ses som en kompensasjon fra samfunnets side for disse tjenestene som det ellers ikke betales for.

Hallvard Bakke

Litteraturliste

- Avokatfirmaet Steenstrup: Merverdiavgift. Likebehandling av trykte medier (1998)
- Gripsrud, Jostein: Ukepressens kulturelle og samfunnsmessige betydning (1999)
- Gustafsson, Karl Erik: Presstödetts konsekvenser for bransch och stat
- Helgesen, Thorolf: Merkevarerbygging av aviser (1999)
- Helgesen, Thorolf: Skatt på kringkastingsreklame (1997)
- Høst Sigurd: Aviskonkurransen (1996)
- Høst Sigurd: Daglig mediebruk (1998)
- Høst, Sigurd og Severinsson, Ronny: Avisstrukturen i Norge og Sverige- 1960–1995(1997)
- Høyer, Rolf: Det trykte ord - likhet for loven om konkurransesituasjonen for aviser og ukeblader (1996)
- Nordic Baltic Media Statistics (Nordicom 1999)
- The Nordic Media Market (Nordicom 2000)
- NOU 1992: 14 Mål og midler i pressepolitikken
- NOU 1999: 26 Konvergens
- NOU 1999: 27 Ytringsfrihet bør finde Sted
- Simensen, Jens O: Meningsbærer eller meningsløs? Om avisenes samfunnsrolle (1999)
- SOU 1997: 53 Avskaffa reklamskatten!
- Stordrange, Bjørn og Mostad, Ellen C.: Merverdiavgift på aviser? En konkurranserettslig vurdering (1999)
- Statskonsult Rapport 1998: 2 Om pressestøtten og statens annonseregelverk St. meld.nr. 32 (1992–93) Media i tida
- Wale, Henny: Bruk og oppfatninger av medier blant barn og unge (2000)
- World Press Trends 1999
-

Vedlegg 1

Dagspresseutvalgets forslag til fordeling av produksjonstilskuddet

I beregningen er lagt til grunn opplysninger om opplagstall og utgivelseshypighet for 1999. Rammen er utvalgets forslag om et produksjonstilskudd på 240 millioner kroner. Det er også lagt til grunn at økningen fra dagens nivå opp til 240 millioner kroner, gjøres med et likt prosentvis tillegg for alle støtteberettigede aviser.

Tabell 1.1: For grupper aviser blir utslagene

Grupper	Prod.- tilskudd 1999	Utvalgets forslag
Nummer en- og aleneaviser	27 191 990	41 233 949
Opplag 1000-5000	21 434 057	32 502 618
Opplag 5000-6000	5 188 481	7 867 812
> 7000: Lofotposten	569 452	863 519
Nummer to-avisene	131 080 035	198 769 750
Meningsbærende	69 049 840	104 707 178
Øvrige nummer to-aviser	62 030 195	94 062 572
Totalt	158 272 025	240 003 699

Tabell 1.2: For enkeltavisene blir utslagene

Avisens Navn	Netto opplag	Utg. hyp.	Prod.tilsk. 1999	Utvalgets forslag
Akers Avis/Groruddalen	15 931	102	213 758	324 143
Altaposten	5 465	300	893 895	1 355 502
Andøyposten	2 532	149	544 110	825 088
Askøyværingen	4 779	98	213 758	324 143
Aura Avis	3 715	201	446 948	677 752
Aust-Agder Blad	3 683	139	272 055	412 544
Bergensavisen	31 022	353	19 655 182	29 805 118
Bladet Harstad	2 563	51	310 920	471 479
Bladet Tromsø	9 610	304	4 162 442	6 311 927
Bladet Tysnes	2 372	50	155 460	235 740
Brønnøysunds Avis	4 756	252	777 300	1 178 698
Byavisen	1 156	48	310 920	471 479
Bygdanytt	4 124	96	723 180	1 096 630
Bygdaposten for Hjelmeland	1 972	48	155 460	235 740
Bygdebl. Randaberg og Rennesøy	2 093	48	310 920	471 479
Bygdebladet	2 540	96	213 758	324 143

Tabell 1.2: For enkeltavisene blir utslagene

Avisens Navn	Netto opplag	Utg. hyp.	Prod.tilsk. 1999	Utvalgets forslag
Bygdeposten	5 784	152	272 055	412 544
Bø Blad	2 107	48	155 460	235 740
Bømlo-Nytt	4 051	143	272 055	412 544
Dagen	11 041	303	6 790 158	10 296 596
Dagsavisen	43 792	352	29 152 816	44 207 330
DrammensAvisa	12 827	303	5 537 565	8 397 164
Driva	4 360	151	446 948	677 752
Dølen	1 522	48	310 920	471 479
Fanaposten	4 938	99	213 758	324 143
Farsunds Avis	5 995	303	446 948	677 752
Finnmarksposten	1 423	51	310 920	471 479
Firda Tidend	3 123	149	272 055	412 544
Firdaposten	5 965	196	330 353	500 947
Fiskaren	9 602	145	2 543 234	3 856 560
Fjell-Ljom	2 560	49	155 460	235 740
Fjordabladet	2 911	147	272 055	412 544
Fjordingen	4 671	151	272 055	412 544
Fjuken	2 832	48	155 460	235 740
Framtid I Nord	3 444	152	544 110	825 088
Fredrikstadavisa Demokraten	9 866	352	4 931 723	7 478 465
Frostingen	1 210	49	155 460	235 740
Fylket	2 627	142	531 495	805 959
Gjesdalbuen	2 619	48	155 460	235 740
Grannar	3 962	96	213 758	324 143
Grenda	2 092	133	446 948	677 752
Grimstad Adressetidende	5 996	152	272 055	412 544
Haramsnytt	2 848	96	213 758	324 143
Hitra-Frøya	4 460	100	213 758	324 143
Hordaland Folkeblad	5 614	98	213 758	324 143
Høvågavisa	1 125	48	310 920	471 479
Inderøyningen	1 537	48	155 460	235 740
Innh.Folkebl. og Verdalingen	5 137	149	272 055	412 544
Jarlsberg Avis	2 853	149	272 055	412 544
Klassekampen	6 506	303	4 001 156	6 067 353
Kragerø Blad Vestmar	4 481	303	446 948	677 752
Kvinnheringen	4 863	148	446 948	677 752
Levanger-Avisa	4 913	152	272 055	412 544
Lierposten	2 421	48	155 460	235 740
Lillesands-Posten	4 184	101	213 758	324 143

Tabell 1.2: For enkeltavisene blir utslagene

Avisens Navn	Netto opplag	Utg. hyp.	Prod.tilsk. 1999	Utvalgets forslag
Lofot-Tidende	4 707	96	427 515	648 284
Lofotposten	10 060	303	569 453	863 519
Lokalavisa Nordsalten	2 631	49	310 920	471 479
Lokalbladet Selbyggen	3 081	50	155 460	235 740
Malvik Bladet	2 818	52	155 460	235 740
Marsteinen	2 051	51	155 460	235 740
Meløyavisa	2 704	48	310 920	471 479
Meråker-Posten	1 190	50	155 460	235 740
Moss Dagblad	6 371	352	3 177 770	4 818 770
Møre	3 829	148	272 055	412 544
Møre-Nytt	5 317	152	272 055	412 544
Nationen	18 311	302	11 224 004	17 020 080
Nordhordland	4 000	101	446 948	677 752
Nordlandsposten	16 151	303	1 524 205	2 311 304
Nordstrands Blad	2 955	96	213 758	324 143
Nordvest-Nytt	2 452	48	155 460	235 740
Nye Karmsund	1 280	48	155 460	235 740
Nye Troms	4 644	152	544 110	825 088
Ofotens Tidende	3 614	151	777 529	1 179 045
Opdalinge	3 239	150	272 055	412 544
Os og Fusaposten	5 331	98	213 758	324 143
Porsgrunns Dagblad	6 555	253	2 362 895	3 583 094
Rakkestad Avis	2 467	151	272 055	412 544
Raumnes	4 699	152	272 055	412 544
Rjukan Arbeiderblad	2 471	251	388 650	589 349
Rogalands Avis	16 521	304	9 174 163	13 911 701
Ryfylke	2 766	96	213 758	324 143
Røyken og Hurums Avis	5 212	151	272 055	412 544
Saltenposten	5 307	54	310 920	471 479
Samningen	1 311	49	155 460	235 740
Sandes Avis	1 585	48	155 460	235 740
Sandnesposten	4 710	97	213 758	324 143
Setesdølen	4 542	103	213 758	324 143
Snåsninge	1 625	48	155 460	235 740
Solabladet	2 518	48	155 460	235 740
Steinkjer-Avisa	3 160	48	155 460	235 740
Storfjordnytt	1 482	48	155 460	235 740
Strandbuen	3 554	96	213 758	324 143
Sulaposten	2 346	48	155 460	235 740

Tabell 1.2: For enkeltavisene blir utslagene

Avisens Navn	Netto opplag	Utg. hyp.	Prod.tilsk. 1999	Utvalgets forslag
Suldalsposten	2 298	96	213 758	324 143
Sunnmøringen	2 081	96	213 758	324 143
Svalbardposten	2 556	50	155 460	235 740
Svelviksposten	2 547	51	155 460	235 740
Sydvesten	1 698	48	155 460	235 740
Sykkylvsbladet	2 665	96	213 758	324 143
Sør-Varanger Avis	4 413	152	544 110	825 088
Søvesten	1 305	48	155 460	235 740
Telemarksavisa	22 256	304	4 519 178	6 852 882
Telen	5 881	303	446 948	677 752
Trønderbladet	5 337	151	272 055	412 544
Tvedestrandsposten	3 875	148	272 055	412 544
Tysvær Bygdeblad	1 808	50	155 460	235 740
Ullern Avis/Akersposten	4 077	96	213 758	324 143
Vaksdal Posten	2 389	48	155 460	235 740
Varingen	5 490	102	213 758	324 143
Vennesla Tidende	2 476	49	155 460	235 740
Vest-Telemark Blad	5 757	150	272 055	412 544
Vestavind Bygdeblad for Sveio	1 114	50	155 460	235 740
Vestavisa	2 007	48	155 460	235 740
Vesteraalens Avis	2 896	151	544 110	825 088
Vestlandsnytt	5 202	100	213 758	324 143
Vestnesavisa	1 743	48	155 460	235 740
Vigga	1 659	49	155 460	235 740
Vikebladet Vestposten	4 890	142	272 055	412 544
Vårt Land	30 085	303	17 881 706	27 115 819
Ytringen	3 028	102	213 758	324 143
Øksnesavisa	1 815	50	310 920	471 479
Østhavet	1 655	48	310 920	471 479
Øy-Blikk	1 727	48	155 460	235 740
Øyposten	1 046	48	310 920	471 479
Åndalsnes Avis	4 201	152	272 055	412 544
Årdal og Lærdal Avis	2 419	150	272 055	412 544
Åsane Tidende	2 404	96	213 758	324 143
			158 272 025	240 003 699

Vedlegg 2

Indirekte beskatning og pressestøtte

Førsteamanuensis, dr.oecon Guttorm Schjelderup² Norges Handelshøyskole

1 Innledning

Skatteprovenyet fra den indirekte beskatningen (vareskatter og toll mv.) er det viktigste skattefundamentet for OECD-landene. I 1996 utgjorde skatteinntektene fra den indirekte beskatningen 32.5% av totale skatteinntekter, og for Norges del var denne andel på hele 34% i 1999.³ Statistikken viser dessuten at provenyet fra den indirekte beskatningen og da spesielt merverdiavgiften har økt markert de siste 10-15 år. I 1970 utgjorde for eksempel inntektene 13.5% av skatteinntekter i OECD-landene, mens denne andelen økte til 18% i 1996.

Veksten i inntektene fra varebeskatningen har ulike forklaringer. En årsak er at skatleggingen av både arbeidsinntekt og kapital har blitt mer gunstig i de fleste OECD-land de siste år. I tillegg har andre kapitalskatter som formuesskatten blitt avskaffet i de fleste land. En annen grunn er at den indirekte beskatningen har blitt skjerpet dels ved at satsene har blitt hevet, og dels ved at skattegrunnlaget er blitt utvidet til også å omfatte tjenester. En tredje årsak er at de indirekte skattene og da spesielt vareskattene har fått rolle som både nærings- og fordelingspolitisk instrument i en tid hvor land har blitt stadig tettere integrert.

Det er i seg selv interessant at tettere økonomisk integrering mellom land syntes å øke betydningen av den indirekte beskatningen. Dette kan skyldes at den indirekte beskatningen har blitt mer verdifull som skattegrunnlag i en situasjon hvor spesielt kapital kan flytte mellom land. Siden vareskatter ilegges der hvor varen konsumeres (det såkalte destinasjonsprinsippet i varebeskatningen), er det vanskeligere for aktørene å unndra seg denne skatten. Økonomer liker i denne forbindelsen å si at skattegrunnlaget er lite mobilt. Imidlertid har både politikere og handelsstanden i Norge uttrykt bekymring for virkningene av grensehandelen med Danmark og Sverige på skatte- og produsentinntekter. Det kan derfor syntes som om virkningen av integrasjon på dette skattegrunnlaget er mer nyansert.

I EU har man også vært bekymret for virkningen av økt økonomisk integrasjon på utformingen av skattesystemet. Spesielt har man vært opptatt av hvilken virkning dannelsen av det indre marked ville få for medlemslandenes skatteinntekter fra momsen. Siden det indre marked medfører at grensekontrollene er opphevet, er det blitt lettere for konsumenter og bedrifter å handle varer i lavskatteland. Muligheten for å unndra seg nasjonal skatlegging gjennom grensehandel har ført til at EU-landene har harmonisert moms nivået ved å heve satsene til et minstenivå. Ingen EU-land kan således ha lavere satser enn minimumsnivået, men enkeltland kan sette sin sats over minstenivået. I

2. Alexander Cappelen, Hans Jarle Kind, og Lars Sørgard takkes for gode kommentarer.

3. Jf. Tabell 1.1. i St.prp.nr 1 (1999-2000) hvor definisjonen av den indirekte beskatningen inkluderer merverdiavgift, investeringsavgift, særavgifter og toll.

eksemplet med EU ser vi altså at økt integrasjon mellom land har ført til en harmonisering av systemet for indirekte beskatning noe som i realiteten har skjerpet skatleggingen av varer og tjenester.

Innenfor EU er momssatsene ulik for forskjellige varegrupper. Det er flere årsaker til dette. Mat er for eksempel ilagt lavere sats enn rene forbruksartikler. Motivasjonen for dette har dels vært begrunnet i fordelingspolitiske målsettinger, men har også hatt et snev av næringspolitikk. De næringspolitiske årsakene syntes å være motivert utfra at man ønsker å ivareta både produsent- og konsumentinteresser. Tanken har vært at en senking av matmomsen fører til økt omsetning av matvarer, lavere konsumentpriser og høyere produsentpriser.⁴

I Norge ser vi en liknende bruk av varebeskatningen som innen EU. Varer er ilagt en momssats på 23%, mens tjenesteproduksjon i hovedsak ikke er momsbelagt. I seg selv fører denne differensieringen til en forvridning i konkurransen til fordel for produsenter av tjenester. I Norge har den offentlige debatt bare i liten grad diskutert dette konkurranseaspektet. Den politiske debatten har imidlertid i den senere tid fokusert på lavere matmoms utfra både fordelings- og næringspolitiske begrunnelser.

Skatleggingen av biler er et annet eksempel på differensiert indirekte beskatning. Systemet i Norge er slik at biler ilegges moms og særavgifter, hvor særavgiftene er differensiert i henhold til bilens vekt, motorstørrelse og antall hestekrefter. Dette fører til at tunge biler med stor motor blir dyrere enn mindre biler med liten motor. Utformingen av bilbeskatningen har vært begrunnet utfra fordelingsbetraktninger, miljøhensyn, og ønsket om å opprettholde statens proveny fra bilbeskatningen. Konsekvensen av bilbeskatningen er imidlertid også en konkurransefordel til de produsenter som har spesialisert seg på små biler med lav motoreffekt samtidig som kjøperne av slike biler også er blitt begunstiget.

Eksemplet fra bilbransjen med moms og særavgifter viser at for en bilkjøper er det likegyldig om en økning i bilens pris skyldes momsen eller særavgiftene. Forskjellen mellom disse to måtene å differensiere den indirekte beskatningen på har først og fremst konsekvenser for bedriftene (dvs de som har fratrekk for inngående merverdiavgift). En økning i momssatsen på en innsatsfaktor vil ikke påvirke bedriftens bruk av denne innsatsfaktoren siden bedriften får fratrekk for inngående merverdiavgift. En særavgift pålagt en vare vil derimot gjøre varen dyrere fordi bedriften ikke får refusjon. En konsekvens av dette er at bedriften ønsker å substituere seg bort fra bruken av varer som har særavgifter. I fortsettelsen skal vi ikke diskutere særavgifter i særlig grad, men det er viktig å ha i mente at slike avgifter har andre virkninger enn en merverdiavgift.

2 Optimal varebeskatning under fullkommen konkurranse

Ved fullkommen konkurranse er det så mange bedrifter i hvert marked at ingen av bedriftene har markedsrett. Hver bedrift vil da tilpasse seg slik at

4. Som vi skal se senere er dette ikke nødvendigvis riktig. Spesielt er det slik at resonnementet avhenger av konkurranseformen i de ulike markedene.

kostnaden ved å produsere en ekstra enhet av produktet, marginalkostnaden, er den samme for alle produsenter. Brudd på dette vilkåret innebærer at man kan redusere kostnaden ved å produsere et gitt kvantum ved å overføre produksjon mellom ulike produsenter. I husholdningssektoren vil konsumentene tilpasse seg slik at det individene er villige til å betale for å få en enhet ekstra av varen, den marginale betalingsviljen, må være den samme for alle konsumenter. Hvis ikke dette var tilfelle kunne individene bytte varer mellom seg slik at alle kom bedre ut av det. Tilbud og etterspørsel knyttes sammen under fullkommen konkurranse ved at bedriftene øker sin produksjon helt til grensekostnaden er lik konsumentenes betalingsvilje, dvs prisen. Dette vilkåret bestemmer altså hvor mye av varen som produseres.

En egenskap ved likevekten under fullkommen konkurranse er at den leder til en effektiv allokering av ressursene såfremt vi ikke har markedssvikt i noen markeder. Markedssvikt kan oppstå enten gjennom eksterne virkninger, tilstedeværelse av fellesgoder, eller ved ufullkommen konkurranse.

Eksterne virkninger forekommer når en handling til en aktør påvirker nytten eller overskuddet til andre aktører i økonomien. I slike tilfeller er det enten ønskelig å begrense handlingen fordi den rammer andre på en negativ måte, eller øke handlingens omfang fordi den har en positiv effekt på andre. Et eksempel på slike virkninger er en bedrift som ved sin produksjon forurensar nærmiljøet. Dersom bedriften ikke tar hensyn til dette vil den produsere mer enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig.

Fellesgoder kjennetegnes ved at en aktør sitt forbruk av et gode ikke er til fortrengsel for andre aktører sitt konsum av samme gode. I en markedssøkonomi vil slike goder bli produsert i et for lite omfang fordi produsenten av slike varer ofte ikke kan forhindre at andre aktører konsumerer godet uten å betale for det. Incitamentene til å frambringe slike goder blir derfor for små i forhold til hva som er optimalt for samfunnet. Et eksempel på slike goder er investeringer i generell kompetanse og utdanning (for eksempel universitets utdanning). Dersom bedriftene skulle tilby slik utdanning ville omfanget bli for lite siden slike investeringer ikke lett kan skjermes fra konkurrerende bedrifter som ofte kan kjøpe opp arbeidskraft uten å måtte betale den fulle investeringskostnaden.

Ufullkommen konkurranse betyr at produsentene har markedsmakt i den forstand at de ved å endre sitt tilbud kan påvirke prisen. Slike bedrifter vil produsere mindre enn hva tilfellet er under fullkommen konkurranse fordi bedriften står overfor en fallende etterspørselskurve. Ved å selge en enhet ekstra vil bedriften riktignok få prisen for denne, men samtidig øker volumet og det betyr at prisen synker og dermed at fortjenesten reduseres for alle enhetene som selges. Bedriften vil dermed avveie dette forholdet mot grensekostnaden ved produksjon, og denne avveiningen fører til en for liten produksjon enn det effektiv ressursbruk skulle tilsi.

I fortsettelsen skal vi anta at markedssvikt ikke representere et problem for økonomien, men vi skal komme tilbake til dette senere og da spesielt til ufullkommen konkurranse.

2.1 Vareskatt, effektivitetstap og skatteoverveltning

Under fullkommen konkurranse vil som nevnt over produsentene produsere inntil grensekostnaden ved produksjon er lik konsumentenes marginale betalingsvilje, dvs prisen. Ved en vareskatt vil det oppstå en kile mellom det bedriften får for varen og det konsumenten er villig til å betale. For å illustrere dette kan vi anta at vareskatten legges på bedriften. Prisen som konsumenten er villig til å betale, vil nå ikke lenger i sin helhet tilfalle bedriften siden en del av prisen må betales til myndighetene i form av skatt. En konsekvens av dette er at bedriften vil redusere sitt tilbud av varen inntil den pris den får for varen minus skatten blir lik grensekostnaden. Resultatet av denne tilpasningen er at produksjonen synker (og dermed at det produseres mindre enn det som er effektivt). Det er verdt å merke seg at dette resultatet også gjelder dersom skatten ilegges forbrukeren.

Vi kan altså konkludere med at en vareskatt vil forstyrre effektiviteten i økonomien ved at den driver en kile mellom den pris konsumenten betaler for varen og den pris bedriften får ved salg. Det betyr at ikke bare vil bedriften endre sin tilpasning, men også konsumentens valg vil bli påvirket av skatten. Et viktig spørsmål i tilknytning til vareskatter er derfor hvem som reelt sett betaler skatten. Spørsmålet er altså om bedriften kan overvelte deler av vareskatten på forbrukerne.

En generell innsikt fra økonomisk forskning er at de som reelt sett ender opp med å betale vareskatten, ikke trenger være de samme som skatten var ilagt.⁵ Generelt vil dette avhenge av forholdene på tilbuds- og etterspørselssiden. Et enkelt eksempel er illustrerende. Anta at myndighetene ilegger en moms på insulin. Insulin er et livsnødvendig produkt for diabetikere, og det er derfor rimelig å anta at etterspørselen etter produktet er upåvirket av skatten. Bedriften kan derfor heve sin pris tilsvarende skatten uten at dette får konsekvenser for etterspørselen. I dette eksemplet er det altså forbrukerne som betaler hele skatten.⁶ Generelt er det slik at dess mer uelastisk etterspørselen er, dess mer av skatten betaler kjøperne. Omvendt er det slik at dess mer uelastisk tilbudet er, dess større andel betaler bedriftene av skatten.⁷

2.2 Optimal vareskatt og effektivitet

Spørsmålet om hvordan vareskatter skal settes optimalt i en økonomi med perfekt konkurranse tar utgangspunkt i følgende problemstilling: Hvordan skal myndighetene utforme varebeskatningen dersom man i minst mulig grad ønsker å forstyrre ressursallokeringen samtidig som myndighetene må skaffe til veie et visst proveny fra skattleggingen av varer. Det er viktig å presisere at man i utformingen av dette spørsmålet kun er interessert i effektivitetsvirkningen av en vareskatt. Vi skal senere se på hvorledes fordelingshensyn vil påvirke skattestrukturen.

Løsningen på det optimale beskatningsproblemet ble funnet av den engelske økonomen J. Ramsey (1927).⁸ For å forstå løsningen er det instruktivt å

5. Under ufullkommen konkurranse kan det ha betydning om skatten legges på produsent eller konsument-leddet.
6. Eksemplet illustrerer for øvrig også relevansen av å trekke inn fordelingspolitiske hensyn i utformingen av en vareskatt.
7. Den andel av en vareskatt som kjøper betaler gis ved brøken: Stigning i etterspørselskurven delt på summen av stigningen i etterspørsels- og tilbudskurven.

ta utgangspunkt i den innsikt at bruk av vareskatter forstyrrer prisenes rolle som signaler for ressursknapphet i økonomien. Det betyr at innføringen av vareskatter påfører økonomien en kostnad ved at de endrer prisene og dermed de valg aktørene i økonomien foretar.⁹

Løsningen på det optimale beskatningsproblemet skissert over kalles ofte "Ramsey-regelen." Denne sier at vareskattene skal utformes slik at den relative reduksjonen i etterspurt kvantum av hver vare som følge av en marginal økning av alle vareskatter, skal være den samme for alle varer.¹⁰ Ramsey-regelen forteller oss dermed at i utformingen av vareskatter er det kvantumsendringer og ikke prisendringer som er viktige. Det er altså etterspørselsvridninger som skaper effektivitetstap og ikke prisvridninger. Rent konkret betyr det at utformingen av vareskattene bør avgjøres av etterspørselselastisitetene til ulike varer. Det følger dessuten av dette resultatet at den optimale skattestrukturen kan innebære en differensiert satsstruktur.

2.3 Fordelingshensyn

Ramsey-regelen for utforming av vareskatter ivaretar ikke de fordelingspolitiske mål som myndighetene måtte ha. For eksempel kan det tenkes at det er politisk ønskelig med mer lempelig skattlegging av varegrupper som i større utstrekning konsumeres av personer med lavere inntekt. Dersom slike forhold er avgjørende må Ramsey-regelen modifiseres. Fordelingshensyn kan da innebære at samfunnet vil ønske å ta mindre hensyn til effektivitetsaspektet ved skattleggingen. Generelt er det slik at hvorvidt man ønsker å avvike fra effektivitetshensyn vil avhenge av: (1) Hvilke fordelingspolitiske ambisjoner myndighetene har, og (2) hvorvidt det er avvik mellom konsummønstret til fattige og rike.

Dersom det er slik at fattige og rike konsumerer varer i samme proporsjon, vil ikke en vareskatt være omfordelende. Skal derfor vareskatter ha en fordelingspolitisk hensikt må lav- og høyinntektsgrupper ha et ulikt konsummønster. Hvis dette vilkåret er innfridd, bør vareskattene utformes slik at den relative etterspørselsreduksjonen som følge av at skatter innføres, må justeres i henhold til varens 'fordelingsindeks'. Det er altså ikke lenger slik at relative kvanta i minst mulig grad bør "forstyrres." Når fordeling blir et korrektiv, sier regelen at skattene bør utformes slik at kvantumsreduksjonen er størst for de varer som først og fremst konsumeres av individer med høy inntekt (og dermed har lav sosial grensenytte av inntekt).¹¹ Det skulle dermed være klart at denne modifiseringen av Ramsey-regelen også stiller relativt store krav til skattemyndighetene ved at de må ha informasjon om hvilke varegrupper som etterspørres av ulike inntektsgrupper.

8. Løsningen på dette problemet har siden blitt gitt en mer moderne form av Diamond og Mirrlees (1971) som studerer både effektivitets- og fordelingsvirkninger. Sandmo (1976) og Sandmo (1982) gir en oversikt over de viktigste resultatene på dette feltet.

9. Det tap i velferd som skattlegging medfører ved at aktørenes tilpasning forstyrres kalles ofte "dødvektstapet" ved skattlegging.

10. Samme innsikt oppnås også dersom man i stedet for den direkte etterspørselsfunksjonen benytter de kompenserte etterspørselsfunksjoner.

11. Se Mirrlees (1971) eller Sandmo (1982) for en oversikt over fordelingspolitiske problemstillinger knyttet til varebeskatning.

Av diskusjonen over syntes det rimelig å konkludere med at karakteriseringen av de optimale skattestrukturer under fullkommen konkurranse i liten grad har appell når det gjelder den praktiske utformingen av skattesystemet. Det skyldes dels at regelen krever svært detaljert kunnskap om etterspørselsforhold i markeder samt konsummønstret til ulike inntektsgrupper. I praksis er dette informasjon som myndighetene bare har for et fåtall markeder. En annen svakhet med regelen er at den er avledet i en situasjon hvor økonomien er preget av fullkommen konkurranse. I virkeligheten vil kun et fåtall markeder tilfredsstille de krav som forutsettes oppfylt under fullkommen konkurranse.

Det er godt empirisk belegg for å si at de fleste markeder er preget av at bedrifter konkurrerer mot hverandre i markeder hvor noen av bedriftene har markedsrett. Hvor stor markedsrett den enkelte bedrift har vil avhenge av selve konkurransesituasjonen, men et mer realistisk utgangspunkt for varebeskatningen syntes likevel å være markeder hvor bedriftene kan påvirke prisen på varen de selger. I neste avsnitt skal vi ta opp denne problemstillingen.

3 Varebeskatning under ufullkommen konkurranse

Ved ufullkommen konkurranse kan noen markeder være preget av monopoltilstander, mens det i andre markeder kan være konkurranse mellom et fåtall bedrifter. Analysen av hvordan vareskatter påvirker bedrifters adferd og samfunnets velferd under ufullkommen konkurranse er derfor svært komplisert. Ikke bare kan man ha ulik grad av konkurranse i ulike markeder, men innad i næringene kan selve konkurransesstrukturen være svært komplisert.

Forhold som har betydning i en næring karakterisert ved ufullkommen konkurranse er hvor mange bedrifter som er i næringen, om bedriftene konkurrerer på pris eller kvantum, og om produktene som selges er perfekte substitutter eller differensierte. I tillegg til disse momentene må analysen ta hensyn til at skattepolitikken kan påvirke antall bedrifter i en næring. Dersom skattene settes ulikt mellom næringer kan det påvirke konkurransen ikke bare innad i næringen, men også næringsstrukturen i andre næringer samt omfanget av nyetableringer i økonomien generelt.

Det sier seg selv at det er svært vanskelig å forene alle de skisserte forhold i samme analyseramme. I fortsettelsen vil jeg derfor gi en kort oversikt over noen av de viktigste resultatene fra litteraturen om indirekte beskatning under ufullkommen konkurranse.

3.1 Monopol

Et monopol består av kun en selger som ved sitt salg er i stand til å påvirke prisen. Siden monopolisten har betydelig markedsrett vil bedriften sette prisen slik at inntekten maksimeres. Bedriften vil således ta hensyn til at ved å tilby en ekstra enhet vil prisen bedriften oppnår for sitt salg synke. Den optimale tilpasning gis derfor ved at prisen settes slik at grensekostnaden ved produksjon er lik den økning i inntekt bedriften får ved å selge en ekstra enhet (grenseinntekten). Bedriften vil derfor produsere et lavere kvantum enn hva

som er tilfelle i et marked med fullkommen konkurranse hvor bedriften tar prisen som datum.

Siden et monopol produserer mindre enn hva som er samfunnsøkonomisk ønskelig bør samfunnet vurdere om det er mulig å få monopolisten til å endre sin tilpasning. En måte å gjøre det på er ved å subsidiere produksjonen (enten ved et fast beløp pr. produsert enhet eller ved et subsidium som er verdiavhengig). Det kan kanskje virke paradoksalt at en bør subsidiere en bedrift som har monopol i et marked.¹² Intuisjonen er imidlertid at et subsidium vil øke omsatt kvantum fordi grenseinntekten til monopolisten øker. Det optimale subsidium fra samfunnets synspunkt vil være det subsidium som reproducerer tilpasningen under fullkommen konkurranse.

En ulempe ved bruk av et subsidium under monopol er at det kan forsterke den interne ineffektiviteten man frykter kan oppstå i en konkurranseskjermet sektor. Dette kan muligens være en av grunnene til at subsidiering av monopolbedrifter er lite utbredt. En annen årsak kan være at et subsidium er i strid med de fordelingspolitiske ambisjonene myndighetene har. I slike tilfeller kan det tenkes at myndighetene velger å skattlegge monopolisten.

Et sentralt spørsmål ved skattlegging av monopolbedrifter er om slike bedrifter - på grunn av sin store markedsrett - kan velte hele skatten over på kjøperne. Dette er imidlertid ikke tilfelle. Generelt er det slik at skattlegging av en monopolist vil føre til at konsumentprisen stiger, og at både pris og omsetning til monopolet synker. Dermed vil overskuddet til monopolbedriften bli redusert. Monopolbedriften er altså dårligere stilt etter innføringen av skatten, og det innebærer at bare deler av skatten vil bli overvettet på kjøperne av varen. Hvilken andel kjøper og selger betaler av skatten vil avhenge av forholdene på etterspørselssiden i markedet. En skatt vil uansett redusere produsert kvantum ytterligere (i forhold til frikonkurranseløsningen) og forverre det effektivitets tap som oppstår ved et monopol.

Der finnes ett unntak fra denne regelen. I noen tilfeller kan monopolet være eid av utenlandske aktører. I slike tilfeller vil gevinsten myndighetene får ved skattlegging av monopolisten kunne være stor nok til å kompensere de innenlandske konsumentene. I slike tilfeller kan det derfor være optimalt å skattlegge monopoler fordi skatten rammer utlendinger hardere enn innlendinger.

Markeder med rene monopoler er relativt sjeldne og de fleste markeder er karakterisert ved det man kan kalle oligopolistisk konkurranse, dvs markeder hvor et fåtall bedrifter konkurrerer om markedet. I fortsettelsen diskuteres dette.

3.2 Indirekte beskatning og oligopol

Ved skattlegging av varer i en situasjon med flere konkurrerende bedrifter kompliseres analysen. Det skyldes at bedriftenes atferd vil avhenge av hva som er strategisk variabel i markedet; pris eller kvantum. Når pris er strategisk handlingsvariabel, er konkurransen ofte tøffere enn når kvantum er konkurranseparameter. Det skyldes at den bedrift som tar den laveste prisen ofte kaprer hele eller store deler av markedet (faktisk hele markedet dersom

12. Andre måter å øke omsatt kvantum på er ved å benytte lovverket (antitrustlovgivning) eller ved å innføre prisregulering (maksimalpriser), men dette skal vi ikke ta opp her.

produktene er identiske). På den andre siden er priskonkurranse av og til så belastende for bedriftene at de kan ha sterke incitamenter til å inngå hemmelig prissamarbeid. For analysen av skattepolitikk i slike markeder har det derfor avgjørende betydning at man vet hva bedriftene konkurrerer på. I tillegg må man ta i betraktning at bedriftene kan ha ulike kostnadsstruktur og at varene kan være differensierte. Det er for eksempel slik at ved priskonkurranse er konkurransen mye tøffere hvis varene er identiske enn dersom de er differensierte. Det betyr igjen at graden av markedssvikt er mindre når produktene er identiske.

Under oligopolistisk konkurranse er det også slik at bedriftene vil selge færre enheter enn ved frikonkurranse. Det skyldes at de på samme måte som ved monopol, utnytter sin markedsrett og gjennom det selger for lite. Man skulle tro at et myndighetene på samme måte som ved monopol, kunne øke omsatt kvantum ved å subsidiere bedriftene. En slik politikk trenger imidlertid ikke gi det ønskede resultat. Et eksempel er illustrert. Dersom produktene er differensierte og pris er strategisk parameter, vil et subsidium pr. enhet til en spesiell bedrift kunne føre til at denne bedriften øker sin pris. Dersom de andre bedriftene kan observere støtten (for eksempel ved at myndighetene annonserer subsidieordningen), vil bedriften som får støtten, vite at dersom den hever sin pris vil de andre bedriftene følge etter og heve sine priser for derved å unngå ødeleggende konkurranse. Konsekvensen blir altså at høyere priser, lavere volum og økt overskudd. Følgelig har subsidiet ført næringen nærmere en monopolløsning.

Diskusjonen ovenfor viser at det er vanskelig å komme med generelle betraktninger knyttet til virkningen av finanspolitiske tiltak fordi dette vil avhenge av en rekke forhold som i utgangspunktet er næringsspesifikke. Dette gjelder subsidieordninger så vel som skattlegging.

En generell innsikt fra litteraturen om varebeskatning er for eksempel at en uniform vareskatt på samme måte som et subsidium, faktisk kan øke bedriftenes overskudd.¹³ Det skjer dersom skattleggingen endrer konkurransen blant bedriftene på en slik måte at markedsmakten til en eller flere av bedriftene øker. Skattlegging i et slikt tilfelle gir som i tilfellet med subsidiet, at næringstrukturen nærmer seg monopolløsningen. Dette illustrerer at det er vanskelig å vite hva som skjer i en næring når man innfører en vareskatt uten at man går i detalj om markedsstrukturen.

Virkningen av en næringsspesifikke vareskatter kan deles i to: den direkte og den indirekte effekten. Den direkte skatteeffekten angir hva som skjer med overskuddet til bedriftene i den næring som skattes (og følgelig næringstrukturen). Den indirekte effekten referer til det forhold at vareskatten vil påvirke prisene i andre næringer.¹⁴ Økt skatt i en næring vil føre til at aktørene i økonomien ønsker å redusere sin etterspørsel etter det skattlagte godet fordi prisen på dette har steget, og etterspørre mer av de andre godene (som ikke er skattlagt eller som har lavere skatt). Selektiv varebeskatning i en næring har altså ringvirkninger i andre næringer. Følgelig bør myndighetene

13. Jf. Seade (1985), samt Stern (1987), Myles (1987) og Dierickx, Matyts og Neven (1988).

14. Disse prisendringene er alltid tilstede såfremt vi har kvantumskonkurranse og varene i ulike næringer ikke er uavhengige. See Myles (1987, 1989) for en eksplisitt studie av slike priseffekter.

se varebeskatningen i en næring i sammenheng med varebeskatningen i alle andre næringer når man vurderer satsstrukturen.

På samme måte som under fullkommen konkurranse er det mulig å ta hensyn til ringvirkningene av vareskatter i en økonomi hvor noen næringer er preget av ufullkommen konkurranse. Dette gir en skatteformel lik Ramsey-regelen (se Myles (1995, kap. 11)), hvor varer produsert under ufullkommen konkurranse skal skattlegges mer lempelig i betydningen mindre reduksjonen i etterspørselen som følge av vareskatten dersom en slik skatt: (a) Øker produsentprisen: (b) Senker overskuddet til bedrifter med markedsrett: (c) Fører til fall i statens skatteinntekter. Skatten skal altså utformes slik at den reduserer markedsmakten til bedriftene og øker omsatt kvantum. Som diskusjonen over viser er det ikke lett å omsette denne generelle betraktningen til praktisk politikk uten en mer generell drøfting av enkelt næringer og konkurranseformen i disse.

Når myndighetene benytter vareskatter kan disse enten anta karakter av en skatt pr. enhet omsatt eller en skatt på varens verdi (merverdiskatt). Et viktig spørsmål blir da om man skal innføre enhetsskatter eller merverdiskatter (eventuelt subsidier). Fra økonomisk forskning vet man at en merverdiskatt er å foretrekke framfor en stykkskatt fordi den bidrar til å redusere bedriftenes markedsrett (Jf. Delipalla og Keen (1992)). Dette skyldes at en merverdiskatt i større grad overveltes på bedriftene enn hva tilfellet er med stykkskatt siden den faller på verdien av en vare og ikke på antall enheter som selges. Det betyr at de uheldige sidene ved ufullkommen konkurranse dempes ved en merverdiskatt og at næringen kommer nærmere frikonkurranseløsningen.¹⁵

Resultatet om at stykkskatter ikke bør benyttes dersom myndighetene kan bruke merverdiskatter forutsetter at vareskattene ikke kan være negative (subsidie). Dersom myndighetene har full frihet kan det være optimalt med en kombinasjon av en positiv merverdiskatt og en negativ stykkskatt. Bøs (1986) viser at i dette tilfellet bør myndighetene benytte Ramsey-regelen fordi stykkskattene kan benyttes til å korrigere effektivitetstapet som oppstår under ufullkommen konkurranse.

4 Nærmere om bruk av indirekte beskatning i relasjon til pressestøtten

Utvalgets mandat skal ivareta flere hensyn. Hovedmålene er: (1) Bidra til et fortsatt høyt avisforbruk: (2) Bidra til at det kan utkomme aviser på flest mulig steder hvor det er grunnlag for det: (3) Bidra til at det kan utgis riksspredte meningsbærende aviser: (4) Bidra til lokal avis konkurranse på flest mulig steder.

De skisserte mål for pressestøtten er ganske omfattende og kan tenkes være innbyrdes i konflikt. Før dette diskuteres nærmere, er det imidlertid viktig å legge premissene for hvordan indirekte skatter kan benyttes for å nå målene for pressestøtten.

15. Jf. Kay og Keen (1983, 1991) og Delipalla og Keen (1992) for partielle likevektsstudier av denne avveiningen og Venables (1986) for en generell likevektsbetraktning. Myles (1995) gir en oversikt over litteraturen (kap. 11).

Et sentralt spørsmål er om pressestøtten skal sees i isolasjon fra næringspolitikken i andre markeder. Diskusjonen i de foregående kapitler har gjort det klart at næringspolitiske tiltak i en næring har konsekvenser for økonomien generelt. Sagt annerledes, ulik bruk av merverdiavgifter i avissektoren i forhold til resten av økonomien kan tenkes ha uheldige virkninger på andre næringer. Dette skulle tilsi at utvalget burde ta hensyn til hele økonomien når pressestøtten utformes. Et slikt hensyn synes imidlertid å gå utover mandatet som er gitt, og i fortsettelsen vil diskusjonen forutsette at man kan diskutere pressestøtten i isolasjon fra andre markeder.

Selvfinansierende pressestøtte

Dersom det er slik at pressestøtten skal være selvfinansierende, kan dette gjøres ved at man innfører en uniform moms på dagspressen og at disse inntektene benyttes til å subsidiere de aviser man mener er støtteberettiget. Et selvfinansierende system kan skape vansker for oppnåelsen av de politiske mål for pressestøtten, dersom det er slik at størrelsen på momsinntektene er for små i forhold til den støtte man ønsker å utbetale til utvalgte aviser. I tillegg kan det tenkes at øremerkede midler fra momsinntektene kan bli utsatt for press fra særinteressegrupper som ønsker å øke egne overføringer. Et selvfinansieringssystem med øremerking av midler må derfor konstrueres slik at det i minst mulig grad lar seg omdisponere til andre politiske formål.

Selektiv støtte gjennom bruk av momsinntektene fra dagspressen vil innebære konkurransemessige vridninger i favør av de aviser som mottar støtte, og kan slikt sett være et egnet virkemiddel for å prioritere enkelt-aviser. En annen sak er at man dermed også unngår en eventuell lovstridig differensiering av merverdiavgiften.¹⁶ I kapittel 4 vil det bli nærmere redegjort for de næringspolitiske konsekvenser av differensiert støtte.

Rammebeløp

Et alternativ til et selvfinansierende system kan være at myndighetene gir et årlig rammebeløp. På samme måte som ved et selvfinansieringssystem kan man risikere at et system med rammebeløp fører til lavere rammer enn hva som er ønskelig utfra målene ved pressestøtten. Slikt sett er det vanskelig å argumentere for at det ene system er bedre enn det andre. Et selvfinansieringssystem har imidlertid den fordel at skatteprovenyet til dels kan fastsettes gjennom momssatsens størrelse.

Valg av system for finansiering av pressestøtten (dvs. selvfinansiering eller rammebeløp) vil ha konsekvenser for utformingen av støtten. En selvfinansierende ordning vil legge føringer på systemet ved at noen aviser nødvendigvis reelt sett må bli skattlagt for å finansiere subsidiene til andre aviser. Under et system hvor man har rammebeløp kan i prinsippet alle aviser motta støtte, og man må avveie hvilke som er mest trengende. Dette notatet vil ikke diskutere dette nærmere, bare påpeke problemet knyttet til finansierings-

16. Hvorvidt EØS avtalen tillater at momsinnbetalingene benyttes til å subsidiere enkelte aviser er også en relevant problemstilling.

form. I fortsettelsen skal analysen konsentrere seg om kvalitative virkninger av differensiert skattlegging/subsidiebruk innen en næring.

4.1 Om konkurransesituasjonen

Innledningsvis påpekes det at vi har ulike typer medier som alle syntes være i konkurranse med hverandre. Medier som dagspressen, ukepressen, lokalradio, riksradio, TV og internettaviser konkurrerer alle til en viss grad om de samme kundene. I noen tilfeller er denne konkurranse svært indirekte, men eksemplene over viser at man i utformingen av pressestøtten bør ta i betraktning hvilke støtteordninger andre medier har.

I utgangspunktet er det ikke åpenbart at de andre mediekanalene som er nevnt over, er mindre berettiget til støtte enn dagspressen. Et slikt spørsmål må avgjøres utfra de reelle målene for pressestøtten. Slike mer grunnleggende mål kan for eksempel være hvor godt egnet ulike medier er til å distribuere den type informasjon pressestøtten er ment å være målbærer av. Dette notatet skal imidlertid anta at pressestøtten bare gjelder avissektoren. Det påpekes imidlertid at dersom noen aviser også driver annen medievirksomhet, kan en risikere at presstøtten medfører kryss-subsidiering av annen medievirksomhet. Slik kryss-subsidiering kan være vanskelig å oppdage, og for å forhindre slike transaksjoner kreves det ofte vanntette skott mellom de ulike bedriftene. Alternativt kan den situasjon oppstå at store konsern forsøker å motvirke en ugunstig pressestøtte (til sin avis) ved internt å subsidiere avisdriften (for eksempel ved internprising). Slike interne overføringer vil svekke pressestøtte som næringspolitisk virkemiddel og tilsier at man i utformingen av pressestøtten tar hensyn til de totale økonomiske strukturer som avisene er en del av.

De ulike media slik de er beskrevet over, viser at næringen er stor og at konkurransebildet er komplekst. Eksempelvis er det slik at en del stoff som finnes i noen riksdekkende aviser, til en viss grad også er å finne i ukepressen. Dessuten er både radio og TV viktige formidlere av nyheter. Dette viser at det ikke uten videre er lett å fastslå hvilken type konkurranse man står ovenfor. Det kan for eksempel godt tenkes at noen aviser i større grad er i konkurranse med medier som radio og TV enn med andre aviser.

I spørsmålet om hvilken type konkurranse vi har i avismarkedet, virker det rimelig å anta at vi har ufullkommen konkurranse. Imidlertid kan det tenkes at utviklingen med internett og en økning i internasjonaliseringen av mediedekningen på sikt vil føre til at man nærmer seg en situasjon med fullkommen konkurranse.¹⁷ Pr. i dag er imidlertid neppe det tilfelle. Diskusjonen i kapittel 2 synes derfor ikke relevant på kort sikt selv om den klargjør de prinsipielle virkninger av skattlegging i en økonomi med fullkommen konkurranse.

Dersom man har ufullkommen konkurranse i avismarkedet i Norge, blir spørsmålet om det hersker monopol i dette markedet eller om det er preget av oligopolistisk konkurranse. For å avgjøre dette kan det være instruktivt å starte med å se på markedet for lokalaviser.

17. De riksdekkende avisene og noen lokalaviser har egne internettsider. Noen aviser har allerede begynt å ta betalt for at man skal få tilgang til hele avisen på internett.

Lokalaviser

I noen regioner finnes det av ulike grunner kun en lokalavis. Kjøperne av denne avisen har dermed ingen alternativ meningsbærer som kan fremme konkurransen. Imidlertid kan lokale kjøperne velge å kjøpe en riksdekkende avis eller få lokale nyheter gjennom lokalfernssyn. En mulig tolkning av denne type markedssituasjon er at en lokalavis som ikke har en lokal konkurrent, er i en monopolsituasjon. Riktignok kan avisleserne kjøpe riksdekkende aviser, men disse er ikke bærere av lokale nyheter og representerer dermed ikke noe reelt alternativ. Når det gjelder lokalfernssyn, er dette foreløpig så dårlig utbygd at det neppe er et reelt alternativ. Disse argumentene taler for å analysere markedet for lokalaviser i isolasjon fra det riksdekkende markedet. I så fall er det nærliggende å konkludere med at vi i noen regioner vil ha lokale avismonopoler, mens det i andre regioner vil være konkurranse. I det siste tilfelle oftest mellom to lokale rivaler slik at man står ovenfor et duopol.

Riksdekkende aviser

På den riksdekkende arenaen kan man ved å betrakte antall konkurrenter slå fast at flere enn to aviser konkurrerer. I dette markedet syntes det derfor som at vi har oligopolistisk konkurranse. Det bør imidlertid understrekes at dette markedet er relativt komplekst fordi vidt forskjellige aviser fra tabloidavisene på den ene siden til ideologisk motiverte aviser på den andre siden konkurrerer. Det er derfor rimelig å anta at konkurransen mellom noen av de riksdekkende avisene er relativt svak fordi både innhold og vinkling av stoffet gjør at man ikke konkurrerer om de samme aviskjøperne. På den andre siden har en avis som i sitt innhold er svært like og som derfor trolig er i sterk konkurranse med hverandre.

For å oppsummere kan en si at diskusjonen over viser at virkningen av pressestøtte bør utredes under markedssituasjoner karakterisert av monopol og oligopolistisk konkurranse.

4.2 Monopol og incitamenter til nyetablering

Et av målene for pressestøtten er å oppmuntre til lokal aviskonkurranse. I lokale markeder med monopol bør derfor myndighetene vurdere hvorvidt det er mulig (og ønskelig) å bryte monopoltilstanden ved å oppmuntre til nyetablering. Støtte til nyetablering må imidlertid avveies mot spørsmålet om det er bedriftsøkonomisk rom for to konkurrerende aviser. I seg selv kan dette være vanskelig å avgjøre.

Om utformingen av støtten

Et sentralt spørsmål ved etableringsstøtte er hvordan denne bør utformes slik at kostnaden for samfunnet blir lavest mulig, samtidig som man sikrer lokal aviskonkurranse. Ofte kan lokale avismonopoler skyldes etableringshindringer av ulike slag. Slike etableringshindre kan for eksempel være knyttet til et relativt lite marked for lokalaviser og/eller store investeringskostnader for en nykommer. I en slik situasjon kan det tenkes at en nykommer ikke klarer å få til lønnsom drift spesielt hvis avisen må konkurrere med en allerede etablert bedrift.

Et mulig system for pressestøtte i en situasjon som beskrevet over, er å gi investeringsstøtte i etableringsåret eventuelt over en viss tidsavgrenset periode. Slik støtte kan være hensiktsmessig hvis investeringskostnadene er store. Et videre spørsmål vil være om man også skal gi løpende støtte til den nystartede bedrift. Svaret på dette spørsmålet vil avhenge av nykommerens variable kostnader relativt til den etablerte bedriften, samt størrelsen på det lokale markedet. Det kan for eksempel godt tenkes at markedet ikke er stort nok til at to aviser kan eksistere samtidig. I slike tilfeller må man foreta en avveining av kostnaden knyttet til å gi løpende støtte mot nytten av å nå målsettingen om økt konkurranse. Dersom løpende støtte gis (for eksempel i form av et subsidium pr. solgt avis) vil dette ha konsekvenser for konkurransesituasjonen. I kapittel 4.4. redegjøres det nærmere for hvilke virkninger selektiv støtte har i en konkurransesituasjon.

Dynamiske problemer

I utformingen av løpende støtte til nyetablert lokalavis bør myndighetene ta hensyn til den dynamiske konkurranse som kan oppstå ved etablering. Den allerede etablerte avis kan for eksempel tenkes reagere på nyetablering ved å senke sin pris, eller ved å øke omsetningen. En nykommer kan være spesielt sårbar for slike tiltak, og myndighetene må derfor være villige til å stille som garantist over et tidsrom. Et slikt garantiansvar vil i mange tilfeller kunne avskrekke den etablerte bedriften fra å starte en pris- eller kvantumskrig. Imidlertid kan det også tenkes at nykommeren utkonkurrerer en etablert avis, og et slikt utfall syntes heller ikke ønskelig.

De dynamiske problemene knyttet til pressestøtte indikerer at staten neppe har særlig kompetanse til å håndtere de spesielle problem som kan oppstå. Et eksempel er illustrerende. En nystartet lokalavis kan for eksempel hevde at den fortsatt trenger støtte fordi markedet er for lite og/eller at konkurransen er for hard. Dette kan selvsagt være tilfelle, men bak problemene kan det også skjule seg ineffektiv drift (eller for høy avlønning av innsatsfaktorene). For å kunne avsløre slike forhold må staten enten ha grunnleggende kjennskap til det spesifikke markedet og/eller kunnskap om selve driften av avisen. I begge tilfeller vil den type informasjon som kan avklare problemet være av privat karakter og skjult for staten.

Diskusjonen om stimulering til økt konkurranse viser at man står ovenfor vanskelige avveininger. På den ene side er det ønskelig å oppmuntre til konkurranse, men på den andre side er det krevende å implementere et godt system for dette. Problemene tilsier at myndighetene bør tilstrebe troverdighet i etableringspolitikken. Det medfører at man klargjør for bedriftene hva støtteordningene er og at ytterligere ekstraordinær støtte ikke kan påregnes. En taktikk om å 'binde seg til masten' som her foreskrevet, er ønskelig dersom man har faste budsjetttrammer for pressestøtten, eller man ønsker å redusere incitamentene til å 'utnytte' støtteordningene.

4.3 Generelt om oligopolistisk konkurranse

Ved oligopolistisk konkurranse er det to eller flere aviser som konkurrerer om markedsandeler (ved duopol kun 2 bedrifter). Siden dagspressen består av

både lokale aviser og riksdekkende aviser, er det instruktivt å starte med å diskutere hvilken type konkurranse vi har i disse markedene.

Innenfor økonomisk teori er det vanlig å anta at bedrifter enten konkurrerer på pris eller kvantum. Det er viktig å presisere selv om bedriftene konkurrerer på pris trenger ikke prisene være like. En avis kan for eksempel ta høyere pris enn en annen avis fordi den satser på mer dyptpløyende journalistikk, noe som innebærer høye kostnader. Pris kan altså være konkurranseparameter selv om produktene er relativt ulike innholdsmessig. Bedriftenes konkurranse situasjon vil i siste instans avhenge av aviskjøpernes preferanser.

En generell innsikt fra næringsøkonomisk forskning er at dersom kvantum er strategisk variabel vil konkurransen være svakere enn ved priskonkurranse. Det innebærer at ved kvantumskonkurranse vil prisene være høyere og omsatt kvantum lavere enn ved priskonkurranse. Effekten av støttetiltak kan dermed anta ulik karakter avhengig av hvilken konkurranseform som råder.

Pris eller kvantum som konkurransevariabel

Det er ikke lett å avgjøre om det er pris eller kvantumskonkurranse i dagspressen. Et sentralt spørsmål for å analysere konkurranseformen i avismarkedet er om aviser står ovenfor kapasitetsbegrensninger slik at man reelt sett velger kvantum før man møter konkurrentene i markedet. Slike kvantumsbegrensninger kan være knyttet til selve trykkeprosessen (dvs hvor stort opplag man kan trykke), eller oppstå når avisene velger distribusjonskanal. Dersom avisene i valg av distribusjonskanal reelt sett begrenser avisens tilgjengelighet for kjøperne (enten ved kvantum eller når på dagen avisen er tilgjengelig), taler dette for at man har kvantumskonkurranse i avismarkedet.

Riksdekkende aviser

Når det gjelder de riksdekkende avisene, er det flere forhold som tyder på at de i distriktene konkurrerer på kvantum. Begrunnelsen for dette synspunktet er dels at ikke alle avisene kan trykkes lokalt, og dels at avisene velger ulike distribusjonskanaler som begrenser tilgjengeligheten. Når det gjelder de riksdekkende avisers konkurranse i de store byene virker tilgjengeligheten av aviser å være så god at mye taler for at konkurranseparameteren er pris. Hvis dette er riktig burde man observere ulike priser i byene og distriktene for de riksdekkende avisene som er sterkest i konkurranse med hverandre. Dette er imidlertid ikke tilfelle. En forklaring kan være at kostnadene ved salg i de store byene er større enn i distriktene.¹⁸ En alternativ forklaring kan være at det foregår et stilltiende prissamarbeide (kartell) mellom de aviser som konkurrerer hardest.¹⁹ Det understrekes imidlertid at dette kun er en hypotese uten belegg i markedsstudier. Det kan dessuten finnes andre forklaringer på prisatferden som skyldes konkurranse situasjonen med andre medie-

18. Hvorvidt dette er tilfelle vites ikke.

19. Aviser er relativt dyre i Norge sammenlignet med for eksempel USA hvor de fleste løssalgsviser koster 25 cent (ca 2 kr). For å danne seg en oppfatning av prisulikheter bør en se på prisene i en rekke sammenlignbare land. Forhold som annonsetilfang, distribusjonskostnader eller forskjellig grad av skalafordeler i produksjonen kan også gi opphav til prisforskjeller.

kanaler (som radio og TV). Et åpenbart problem er også at i spørsmålet om konkurranseform er variasjonen i innhold og vinkling så mellom noen av de riksdekkende avisene, at man i denne kategori kan tenkes å ha kvantumskonkurranse mellom noen aviser og priskonkurranse mellom andre. Hvorvidt dette er tilfelle krever en dyptpløyende analyse av selve markedet.

Lokalaviser

For lokalaviser som er i en konkurranse situasjon, vil neppe valg av distribusjonskanal være et stort tema. Snarere er det trolig trykketekniske begrensninger på selve opplaget som vil avgjøre om man konkurrerer på kvantum. Hvis slike begrensninger ikke foreligger, er det mye som taler for at man har priskonkurranse i markeder med konkurrerende lokalaviser.

Siden det ikke er opplagt hva som er konkurranseparameter blant lokalaviser og riksdekkende aviser, vil det i fortsettelsen bli diskutert hvilken effekt pressestøtten har under både kvantums- og priskonkurranse.

4.4 Pressestøtte ved kvantumskonkurranse

Ved kvantumskonkurranse er det slik at en reduksjon i kostnadene (for eksempel gjennom pressestøtte) til en bedrift vil føre til at denne bedriften ekspanderer sitt salg. De andre bedriftene vil reagere strategisk på dette ved å redusere sitt salg. Totaleffekten blir altså at selektiv støtte forsterker konkurransen mellom bedriftene og at den bedrift som får det største subsidiet, vil øke sin markedsandel. Hvor stor fordel av støtte vil være, avhenger av hvor like produktene er. Dersom produktene er svært like (jf. VG og Dagbladet) vil favorisering av en bedrift få relativt sett større konsekvenser enn om produktene er svært ulike (jf. for eksempel VG og Klassekampen). I utformingen av støtten bør man altså se på hvor differensierte produktene er. Er de svært ulike, vil støtte til en bedrift i liten grad påvirke andre bedrifters salg. For å oppsummere kan man si at pressestøtte vil føre til økt salg av aviser ved kvantumskonkurranse.

Merverdiavgift

Dagens system for merverdibeskatning medfører at dagspressen er fritatt for moms. Dersom man innfører en uniform momssats på dagspressen, vil dette øke kostnadene til avisene. Konsekvensen er redusert avissalg og høyere avispriser. Hvor mye avisprisene vil stige, vil dels avhenge av hvor sterk konkurransen er mellom ulike aviser, dels av tilbudssiden i markedet dvs avisenes kostnadsstruktur (tilbudselastisiteten), og dels av hvor prisfølsomme aviskjøperne er (etterspørsel elastisiteten).

En differensiering av momsen vil skape konkurransevidninger. Den avis som belastes med den høyeste momssats vil oppleve en kostnadsøkning relativt til sine konkurrenter. Konkurrerende aviser vil reagere strategisk på dette ved å øke sine kvanta. Utfallet av differensiert støtte er dermed at aviser med høy moms taper markedsandeler til bedrifter med lav momssats.

4.5 Pressestøtte ved priskonkurranse

Når bedrifter konkurrerer på pris opptrer de annerledes enn ved kvantumskonkurranse. En kostnadsreduksjon for en bedrift (i form av pressestøtte),

vil gi vedkommende bedrift et incitament til å senke sin pris. De andre bedriftene vil reagere strategisk på en prisreduksjon ved selv å senke sine priser for på den måten å unngå å tape markedsandeler. Dess likere produktene er, dess sterkere er incitamentene til å senke prisene. Det er dermed slik at pressestøtte i en situasjon med priskonkurranse vil øke konkurransen, og den bedrift som får størst subsidium vil (alt annet like) øke sin markedsandel. Totaleffekten av pressestøtte blir dermed at avissalget øker. Konklusjonen her er altså kvalitativt lik utfallet ved kvantumskonkurranse; pressestøtte vil gi økt salg av aviser.

Merverdiavgift

Innføring av merverdiavgift ved priskonkurranse vil gi bedriftene incitamenter til å øke prisene. Dermed vil avissalget vil synke. Hvor mye salget reduseres med vil avhenge av avisenes kostnadsstruktur (dvs tilbudselasititeten), samt hvor stor andel av momsen som kan overveltes på kjøperne av aviser. Dess sterkere konkurransen mellom dagspressen og andre medier er, og jo mer prissensitive aviskjøperne er, dess større andel av merverdiavgiften må dagsavisene selv betale.

En differensiering av merverdiavgiften vil gi en konkurranseulempa for bedriften som får høyest moms. Ulikt virkningen ved kvantumskonkurranse – hvor konkurrerende avisers strategiske svar på differensiering av momsen var å øke sitt salg – vil konkurrerende aviser under priskonkurranse ikke opptre aggressivt. Konkurrerende aviser vil tvert i mot reagere ved selv å sette opp sine priser fordi en slik respons vil øke deres overskudd. Priskonkurranse kan således føre til høyere priser enn tilfellet er ved kvantumskonkurranse.²⁰

4.6 Karteller og differensiert skattlegging

Det kan tenkes at noen aviser har inngått et stilltiende samarbeide om å dele markeder mellom seg. Slikt samarbeide kan oppstå mellom lokalaviser eller blant riksdekkende aviser. Et interessant spørsmål er da hvordan pressestøtte påvirker konkurransen. En generell innsikt fra økonomisk forskning er at store ulikheter på kostnadssiden mellom bedrifter svekker incitamentene til å delta i karteller. Dette tilsier at differensiert pressestøtte til aviser som mistenkes å samarbeide (enten om pris eller ved at de deler markedet mellom seg) kan virke destabiliserende på dette samarbeidet. Årsaken er at selektiv støtte til en avis kan tenkes å styrke denne avisens konkurranseevne såpass mye at den vil tjene på tøff konkurranse snarere enn å delta i kartellet.

Referanseliste

- Bøs, D, 1986: Public enterprise economics. Amsterdam: North-Holland.
Delipalla, S, og M. Keen, 1992: The comparison between ad valorem taxes and specific taxation under imperfect competition. *Journal of Public Economics* 49, 351-67.
Diamond, P.A., 1975: A many person Ramsey tax rule. *Journal of Public Economics* 4, 335-342.

20. Se Schjelderup og Sørgard (1997) for virkningen av internprising på utfallet av konkurranse i markeder med både pris- og kvantumskonkurranse.

- Diamond, P.A. og J.A. Mirrlees, 1971: Optimal taxation and public production I-II. *American Economic Review* 61, 8-27, 261-278.
- Dierickx, I., C. Matyts og D. Neven, 1988: Indirect taxation and Cournot equilibrium. *International Journal of Industrial Organisation* 6, 385-99.
- Kay, J. og M. Keen, 1983: How should commodities be taxed. *European Economic Review* 23, 339-358.
- Kay, J. Og M. Keen, 1991: Product quality under specific and ad valorem taxation. *Public Finance Quarterly* 19 (2), 238-247.
- Mirrlees, J., 1971: An exploration in the theory of optimum income taxation. *Review of Economic Studies* 38, 175-208.
- Myles, G., 1987: Tax design in the presence of imperfect competition: an example. *Journal of Public Economics* 34, 367-78.
- Myles, G., 1989: Ramsey rules for economies with imperfect competition. *Journal of Public Economics* 38, 95-115.
- Myles, G., 1995: *Public Economics*. Cambridge University Press.
- Ramsey, F.P., 1927: A contribution to the theory of taxation. *Economic Journal* 37, 47-61.
- Sandmo, A., 1976: Optimal taxation. *Journal of Public Economics* 6, 37-54.
- Sandmo, A., 1982: Normativ beskatningsteori - problemstillinger og resultater. *Statsøkonomisk Tidsskrift* 96, 1-22.
- Schjelderup, G., og L. Sørgard: Transfer pricing as a strategic device for decentralized Multinationals. *International Tax and Public Finance* 4 (3), 277-290.
- Stern, N.H., 1987: The effects of taxation, price control and government contracts in oligopoly and monopolistic competition. *Journal of Public Economics* 32, 133-58
- Seade, J., 1985: Profitable cost increases and the shifting of taxation, Warwick Economic Research Paper No. 260.
- Venables, A.J., 1986: Production subsidies, import tariffs and imperfectly competitive trade. In D. Greenaway og P.K.M. Tharakan (redatører), *Imperfect Competition and International Trade*, Sussex: Wheatsheaf.
-

Vedlegg 3

Gratisaviser i Norge – lokale småforetak og konsernstyrt forretning

Av Sigurd Høst, forskningsleder, Institutt for Journalistikk

Forord

Denne rapporten er skrevet etter oppdrag fra Dagspresseutvalget, men bygger på et notat (forprosjekt) som ble utarbeidet våren 1999 etter oppdrag fra Norske Avisers Landsforening (NAL). En revidert versjon av notatet ble presentert som paper på den 14. nordiske konferansen for medie- og kommunikasjonsforskning i august 1999.

I tillegg til å oppdatere fremstillingen med det som har skjedd høsten 1999, har jeg omarbeidet og utvidet den historiske delen, omtalen av gratisaviser i Danmark og Sverige og omtalen av medieorganisasjonenes og eiernes rolle. Vurderingen av den fremtidige utviklingen er også omarbeidet.²¹

Å utføre oppdragsforskning er ikke alltid like spennende. Dette oppdraget er ett av de positive unntakene. Gratisaviser er plutselig blitt et aktuelt tema, og utviklingen har gått fort og tatt mange overraskende vendinger. Derfor takk til NAL som tok initiativet til det første notatet, og til Dagspresseutvalget som har gjort det mulig å fortsette arbeidet.

Innhold

1. Innledning
2. Kort historikk
3. Avisenes og presseorganisasjonenes holdning
4. Erfaringer fra andre land
5. Definisjon av gratisaviser
6. Nærmere om norske gratisaviser
7. Abonnementsavis og gratisavis – tur/retur
8. Redaksjonell profil
9. Gratisavisenes betydning på annonsemarkedet
10. Gratisaviser og opplagsutvikling
11. Lesing og vurdering av gratisaviser
12. Den nye utviklingen: Gratisaviser som konsernstyrt forretning
13. Avistradisjon, betalingsmåte og redaksjonell kvalitet
14. Utviklingen framover

Litteratur

Vedlegg:

1. Gratisaviser med minst en utgave pr. uke
2. Abonnementsaviser som opprinnelig var gratisaviser

21. Dette notatet er skrevet høsten 1999.

1 Innledning

Gratisavisene har hittil hatt en meget beskjeden plass i det norske avislandskapet. I dag er dette i ferd med å endres. Den nye utviklingen begynte da Oslo-posten ble etablert i 1997, og skjøt fart da Avis1 ble lansert i april 1999. Bak begge nyetableringene har det stått kapitalsterke eiere, hhv. Media Holding (som var velstående da Osloposten ble startet) og Schibsted. At Schibsted startet en egen gratisavis var et klart brudd med den restriktive linjen som de norske avisene har hatt tidligere. A-pressen utgir også en gratisavis, og Orklas aviser i Østfold har innledet et annonsesamarbeid med en gratisavis i Sarpsborg. Utviklingen går fort, og når dette skrives er det svært usikkert hva som vil skje fremover.

Hensikten med denne rapporten er å gi en oversikt over dagens situasjon, og over den utviklingen vi har hatt frem til i dag. For å få et perspektiv på den norske utviklingen, er det også en kort omtale av gratisaviser i Danmark og Sverige.

Jeg vil også prøve å belyse noen temaer som er aktuelle i debatten om gratisavisene. I tillegg til å se på de norske erfaringene, kan vi utvilsomt lære mye av utviklingen i andre nordiske land.

Pressepolitikken, slik den blir etter at Dagspresseutvalget, departementet og Stortinget er ferdig med sin behandling, vil forhåpentligvis være med på å påvirke den fremtidige utviklingen. Vi kan likevel ikke utelukke at det har skjedd så mye i løpet av denne tiden, at det allerede er etablert en ny situasjon som det er vanskelig å gjøre noe med.

2 Kort historikk

De første norske gratisavisene ble etablert relativt sent, tallet på gratisaviser har hele tiden vært lite, og de aller fleste gratisavisene har hatt lav utgivelsesfrekvens. På alle disse punktene skiller vi oss fra de fleste andre vestlige land. Blant de nordiske landene er det Danmark som er mest forskjellig fra Norge. Danmark har en lang gratisavistradisjon og et godt utbygd system av lokale, gratis ukeaviser. Samtidig vet vi at den danske dagspressen står mye svakere enn dagspressen i Norge, Sverige og Finland.

I henhold til Berg og Østbye (1989) dukket de første norske gratisavisene opp på 30-tallet. Disse publikasjonene fikk ingen lang levetid. De neste forsøkene på å etablere gratisaviser kom ikke før på midten av 60-tallet. Som det går frem av NALs siste jubileumsbok (Giverholt 1985), inntok avisene raskt en meget restriktiv holdning til disse avisene. ("Dagspressens ugress" er betegnelsen i jubileumsboken). Selv om avisenes holdning er blitt litt mindre absolutt siden midten av 80-tallet, er det først med Schibsteds oppstartning av Avis1 at den etablerte politikken er blitt utfordret for alvor.

Siden gratisavisene har vært så perifere, finnes det ingen systematisk statistikk over antall, opplag, type, økonomi osv. Da presseorganisasjonene første gang diskuterte gratisaviser i 1970 og 1971, viste de til at "NAL i sin tid hadde listet opp 8-9 slike aviser" (Journalisten 1971:232). Senere har NAL foretatt systematiske opptellinger på midten av 80-tallet (1983 og 1987) og slutten

av 90-tallet. Det finnes også en del andre undersøkelser fra disse periodene, først og fremst studentarbeider.

Det er neppe tilfeldig at NAL foretok sine første store registreringer på 80-tallet. I denne perioden var det tydeligvis en markert vekst for gratisavisene. NALs opptelling fra 1987 (Vinje 1987) viste at det hadde vært en fordobling av både antall (fra ca. 40 til 84) og samlet opplag i forhold til den opptellingen de hadde i 1983. I 1987 ble samlet opplag anslått til over 3 millioner. Som gratisavis ble da regnet alle avisliknende publikasjoner som kom ut mer enn en gang i året – mange av de registrerte avisene kom bare ut 2-3, 4 eller 6 ganger pr. år. Bare åtte av gratisavisene i NALs oversikt fra 1987 kom ut ukentlig eller tilnærmet ukentlig.

Den kraftige nedgangen i annonsemarkedet fra slutten av 80-tallet gikk utvilsomt hardt ut over gratisavisene. Det finnes ingen statistikk eller systematisk registrering fra begynnelsen av 90-tallet, men alt tyder på at antallet minst ble halvert. Av de åtte gratisavisene med ukentlig utgave i 1987, er det bare tre som fortsatt eksisterer. Av de 69 gratisavisene som NAL registrerte etableringsår for i 1998, var det bare 12 som var etablert før 1990. En slik høy turnover er i seg selv et tegn på at gratisavisene er et annet og mer flyktig fenomen enn vanlige abonnementsaviser.

Ved NALs opptellinger i august 1997 og august 1998 ble det registrert hhv. 53 og 76 forskjellige gratisaviser. Tallet for 1997 er åpenbart for lavt. Det var nemlig en del av de avisene som ble registrert i 1998 som også hadde eksistert ett år tidligere, uten å komme med. Omtrent halvparten av forskjellen mellom de to årene skyldes bedre registrering i 1998, den andre halvparten skyldes nyetablering. Men også i 1998 er det en del gratisaviser som NAL ikke har fått med i sin oversikt (jf. Helgesen 1998).

Selv om tallene for de forskjellige årene ikke er så sammenliknbare som vi kunne ønsket, er det tydelig at vi nå er inne i en vekstperiode for gratisaviser som minner om veksten midt på 80-tallet. Antall aviser ser ut til å være noenlunde det samme som i 1987, dvs. litt under 100. Mellom disse to toppene har det vært en markert bølgedal, men uten nærmere undersøkelser er det umulig å anslå hvor dyp den har vært.

Vel så viktig som den tallmessige utviklingen, er det at vi i de siste årene har fått en ny type gratisavis og en ny type gratisaviseier. Dette gjør at gratisavisene også har fått en plass i den offentlige diskusjonen om medieutvikling og mediepolitikk. Denne delen av utviklingen blir nærmere omtalt i et eget kapittel i rapporten.

3 Avisenes og presseorganisasjonenes holdning

Pressens organisasjoner var opprinnelig samstemte i sitt syn på gratisaviser. Fenomenet ble først diskutert på begynnelsen av 70-tallet, da flere lokale gratisaviser ble forsøkt etablert. Sterkest reaksjoner vakte DU (Denne Uken), en ukeavis for Groruddalen i Oslo som Morgenposten sto bak. På Holmenkollmøtet vinteren 1971 ble presseorganisasjonenes holdning uttrykt på denne måten:

Hovedstyrene i de norske presseorganisasjonene, Norske Avisers Landsforbund, Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund og Norsk

Redaktørforening, har på sitt møte i Oslo 26. februar drøftet den trussel mot norsk dagspresse som utgivelsen av gratisaviser med avispreg kan utgjøre. Møtet vil ta avstand fra denne form for publikasjonsvirksomhet, som etter presseorganisasjonenes mening kan bety en fare for norsk presses frihet og uavhengighet (Norsk presseforbund 1971).

Begrunnelsen var først og fremst at gratisavisene ville føre til en svekkelse av abonnementsavisenes annonseinntekter, og dermed utgjøre en trussel mot deres eksistens. Avidsøden i Danmark og Sverige ble brukt som eksempel på hvor ille det kunne gå. Men det var også enkelte som argumenterte for at abonnementsavisene hadde en mye sterkere forpliktelse overfor leserne og samfunnet enn gratisavisene, som bare var avhengige av annonsørene. Fremvekst av gratisaviser ville dermed svekke pressens rolle som en uavhengig, kritisk informasjonskanal.

Senere har organisasjonene skilt lag. Mens NAL fremdeles er svært restriktive, og har arbeidet aktivt for å hindre fremveksten av norske gratisaviser, er både Norsk Journalistlag (NJ) og Norsk Redaktørforening (NR) åpne for medarbeidere i gratisavisene. Landslaget for Lokalaviser (LLA), som ikke fantes på begynnelsen av 70-tallet, har samme holdning som NAL.

Norske Avisers Landsforening

NALs jubileumbok fra 1985 gir en god oversikt over den første delen av NAL og NAL-avisenes kamp mot gratisavisene. I 1971 fikk NALs vedtekter for første gang en bestemmelse som forbød medlemsavisene å utgi, trykke eller distribuere gratisaviser, og denne bestemmelsen ble innskjerpet flere ganger i løpet av 70-tallet. Brudd på bestemmelsen førte vanligvis til at avisen ble idømt en bot, men i ett tilfelle (Nybrott) ble avisen ekskludert fra NAL. Nybrott var en svak nummer to-avis i Larvik som brukte gratisdistribusjon som siste utvei for å skaffe seg inntekter. Avisen ble nedlagt i 1984, året etter eksklusjonen.

I 1984 skjedde det for første gang en liten oppmykning, i og med at medlemsavisene fikk anledning til å utgi publikasjoner i "forbindelse med spesielle arrangementer som utstillinger, messer, stevner o.l." (Giverholt 1985:106). Senere er bestemmelsene om gratisutgivelse og gratisdistribusjon blitt revidert en rekke ganger. Dette er i seg selv et uttrykk for at NAL har vært svært opptatt av spørsmålet. Endringene har gjort at NAL er mindre restriktive nå enn på begynnelsen av 80-tallet, men uten at den generelle holdningen er forlatt. Som det går frem av NALs nåværende vedtekter, blir utgivelse av gratisaviser regnet som illojal konkurranse: "Bruk av gratisaviser og gratis utgivelse av egen avis som konkurransemiddel mellom medlemsbedriftene vil normalt være til skade for bransjen som helhet og derfor måtte anses som illojal konkurranse".

Bestemmelsen har imidlertid en del unntak. Utgivelse av messeaviser og bransjeaviser er tillatt, det samme er gratisdistribusjon av et visst antall av egen avis. Det maksimale antall til samme mottaker (husstand) er satt til "inntil 60 avisdager pr. år, dog ikke ut over 1/3 av avisenes utgivelsesdager pr. kalenderår". I praksis betyr dette at både dagsaviser og tredagersaviser kan ha gratisdistribusjon i hele dekningsområdet en dag pr. uke. Gratisdistribus-

jon er særlig attraktivt for nummer to-avisene, som normalt når ut til mindre enn halvparten av husstandene i dekningsområdet, men det kan også brukes av etablerte nummer en- eller aleneaviser for å hindre at gratisaviser får fotfeste i deres geografiske område.

Der det er konkurranse med en eksisterende gratisavis, kan den også "lage bilag med stoff og annonser som vedlegges avisen og/eller sendes til mottakere utenom abonnentene". Det er denne bestemmelsen Schibsted bruker som begrunnelse for utgivelse av Avis1.

Trykking av gratisaviser omfattes ikke lenger av NALs bestemmelser. Aviser med egne trykkerier kan fritt trykke gratisaviser, og har åpenbart ingen motforestillinger mot å gjøre det. Annonse Avisen i Bergen blir således trykket i Bergensavisens trykkeri, mens Nytt i Uka (Ålesund) og Byavisen (Trondheim) blir trykket av Adresseavisen.

Landslaget for Lokalaviser

Landslaget for lokalaviser (LLA) organiserer nå nesten 70 lokale fådagersaviser. Et av kravene til medlemsskap er at avisen tar reell betaling for abonnement, løssalg og annonser, dvs. foreningen er ikke åpen for gratisaviser. LLA arbeider dessuten aktivt for at lokale gratisaviser skal gå over til å bli abonnementsaviser. De siste årene har en del tidligere gratisaviser valgt denne løsningen, og for de aller fleste har overgangen vært vellykket. Gratisaviser som er blitt abonnementsaviser er nærmere omtalt i vedlegg 2.

Norsk Journalistlag

Norsk Journalistlag organiserer nå journalister i gratisaviser på lik linje med journalister i vanlige abonnementsaviser. Nesten halvparten av de gratisavisene som kommer ut med minst en utgave pr. uke, har journalister som er medlemmer av NJ og som har oppgitt gratisavisen som arbeidsgiver. I tillegg kommer journalister som er registrert som frilansere, men som har en fast avtale med en gratisavis. Utviklingen i 1999 har gjort at NJ behandler sin holdning til gratisaviser på nytt, men foreningen har foreløpig ikke kommet til noen konklusjon.

Når dagens praksis ble etablert, har jeg foreløpig ikke vært i stand til å tidfeste. Det må imidlertid ha vært etter 1982. NJs landsstyre drøftet nemlig spørsmålet høsten 1982, og vedtok at de fortsatt ville "motarbeide gratispublikasjoner og spesielt gratisaviser som kan true etablerte bladers og avisers annonsemarked og sette journalistiske arbeidsplasser i fare". Journalister som arbeidet i gratisaviser kunne riktignok tas opp som medlemmer, men det gjaldt ikke "journalister som er direkte økonomisk medansvarlig for gratispublikasjoner eller arbeider aktivt i gratisaviser som kobler stoff og annonser." Det het også at "nåværende medlemmer av NJ som er i samme situasjon, vil få sin organisasjonsmessige stilling vurdert" (Journalisten oktober 1982).

Norsk Redaktørforening

I sine vedtekter skiller Norsk Redaktørforening ikke mellom gratisaviser og betalte aviser.

I vedtektene er det likevel en del bestemmelser som gjør at mange gratisavisredaktører ikke vil være kvalifisert til medlemskap. Medlemskriteriene i § 3 sier at både eier/utgiver og ansvarlig redaktør må "forplikte seg til å oppetre i samsvar med Vær Varsom-plakatens og presseetikkenes øvrige normer", at "mediets formål og funksjon skal være fri og uavhengig nyhetsformidling" og at "mediets nyhetsformidling må skje med en slik hyppighet og regelmessighet og ha et omfang og en slik form at den kan sidestilles med dagspressens vanlige nyhetsformidling".

Foreningen har nå medlemmer fra to gratisaviser, Osloposten og Avis1. At nettopp disse avisene er med, bekrefter at de representerer noe nytt i forhold til andre norske gratisaviser.

4 Erfaringer fra andre land

I de fleste andre vestlige land har gratisavisene lenge vært en del av det lokale medielandskapet. Interessen for å studere disse avisene har imidlertid vært svært beskjeden. Det gjelder også i Danmark, som etter sigende skal ha verdensrekord i gratisaviser (Gustafsson 1996:5). Et nyttig forsøk på å samle noe av den informasjonen som tross alt finnes, er en artikkel av Gunilla Hjort (1993) om "Gratistidningar i Danmark, Storbritannien, Sverige och Tyskland".

Artikkelen viser for det første at det er klare forskjeller mellom landene når det gjelder antall gratisaviser i forhold til folketallet. Utviklingstendensen er også forskjellig. Mens det er stabilitet eller stagnasjon i Danmark og Sverige, vokser tallet på gratisaviser i Tyskland og Storbritannia. Med litt over 1.000 gratisaviser ligger disse landene likevel langt etter Danmark i gratisavistetthet. Danmark har lenge hatt omtrent 300 gratisaviser med ukentlig utgave.

Danmark: Mange gratisaviser og svak lokalpresse

Siden Danmark er det landet i Europa der gratisavisene har den sterkeste stillingen, samtidig som abonnementsavisene står svakt, er det naturlig å se spesielt på erfaringene derfra. Avisdøden i Danmark ble brukt som negativ referanse den gang pressestøtten ble innført på slutten av sekstitallet, og nå er "danske tilstander" igjen blitt et aktuelt stikkord.

En åpenbar forskjell mellom Danmark og Norge eller Sverige er at de danske gratisavisene har en så lang historie. De første gratisavisene i København ble etablert midt på 1800-tallet, og fra omkring 1890 dukket de første gratisavisene også opp i distriktene (provinsen).

De danske gratisavisene kalles vanligvis for distriktsblade. Dette betyr at de er lokale annonsekanaler, og til å begynne med dekket de mye mindre geografiske områder enn dagsavisene. I 1958 hadde det gjennomsnittlige distriktsblad et opplag på 4.300, dvs. omtrent samme størrelse som en norsk tredagersavis. Senere er dekningsområdet for de fleste distriktsbladene utvidet. I 1978 var det gjennomsnittlige opplaget økt til 15.300, dvs. mer enn en tredobling på tjue år. Denne utviklingen er styrt av annonsørene, og har gjort at distriktsbladene har fjernet seg fra sitt naturlige dekningsområde (Thulstrup 1981:164).

I tillegg til de vanlige distriktsbladene, er det etter hvert også etablert regionale gratisaviser. Den mest kjente er Søndagavisen (etablert 1978), som nå kommer ut med 14 forskjellige regionale utgaver med et samlet opplag på 1,5 millioner.

Ekspansjonen for distriktsbladene har vært sterkest i to atskilte perioder: 1920-tallet og årene rundt 1960 (Søllinge 1999b:3). Antall gratisaviser er anslått til 275 i 1960, 325 i 1970 og 350 i 1980. Fra 1960 og fremover har det også vært en sterk økning i opplaget. Samlet opplag er anslått til nesten 6 millioner i 1980, en firedobling i forhold til 1960. For 1992 (som er det foreløpige toppåret) er det anslått at den danske gjennomsnittshusholdningen mottok 3,76 forskjellige gratisaviser hver uke – de fleste områder dekkes altså av flere forskjellige slike aviser.

Veksten for distriktsbladene skjedde samtidig med at det var en omfattende avisdød blant abonnementsavisene. Fra 101 forskjellige aviser i 1955 falt tallet til 64 i 1965, og nå er det bare 34 igjen (Søllinge 1999a:47).

Avisdøden på femti- og sekstitallet blir ofte karakterisert som et sammenbrudd av det gamle firebladssystemet, dvs. et system der mange utgiversteder hadde fire forskjellige partiaviser. Avisdøden stoppet imidlertid ikke med at konkurrerende partiaviser ble erstattet av en monopolavis. I neste omgang forsvant mange av de lokale monopolavisene og ble erstattet med edisjoner eller avleggere av avisen fra nabobyen.

Veksten for distriktsbladene og nedleggelsen av abonnementsaviser er to prosesser som har foregått samtidig og bidratt til å forsterke hverandre. Når lokale dagsaviser måtte innstille, ble det huller i markedet som noen har prøvd å fylle ved hjelp av gratisaviser. Samtidig har veksten for gratisavisene bidratt til å svekke stillingen til de gjenværende abonnementsavisene. Særlig ser det ut til at gratisavisenes opplagsøkning på 70-tallet har bidratt til å svekke abonnementsavisenes økonomi (Thomsen 1980:16).

Den negative utviklingen for dagsavisene er blitt forsterket ved at dagsavisene selv har vært svært aktive ved etablering av gratisaviser. Danske Distriktsblade, som er den ene av de to landsomfattende danske foreninger for gratisaviser, består av blader som er eid av dagsavisene. Foreningen har nå omtrent like mange medlemmer (120) som foreningen av de uavhengige bladene, men opplaget er omtrent dobbelt så stort.

I tillegg til den direkte konkurransen mellom gratisavisene og abonnementsavisene om lesere og annonsører, kan gratisavisene ha påvirket utviklingen ved at de har vært med på å forme lesernes og redaksjonenes oppfatning av hva en dagsavis bør være. Mens distriktsbladene har konsentrert seg om lokale nyheter, i den grad de har drevet journalistikk i det hele tatt, har dagsavisene vært mest opptatt av det nasjonale og internasjonale. På denne måten har de selv vært med på å fjerne seg fra leserne, og gjort markedet for gratisaviser enda større. Denne tendensen gjelder særlig de store og mellomstore dagsavisene, dvs. aviser med et opplag på 25.000 og over (Søllinge 1995).

Selv om distriktsbladene er blitt en viktig del av det danske mediesystemet, finnes det lite dokumentasjon av innholdet og den redaksjonelle innsatsen. Rundt 1975, da Danmark hadde omtrent 350 distriktsblade, mener Jørn Thulstrup (1981:166-167) at bladene til sammen hadde omtrent 325 redaksjonelle medarbeidere, dvs. mindre enn en i gjennomsnitt. En del av disse

arbeidet på deltid. Han mener også at det var stor spredning i de redaksjonelle ambisjonene. Den ene ytterligheten var rene annonseblader og blader der det bare var plass til "annonser, mad, motor og dårlige vittigheter". Men det var også skapt "en række ugeaviser med en klar journalistisk holdning, og en række ældre ugeaviser har utviklet sig fra at være passive formidlere til at være journalistisk opsøgende og debatskabende".

Den eneste innholdsundersøkelsen fra nyere tid er Jette Søllinges (1995) sammenliknende analyse av åtte dagsaviser (abonnementsaviser) og åtte distriktsblader. Den viser at det hadde vært en viss økning av det redaksjonelle stoffet i både abonnementsaviser og distriktsblader fra 1983 til 1994, men på begge tidspunktene hadde abonnementsavisene omtrent tre ganger så mange store (en spalte eller mer) redaksjonelle artikler som distriktsbladene.

Omfanget av lokalstoff var størst i de distriktsbladene som hadde konkurranse fra en dagsavis på utgiverstedet - de var nødt til å ha et visst redaksjonelt nivå for å få så mange lesere at de ble interessante for annonsørene. De distriktsbladene som var alene på utgiverstedet, var mye tynnere. "En forpligtelse overfor lokalsamfundet m.h.t. informationer om diverse begivenheder eksisterer åbenlyst ikke", er Søllinges (s. 53) konklusjon. Et ytterligere frafall av dagsaviser vil derfor få en dobbelt negativ effekt. Lokalsamfunnet mister den avisen som har best lokal dekning, og distriktsbladet kan senke det redaksjonelle ambisjonsnivået.

Sverige: Metro og lokale annonseblader

Da gratisavisen Metro ble lansert i februar 1995, representerte den noe helt nytt i forhold til tidligere gratispublikasjoner. Den kom ut i Stockholm med fem (senere seks) utgaver pr. uke, og ble distribuert via T-banen. Bak lanseringen av Metro sto det store konsernet Kinnevik gjennom sitt datterselskap Modern Times Group, MTG.

Metro inneholder omtrent like mye nyhetsstoff som annonser, den bruker tabloidformat, men har en utpreget nøktern layout. Nyhetsstoffet er for en stor del telegrammer fra Tidningarnas Telegrambyrå (TT), men den har også en del egenproduserte nyheter og kommentarer. Avisens egen målsetting er at den skal gi leserne en "bred, snabb nyhetsöversikt över de senaste 24 timmaras viktigaste händelser i staden, länet, landet och världen".

Metro ble en umiddelbar suksess både økonomisk og hos leserne, jf. omtalene hos Gustafsson (1996) og Wadbring (1999). Opplaget var til å begynne med 211.000, men har nå økt til 250.000. Driften gikk med overskudd allerede etter ett år. I februar 1998 kom Metro med en egen utgave for Göteborg, og fra høsten 1999 finnes det også en Metro-utgave i Malmö. Metro-aviser er også etablert utenfor Sverige, i Praha (1997), Budapest (1998) og Nederland (1999).

De gratispublikasjonene Sverige hadde før Metro, var det svenskene selv kaller "annonsblad". Dette vil si at de enten bare består av annonser, eller av annonser sammen med relativt lite redaksjonell tekst.

Sverige har hatt annonseblader siden 30-tallet, og på 70-tallet økte utbredelsen så mye at det ble laget en egen undersøkelse om "Annonsbladen och dagspressen" for det dagspresseutvalget som avsluttet sitt arbeid i 1980. Undersøkelsen viste at Sverige den gang hadde nærmere 200 annonseblader,

mot omtrent 100 ti år tidligere. Det redaksjonelle stoffet utgjorde i gjennomsnitt 15 prosent av volumet (SOU 1980:32 s. 65), en bekreftelse på at disse publikasjonene var svært forskjellige fra det vi vil regne som avis.

For å møte konkurransen fra annonsebladene, ble det i 1980 innført en bestemmelse om at aviser som utga annonseblad ikke kunne motta pressestøtte. Denne regelen ble sløyfet igjen i 1990, etter at den utredningen som var ferdig to år før hadde konkludert med at dagspressen hadde klart seg godt i konkurransen og at "dagspressens eventuelle problem med konkurrans fra annonsbladen bäst hanterades av bransjen" (SOU 1995:37 s. 140).

Fra 1980 og fremover ser det ut til at antall annonseblader har vært noenlunde stabilt, dvs. omtrent 200. Tallene er imidlertid usikre siden mange annonseblader har en kort levetid og det ikke finnes noe system for kontinuerlig registrering (Hjort 1993:108-109).

Karakteristisk for de svenske annonsebladene er at mange av dem har kommet ut i små kommuner uten en egen avis. På denne måten har de vært et utpreget komplement til den vanlige dagspressen. "De fanns på orter där det helt saknades dagstidningar, de kom ut under de dagar då tidningar inte gavs ut, och de blomstrade på orter där dagspressen inte var tillräckligt stark som annonskanal" (Gustafsson 1996:5). Annonsebladene har altså hatt omtrent den samme plasseringen i det svenske avislandskapet som de lokale fådagersavisene har hatt hos oss, og er sannsynligvis en medvirkende årsak til at vår type fådagersaviser nesten ikke finnes i Sverige (Høst og Severinsson 1997:38). Men det har også vært mange annonseblader i storbyområdene, først og fremst i området rundt Stockholm.

5 Definisjon av gratisaviser

Mens svenskene skiller mellom annonseblader og gratisaviser, er det ikke etablert noe tilsvarende skille hos oss. Vi bruker uttrykket gratisavis om alt som likner på en avis eller som kaller seg avis og som deles ut gratis. Med en gang vi skal prøve å beskrive situasjonen på en systematisk måte, er det imidlertid behov for å kunne skille mellom gratisaviser og "andre trykksaker" – slik som direktereklame.

Den viktigste årsaken til at gratisavisbegrepet brukes så omtrentlig, er sannsynligvis at det ikke har noen økonomisk eller administrativ betydning. Dette til forskjell fra dagsavisbegrepet, som er viktig både i forhold til avisenes egne organisasjoner (NAL og LLA), Postverkets bestemmelser om bladporto og levering, momsfritaket, pressestøtteordningen og reglene for offentlig annonsering. (Likevel har det vist seg vanskelig å komme frem til en enhetlig dagspressedefinisjon, jf. Allern og Høst 1996.)

I sine vedtekter fra 1985 og frem til 1992 har NAL definert gratisaviser som "en publikasjon som i form og innhold ligner en avis, inneholder stoff og annonser, og som utsendes gratis".

En mer utførlig definisjon finnes i en forskningsrapport om Annonse Avisen i Bergen som er laget av Nina Berg og Helge Østbye. De karakteriserer gratisaviser som "publikasjoner i avisformat som blir distribuert gratis til mottakerne uten at hun eller han har etterspurt trykksaken" (Berg og Østbye 1989:7). For å skille mellom gratisaviser og direkte reklame legger de senere

til at gratisavisene skal ha en "viss regularitet" og "oftest med en viss blanding av annonser og redaksjonelt stoff" (1989:68).

Berg og Østbyes krav om en "viss blanding av annonser og redaksjonelt stoff" er vagt, og gjør det vanskelig å skille mellom gratisaviser og direkte reklame. Selv om en kvantitativ avgrensning nødvendigvis blir vilkårlig, vil jeg likevel foreslå en nedre grense på 20 prosent redaksjonelt stoff. Publikasjoner med mer enn 80 prosent annonser skal da regnes som annonseblader, ikke gratisaviser.

Berg og Østbyes definisjon skiller heller ikke mellom kommersielle, annonsefinansierte gratisaviser og andre gratispublikasjoner som menighetsblader, kommunale informasjonsaviser osv. Slike publikasjoner kan også ha et visst innslag av annonser, både rene støtteannonser og kommersielt motiverte annonser. Etter min oppfatning bør betegnelsen gratisavis reserveres for annonsefinansierte publikasjoner som utgis på forretningsmessig grunnlag.

Et viktig kjennetegn ved gratisavisene er at de har et eget navn. En del av dem er slike som vi rent umiddelbart vil forbinde med avis, som Osloposten, Østfoldavisa, Byavisa (Trondheim), Stjørdals-Nytt, Lokalavisen Oppegård osv. Andre signaliserer enten at de er noe annet enn vanlig avis (eks. Annonse Avisen i Bergen, Nytt om bil, Næringsnytt), eller de har et litt mer uvørent, muntlig navn som Gledesspreder'n i Porsgrunn, Huskelappen på Hamar, Lokalbla' i Fredrikstad. At publikasjonene utgis med et gjenkjennbart navn, bør gå eksplisitt frem av definisjonen.

Mitt forslag til definisjon blir da: Med gratisaviser menes publikasjoner i avisformat, som har et fast navn og tittelhode, som utgis med en viss regularitet, som inneholder både annonser og redaksjonelt stoff og der det redaksjonelle stoffet utgjør minst en femtedel av innholdet, og som distribueres gratis til mottakerne uten at de har etterspurt publikasjonen. Publikasjonen utgis på forretningsmessig grunnlag og finansieres ved hjelp av annonser.

6 Nærmere om norske gratisaviser

De kommersielle gratisavisene er svært forskjellige både når det gjelder stoffprioritering og redaksjonelle ambisjoner, budsjett, utgivelseshyppighet, utgiversted/dekningsområde og gjennomslag hos leserne. Noen av disse kjennetegnene kan lett brukes ved en statistisk beskrivelse. Andre egenskaper, som redaksjonell innsats og lesertall, er det vanskeligere å skaffe. De tre kjennetegnene som det er mest aktuelt å bruke ved en generell kartlegging er utgivelsesfrekvens, type (redaksjonell innretning) og utgiversted/dekningsområde.

Utgivelsesfrekvens

Ved de eksisterende registreringene av norske gratisaviser (Vinje 1987, NAL 1997 og 1998, Helgesen 1998) har det ikke vært skilt systematisk mellom publikasjoner med forskjellig utgivelsesfrekvens. Det er likevel åpenbart at det er gratisavisene med høyest frekvens som har størst betydning. Både Osloposten og Avis1 har to utgaver pr. uke. Ukeavisen Sarpsborg I Dag (ny 1999) har

på kort tid fått et mye større gjennomslag enn de lavfrekvente gratisavisene Østfold hadde fra før.

Høsten 1999 har vi tre gratisaviser med to utgaver pr. uke: Osloposten, Stjørdals-Nytt og Schibsteds nye Avis1. En håndfull andre gratisaviser har en utgave pr. uke. For de øvrige varierer frekvensen fra fjortendaglig og ned til publikasjoner som bare kommer ut med noen få utgaver pr. år.

Når avisfolk i dag er bekymret for konkurransen fra gratisavisene, er det gratisaviser av typen Osloposten, Avis1, Sarpsborg I Dag og en mulig norsk Metro de tenker på. Utviklingen for slike publikasjoner er det viktig å følge på en systematisk måte. Veksten kan både skje ved nyetableringer, og ved at lavfrekvente gratisaviser går over til å bli ukeaviser. Om tallet på lavfrekvente publikasjoner også skulle vokse, slik det utvilsomt gjorde midt på 80-tallet og har gjort fra 1997 til 1998, er det mindre grunn til å bry seg om.

Ser vi til Danmark, finner vi at nesten alle gratisavisene (distriktsbladene) kommer ut hver uke. Det er dette som har gjort at de har overtatt mange av de oppgavene som abonnementsavisene har hos oss.

Ukentlig utgivelse har en klar økonomisk begrunnelse for gratisavisene, siden mange lokale forretninger ønsker ukentlige tilbudsannonser. Som en liten kuriositet: de tidlige danske distriktsbladene "delades i regel ut på torsdagar, dvs. dagen innan arbetarna fick sin lön" (Hjort 1993:101).

Blant de vanlige abonnementsavisene er det bare de som kommer ut minst en gang pr. uke som regnes som avis. Noen få aviser med lavere frekvens (eks. Sirdølen, Øyavis, Østerdal Budstikke) er medlemmer av Landslaget for Lokalaviser, men er ikke berettiget til pressestøtte. Den avisstatistikken som utarbeides av Institutt for Journalistikk omfatter bare aviser som kommer ut minst en gang pr. uke.

Etter min oppfatning bør vi bruke det samme skillet for gratisavisene. Aviser som kommer ut mindre enn en gang pr. uke, kan vanskelig drive dagsaktuell journalistikk.

Hvilke krav vi bør stille for at en norsk gratispublikasjon skal regnes som ukeavis, må tilpasses disse avisenes egenart. I dag er kravet til pressestøtte at en ukeavis skal ha minst 48 utgaver pr. år. Dette kravet opplever de små lokalavisene som meget strengt. Den gang avisene ikke hadde noe regelverk å forholde seg til, var det mer vanlig med omtrent 45 utgaver pr. år. Dette gjorde det mulig for redaksjonen (som ofte bare var redaktøren selv) å ta vanlig ferie, og ga også et visst rom for sykefravær. For gratisaviser er det spesielt naturlig å ta fri om sommeren. Siden gratisaviser verken kan avbestilles eller omadresseres, vil de skape mange problemer for mottakerne hvis de kommer ut i ferietiden. Det første driftsåret hadde svenske Metro sommerstengt i juli og begynnelsen av august (Gustafsson 1996:16). I Oslo tok Avis1 ferie fra 25. juni til 18. august 1999.

Tabell 3.1: Norske gratisaviser med en eller flere utgaver pr. uke, høsten 1999.

Navn	Utg.sted	Utgiver/eier	Oppla	Start år	Omsetn. mill. pr.år
<i>To utgaver/uke</i>					
Avis1	Oslo	Schibsted	210 000	1999	-
Osloposten	Oslo	Norsk Avisdrift	230 000	1997	ca.38 ¹⁾
Stjørdals-Nytt	Stjørdal	Midt-Norsk avisdrift AS	7 300/16 300	1984	6,5
<i>En utgave/uke</i>					
Annonse Avisen	Bergen	Avisprodukter AS	110 000	1983	12,7 ²⁾
Byavisa	Trondheim	Norsk Avisdrift	74 500	1996	10,5 ¹⁾
Nytt i Uka	Ålesund	Media Vest AS	35 012	1985	12,6
Romeriksen	Lørenskog	Media Øst (A-pressen)	40 000	1980/ 1991	5,2
Sarpsborg I Dag	Sarpsborg	Decade AS	23 000	1999	-
Totens Blad	Ø. Toten	MVL Media AS	7 200	1998	-

¹⁾Osloposten og Byavisa hadde en samlet driftsinntekt på 49 mill. i 1998.

²⁾Regnskapstall for 1997.

Dersom vi bruker et liberalt krav til hyppighet, er det ni publikasjoner høsten 1999 som kan regnes som gratisaviser med en eller flere utgaver pr. uke. Noen opplysninger om avisene er ført opp i tabellen nedenfor. En mer detaljert omtale av hver enkelt avis finnes i vedlegg 1.

I sine beregninger av totalopplaget for norsk presse har Eierskapstilsynet valgt en strengere linje, og bare tatt med gratisaviser som har minst 48 utgaver pr. år. Dette kravet var det bare todagersavisene Osloposten og Stjørdals-Nytt som oppfylte for 1998 – Osloposten med 96 utgaver og Stjørdals-Nytt med 84 (Eierskapstilsynet 1999a). De etablerte ukeavisene Annonse Avisen, Nytt i Uka og Byavisa var ikke med – etter Eierskapstilsynets regler må de kanskje regnes som 14-daglige?

Tre av avisene er "gamle" i den forstand at de er etablert i 1984/85, dvs. i den forrige ekspansjonsperioden for gratisaviser. Dette er Annonse Avisen, Nytt i Uka og Stjørdals-Nytt. Fem er nye, etablert 1996 eller senere. Den siste er Romeriksen, som kommer i en mellomstilling ved at den ble etablert på 80-tallet som abonnementsavis og ble gratisavis på begynnelsen av 90-tallet. Overvekten av nyetablerte gratisaviser bekrefter at vi nå er inne i en ny ekspansjonsperiode.

Nærmest de ni ukes- og todagersavisene kommer omtrent like mange publikasjoner som kommer ut hver 14. dag eller tilnærmet hver 14. dag. Størst betydning av disse har Nytt om Bil, som er en gruppe lokale bilaviser med felles navn, men med lokal, avgrenset distribusjon og en viss andel lokalt stoff. De første Nytt om Bil-avisene ble startet på Kongsberg og Drammen på slutten av 80-tallet. Andre etablerte gratisaviser som kommer ut omtrent hver 14. dag er Lokalavisen Oppegård, Huskelappen på Hamar og Karmøybladet.

Type gratisavis

I sin rapport fra 1998 har NAL skilt mellom tre grupper av gratisaviser: allmenne blad, bransjeblad og senteraviser. Allmenne blad er gratisaviser med et generelt redaksjonelt innhold, som Osloposten, Avis1 og Annonse Avisen. Bransjeblad er gratisaviser med redaksjonelt stoff og annonser konsentrert om en bestemt bransje. Bilaviser (Nytt om Bil) og eiendomsaviser er noen karakteristiske eksempler. Senteraviser er gratisaviser som redaksjonelt og i sine annonser er konsentrert om et bestemt kjøpesenter, en avgrenset gruppe næringsdrivende i sentrum av en by osv. Selv om det nok finnes tvilstilfeller og avgrensingsproblemer (jf. Line Helgesens (1998) semesteroppgave om norske, allmenne gratisaviser), kan det være fornuftig å videreføre en slik inndeling etter avisenes innretning og innhold. Som det går frem av omtalen i Vedlegg 1, er alle de høyfrekvente gratisavisene av typen allmenne blad.

Utgiversted og dekningsområde

Erfaringene fra andre land viser at gratisavisene fyller mange forskjellige geografiske nisjer. Det er storbyaviser (eks. Metro), bydelsaviser for bydeler i store og mellomstore byer, forstads- eller drabantbyaviser, aviser for små landkommuner gjerne i utkanten av dagsavisenes dekningsområde. Alle disse typene finnes også representert blant de norske gratisavisene. (Oslo har for eksempel hatt mange gratis bydels- og strøksaviser, men disse avisene har vært dårlig representert ved NALs registreringer).

De gratisavisene som kommer ut minst en gang i uka, er i mye større grad konsentrert til de store byene. Vi har fire gratisaviser i de største byene (Osloposten, Avis1, Annonse Avisen og Byavisa), to aviser i mellomstore byer (Sarpsborg og Ålesund), en avis (Romeriksen) som nå dekker ti kommuner øst for Oslo, en avis for bygdebyen Stjørdal og kommunene rundt, og en avis for en enkelt landkommune (Totens Blad).

Det som er mest overraskende ved den geografiske fordelingen, er at nesten alle de regelmessige gratisavisene kommer ut på steder som allerede har sin egen abonnementsavis. På denne måten skiller de seg fra de svenske gratisavisene, som i mye større grad har komplettert den vanlige dagspressen.

Det viktigste norske unntaket er Totens Blad, som dekker Østre Toten kommune. Denne kommunen har manglet en helt lokal avis siden abonnementsavisen Totens Blad ble lagt ned i 1991.

Eierforhold

De aller fleste norske gratisaviser er eid av små, lokale selskaper. En del av selskapene har riktignok navn som gir assosiasjoner i retning av nasjonal eller internasjonal mediekapital. Noen eksempler er Avisco, Design Partner, Media Forum, Media Vest og MVL Media. Bak de fleste selskapene med anonyme, men pretensiøse navn står det likevel lokale eiere. Bokstavkombinasjonen MVL i MVL Media (utgiver av Totens Blad) står ikke for noe mer eksotisk enn Morten, Vibeke og Lars, fornavnene til tre av de som driver avisen. I eierselskapene er avisens medarbeidere og/eller deres familie ofte viktige aksjonærer (jf. omtalen av gratisaviser med minst en utgave pr. uke i Vedlegg 1).

Den samme typen små, lokale utgivelseselskaper vil vi også finne blant lokale abonnerte fådagersaviser. Den viktigste forskjellen er at abonnementsavisene også har mange eierselskaper som er etablert med en publisistisk snarere enn en økonomisk begrunnelse. Lokale folkeaksjeselskaper, med et stort antall aksjonærer som har en eller et par aksjer hver, og kommunale aksjeselskaper eller selskaper der kommunen er tungt inne på eiersiden, er viktige eksempler.

Fire av gratisavisene skiller seg fra de andre ved at de er utgitt av store, økonomisk sterke selskaper. Avis1 er startet og drevet av Schibsted, Norges største mediebedrift og utgiver av Aftenposten og VG. Romeriksen har fra 1997 vært eid av A-pressen gjennom det lokale regionselskapet Media Øst. Osloposten og Byavisa (Trondheim) er eid av selskapet Norsk Avisdrift. Norsk Avisdrift var opprinnelig en del av Sten Ture Jensens mediekonglomerat, som også omfattet Media Holding. Etter en turbulent utvikling fikk Norsk Avisdrift to solide selskaper inn på eiersiden høsten 1999: danske Søndagsavisen som ved utgangen av oktober 1999 eier 40 prosent av aksjene, og A-pressen som eier 20 prosent.

At store, kapitalsterke selskaper er inne på eiersiden har gitt gratisavisutviklingen en helt ny dimensjon. Enkelte av aktørene fra 80-tallet og midten av 90-tallet hadde nok også ambisjoner om å bygge opp et omfattende nett av gratisaviser. I motsetning til dagens aktører manglet de kapital til å realisere sine planer. De hadde heller ikke økonomisk styrke til å motstå nedgang på annonsemarkedet, slik bortfallet av gratisaviser rundt 1990 viser så tydelig.

Kommunale informasjonsaviser

Selv om de faller utenfor min definisjon av gratisavis, kan det være på sin plass med en kort omtale av de kommunale informasjonsavisene også. Dette er publikasjoner som kommunene gir ut fordi de mener det finnes et informasjonsbehov som vanlige abonnementsaviser ikke dekker.

De kommunale informasjonsavisene ser ut til å falle i to hovedgrupper. Den ene, og den som har lengst tradisjon, er aviser som utgis av små kommuner som ligger i utkanten av dekningsområdet til store lokale dagsaviser. Slike kommuner kan mene, ofte med god rett, at det finnes for lite stoff om deres kommune i den lokale dagsavisen. Hvis kommunen er liten og mangler lokale annonsører, kan en kommunalt drevet nyhets- og informasjonsavis være den mest realistiske måten å skaffe kommunen en avis på.

Blant dagens fådagersaviser er det en del som har startet virksomheten som kommunale informasjonsaviser. Dette gjelder i hvert fall Øynytt i Finnøy (startet 1970), Bygdaposten for Hjelmeland og Sola Bladet. Overgangen fra informasjonsavis til vanlig lokalavis kan gjerne skje i to trinn. Først overgang fra kommunal gratisavis til kommunalt eid abonnementsavis. Deretter fra kommunalt eid til privateid abonnementsavis (evt. med kommunen som minoritetsaksjonær). Avisorganisasjonene, og særlig Landslaget for Lokalaviser, har arbeidet sterkt for at kommunalt eide aviser skal bli private. Argumentet er at dette sikrer redaksjonell uavhengighet i forhold til kommunen.

En helt annen type informasjonsavis er de som utgis av store, folkerike kommuner med et godt lokalt avistilbud. Som det het i NALs fagblad Dagspresen (nr. 4 1997): "Ordførerne i landets større kommuner rasler med

sablene. De er ikke fornøyd med den mengden kommunal informasjon den jevne borger får. Derfor lager noen av dem sine egne informasjonsaviser". Plankebæreren i Fredrikstad (67.000 innb. i 1998), Bæringen i Bærum (100.000) og Sarpingen i Sarpsborg (47.000) er aktuelle eksempler.

Store kommuner har sin egen informasjonsavdeling, og det er den som står for arbeidet med avisen. Etter hvert som utbyggingen av kommuneadministrasjonene og profesjonaliseringen av kommunens informasjonsmedarbeidere fortsetter, må vi regne med at stadig flere kommuner vil vurdere å lage sin egen informasjonsavis. Hvis ordføreren griper etter sabelen og informasjonssjefen har redaktørambisjoner, er ikke veien lang til en ny informasjonsavis.

7 Abonnementsavis og gratisavis - tur/retur

I Danmark ble mange av gratisavisene etablert i tilknytning til at lokale abonnementsaviser ble lagt ned. I Norge finnes det også en del eksempler på slike etableringer. En avisnedleggelse betyr alltid at en del journalister, annonsekonsulenter osv. blir ledige. Dersom de vil fortsette med samme type arbeid uten å skifte bosted, er etablering av gratisavis en nærliggende løsning. Etablering av gratisavis kan også være en løsning for avisfolk som må forlate sin gamle avis av andre grunner, for eksempel etter en konflikt.

Av gratisavisene i tabell 3.1 er både Nytt i Uka, Stjørdals-Nytt, Byavisa og Totens Blad startet i tilknytning til en avisnedleggelse. Romeriksen er en videreføring av en abonnementsavis med dårlig økonomi.

En utvikling som i større grad er særnorsk, er at enkelte gratisaviser går den "motsatte retningen" og blir abonnementsaviser. I vedlegg 2 finnes det en oversikt over aviser som i dag er vanlige abonnementsaviser, men som ble startet som gratisaviser. Oversikten omfatter ti aviser, dvs denne gruppen er like tallrik som gruppen av ukentlige og todagers gratisaviser.

Av vedlegget ser vi også at de tidligere gratisavisene stort sett kommer ut på små steder, gjerne steder som ligger i utkanten av dekningsområdet til lokale dagsaviser. De har altså en helt annen geografisk fordeling enn dagens ukes- og todagers gratisaviser. Det eneste unntaket er Nye Karmsund, som kommer ut i Haugesund og dekker Haugesund og Karmøy kommune.

Både pressestøtten og de potensielle abonnementsinntektene er økonomiske drivkrefter når små gratisaviser blir abonnementsaviser. Det første året de er med i ordningen får de dobbelt støtte – for 1998 var det 369.000 kroner for ukeaviser og 508.000 kroner for todagersaviser. Abonnementsinntektene sammen med pressestøtten gir ukeaviser i små kommuner betydelig høyere inntekter enn de kunne fått ved annonseinntekter alene. De økte inntektene blir for en stor del brukt til å styrke den redaksjonelle innsatsen. De siste 20-30 årene har det vært en markert forbedring av den journalistiske kvaliteten i norske fådagersaviser (jf. Roppen 1993, Hyldmo, Osnes og Roppen 1995), og i dag er det sannsynligvis ikke mulig å overleve som betalt lokalavis uten en ganske omfattende nyhetsdekning.

Det er også viktig at mange utgivere ser ut til å trives best med å drive en abonnementsavis. Den norske lokalavistradisjonen er sterk, og den gjelder i de aller fleste tilfellene betalte aviser (Stjørdals-Nytt er et viktig unntak). For

å bli godtatt som en fullverdig utgiver, redaktør eller journalist, må man altså arbeide i en vanlig betalt avis. Slik har det i hvert fall vært til nå.

8 Redaksjonell profil

Ved å lese noen eksemplarer av norske gratisaviser, ser vi raskt at de er helt forskjellige i den redaksjonelle profilen. Det gjelder både omfanget av det redaksjonelle stoffet og prioritering av forskjellige stofftyper. Noen gratisaviser satser på vanlig nyhetsjournalistikk, mens andre er preget av forbrukerstoff som fungerer som en slags ramme rundt annonsene.

Av de avisene som kommer ut med en eller to utgaver pr. uke, er det bare Annonse Avisen i Bergen som har så lite redaksjonelt stoff at svenskene sannsynligvis ville regnet den som annonseblad. De andre er utvilsomt aviser. Totens Blad er til forveksling lik en vanlig lokal ukeavis, mens Avis1 er blitt beskrevet som en slags uvøren variant av Aftenposten Aften. Både Nytt i Uka i Ålesund og Byavisa i Trondheim har ambisjoner om å konkurrere med hhv. Sunnmørsposten og Adresseavisen i sin dekning av selve byen. Det de har felles, er at de først og fremst er lokale. Ingen av de norske gratisavisene bruker Metro-oppskriften med en utstrakt bruk av telegramstoff (NTB-stoff).

For å kunne si noe mer presist om innholdet, er det nødvendig med systematiske innholdsanalyser. Den eneste grundige innholdsanalysen av norske gratisaviser jeg har funnet, er Berg og Østbyes analyse av Annonse Avisen. Analysen gjelder åtte utgaver fra vinteren 1988, og kartlegger en lang rekke egenskaper ved artiklene og annonsene i disse utgavene.

Berg og Østbyes konklusjon er entydig negativ: "Gjennom en samlet vurdering av innholdet i Annonse Avisen, må en relativt trygt kunne slå fast at denne avisa gir sine lesere et svært dårlig redaksjonelt produkt. Det redaksjonelle stoffet består hovedsakelig av små, intetsigende stykker, uten sammenheng og spredt utover sidene for å fylle tomrommet mellom annonsene. (...) En av de meget alvorlige innvendingene mot Annonse Avisen er at den på det redaksjonelle plan synes å være så avhengig av annonsørene. Dette ser vi både ved temavalg, ved at annonsørene så hyppig også er informanter, og ved at man har valgt en redaksjonell stil der avisa legger seg flat for annonsørene og næringslivet i så godt som hver eneste artikkel der man har sjansen til det" (s. 71). I sammenfatningen heter det også at "ingen lesere i Bergensområdet vil ha følelsen av å vite hva som skjer i byen eller distriktet gjennom å lese Annonse Avisen" (s. 73).

En nyere, men også mye mer overfladisk analyse er laget av studentene Kjell Rune Henriksen og Arne Forbord ved Journalistutdanningen i Bodø (1997). De har sammenliknet noen utgaver av Stjørdals-Nytt og Stjørdalens Blad for 1996, og konkluderer med at abonnementsavisen Stjørdalens Blad har en mer seriøs profil. Ankepunktene mot Stjørdals-Nytt er blant annet at mye av stoffet ikke er vanlige nyheter, men heller "tidløst stoff" og forhåndsomtaler av arrangementer. De mener også at avisen har en uryddig layout, der det er "annonsene som bestemmer hvordan avisen skal se ut" (s. 13), og de har funnet en rekke tilfeller av tekstreklame og kopling mellom tekst og annonser.

Henriksen og Forbord har også en kort sammenlikning mellom Stjørdals-Nytt, Byavisa og Nytt i Uka. Der er konklusjonen at det er svært store forskjeller mellom gratisavisene, og at Byavisa fremtrer som den mest seriøse av de tre.

For å få et bedre inntrykk av innholdet i gratisavisene, er det utvilsomt behov for nye, oppdaterte analyser. Siden kvaliteten av gratisavisene varierer så mye, er det viktig å ha en klar hensikt med valget av de avisene som skal være med.

9 Gratisavisenes betydning på annonsemarkedet

De ukentlige og todagers gratisavisene som har vært i drift en stund, har de siste årene hatt driftsinntekter som varierer fra 5 millioner til nærmere 40 millioner kroner (tabell 3.1). Romeriksen og Stjørdals-Nytt er de minste, Annonse Avisen, Byavisa og Nytt i Uka danner en mellomgruppe med litt over 10 millioner i årlige driftsinntekter, og Osloposten har vært størst. Samlet driftsinntekt for de seks avisene vi har regnskapstall for, var 85 millioner. Av dette sto Osloposten og Byavisa for 49 millioner. De omsetningstallene som er vist i tabell 3.1 stammer alle fra avisenes offisielle regnskaper, enten for 1997 eller 1998.

Når vi vet at norske aviser hadde en annonseinntekt på drøye 5,6 milliarder kroner i 1997 (regnskapstall fra Statens medieforvaltning), er det åpenbart at gratisavisene foreløpig ikke er noen viktig konkurrent til norske aviser som helhet. Konkurransen fra annen direktoreklame og fra fjernsyn og radio har foreløpig mye større betydning.

På enkelte lokale markeder kan gratisavisene likevel være viktige. Dette gjelder særlig gratisavisene i de store byene og andre byer med dagsaviskonkurranse. Der kan gratisavisene bidra til å redusere de lokale nummer to-avisenes annonseinntekter, og dermed være en trussel mot deres eksistens. Men det kan også gjelde gratisaviser i små, lokale markeder, dvs. områder som normalt dekkes av en lokal fådagersavis.

Konkurransen fra en gratisavis kan påvirke nummer to-avisenes annonseinntekter på to måter: ved at gratisavisen får annonser som ellers ville gått til nummer to-avisen, og ved at det blir en pris- og rabattkrig som reduserer prisen på annonsene. De fleste nummer to-avisene har i dag en presset økonomi, og da kan selv små endringer i annonseinntektene ha stor betydning.

Det store slaget på annonsemarkedet er det som nå foregår i Oslo mellom Aftenposten (Morgen og Aften), Dagsavisen (tidligere Arbeiderbladet), Avis1 og Osloposten²². Der har utviklingen nettopp tatt en ny vending ved at gratisavisene er kommet med i de to nye annonsesamkjøringene som vil bli startet fra årskiftet 1999/2000. Osloposten vil bli med i A-pressens nye samkjøring sammen med Romerikes Blad (Lillestrøm) og Akershus Amtstidende (Drøbak), mens Avis1 blir med i Schibsted og Orklas nye samkjøring som også omfatter Aftenposten Aften, Dagsavisen, Østlandets Blad (Ski) og Asker

22. Opplaget i 1998 var 288.000 for Aftenposten, 186.000 for Aftenposten Aften og 44.000 for Dagsavisen.

og Bærums Budstikke. Utviklingen i Oslo-området blir nærmere omtalt senere.

I Bergen er situasjonen mer oversiktlig og mindre dramatisk. Der har konkurransen også vart så lenge at det er mulig å trekke noen konklusjoner.

Det vi vet, er for det første at Bergensavisen (BA) lenge har hatt uforholdsmessig lave annonseinntekter. Av Sigurd Allerns (1996) undersøkelser av annonseinntektene til ti norske aviser går det frem at Bergensavisen er en av de nummer to-avisene som har hatt lavest annonseinntekter pr. 1.000 i opplag. Dette var tilfelle i 1984, da BA sto svært svakt også blant leserne, og det var tilfelle i 1994 etter at avisen hadde fordoblet opplaget ²³. Når Bergensavisen klarer seg så dårlig på annonsemarkedet, både sammenliknet med Bergens Tidende og med andre nummer to-aviser, er det nærliggende å spørre om dette henger sammen med at den gjennom hele perioden har hatt konkurranse fra Annonse Avisen.

På slutten av 80-tallet var det en sterk og direkte konkurranse på annonsemarkedet mellom BA og Annonse Avisen. Annonse Avisen kom ut med to numre pr. uke, og hadde i en periode planer om å øke ytterligere. I henhold til avisens egne opplysninger var annonseinntektene for Annonse Avisen 9 mill. i 1987 og 16 mill. i 1988. Bergens Arbeiderblad (nå Bergensavisen) hadde omtrent 14 millioner i annonseinntekter disse årene, dvs. omtrent samme nivå (Berg og Østbye 1989:14). "I 1988 – i en periode da norsk presse generelt, deriblant BT og BA, hadde sviktende annonseinntekter og til dels betydelige problemer – synes det som om Annonse Avisen har vært i stand til å gjøre et substansielt innhogg i annonsemarkedet i Bergen" var Berg og Østbyes (1989:73) vurdering. Som svar på konkurransen fra Annonse Avisen hadde BA en periode der de hadde fulldistribusjon i Bergen av en utgave pr. uke. Dette fortsatte til Annonse Avisen gikk konkurs.

I dag er situasjonen mer stabil. Bergensavisen har fått et klart overtak på Annonse Avisen som lokal annonsør, med litt over 40 millioner kroner i annonseinntekter i 1998 mot 13 millioner for Annonse Avisen. Begge deler er beskjedent sammenliknet med Bergens Tidende som hadde 318 millioner.

Både Annonse Avisen og Bergensavisen mener nå at den viktigste konkurransen dem imellom gjelder annonseprisene. Begge publikasjonene føler seg presset til å holde lave priser og/eller gi store rabatter for å beholde annonsørene. Hvor mye dette betyr, dvs. hvor mye Bergensavisen kunne ha fått i økte inntekter dersom Annonse Avisen ikke fantes, er det ikke mulig å anslå.

I Stjørdal har det også vært hard konkurranse på annonsemarkedet. Der konkurrerer Stjørdals-Nytt med Stjørdalens Blad som kommer ut tre ganger i uka og har et opplag på 7.100. Når konkurrenten er såpass liten, blir de 6,5 millionene som Stjørdals-Nytt hadde i inntekter i 1998 et stort beløp. Stjørdalens Blad hadde 17,7 millioner kroner i samlede inntekter i 1998, og et underskudd på 890.000.

Høsten 1997 satset både Stjørdalens Blad og Adresseavisen på å styrke sin stilling i Stjørdal ved å gi ut lokale gratisaviser på onsdager, dvs. samme dag som Stjørdals-Nytt. Adresseavisens forsøk varte bare ut 1997, mens

23. I 1998 hadde BA et opplag på 31.022, mot 94.450 for Bergens Tidende. I 1981 var tallene 14.876 og 92.092.

Stjørdalens Blad fortsatte gjennom hele 1998. Til tross for den harde konkurransen, økte faktisk Stjørdals-Nytt sine annonseinntekter i 1998.

Nå er den lokale annonsekrigen avblåst, og Stjørdals-Nytt står igjen som vinner. I årsberetningen for 1998 mener avisen at dette skyldes "et våkent næringsliv og stor sympati blant annonsørene". Også andre kilder bekrefter at i denne konkurransen var mye av den lokale sympatien på Stjørdals-Nytts side. For avisene må det være et tankekors at det var gratisavisen Stjørdals-Nytt som i størst grad ble oppfattet som "vår avis", og ikke Stjørdalens Blad (lokalavis siden 1892, overtatt av A-pressen fra 1975) eller Adresseavisen fra Trondheim.

10 Gratisaviser og opplagsutvikling

Gratisavisene er en direkte konkurrent til abonnementsavisene på annonsemarkedet. Dersom de har en høy nok redaksjonell kvalitet, kan de også føre til at noen vil slutte å holde eller lese den lokale abonnementsavisen. Ut fra erfaringene fra land der aviskonsumet har gått ned, er det grunn til å tro at opplaget er mer sårbart enn lesevanene. Folk slutter altså å kjøpe avisen før de slutter å lese den.

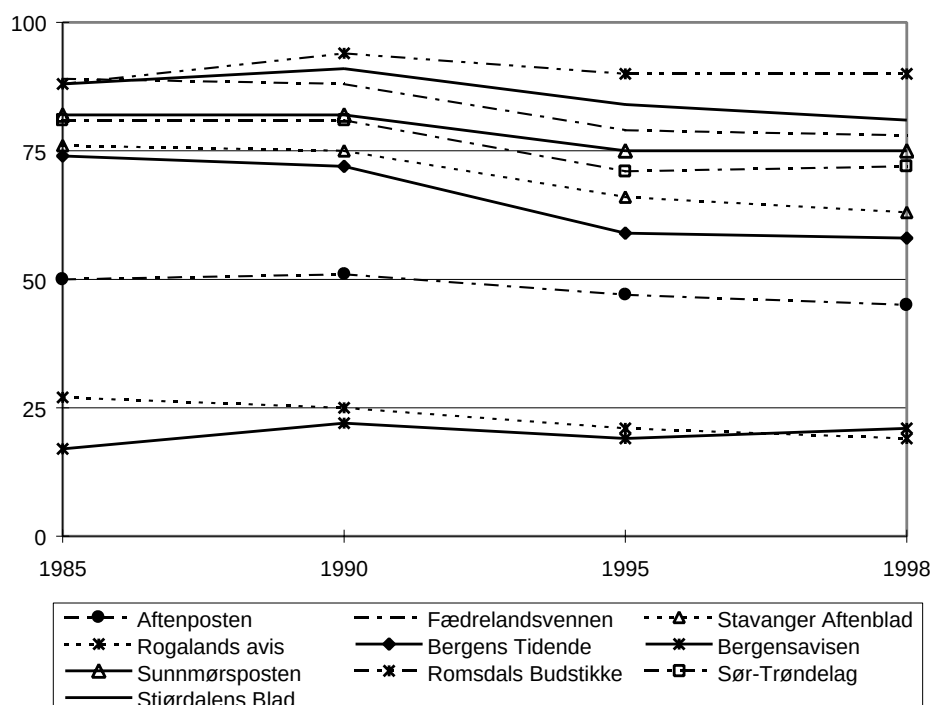
I Norge er det bare tre utgiversteder som har hatt en ukentlig eller dagens gratisavis så lenge at det kan ha hatt betydning for opplaget til abonnementsavisen. Dette er Bergen, Ålesund og Stjørdal.

For å undersøke om gratisavisene har gått ut over abonnementsavisene på disse stedene, er opplagstallene et lite hensiktsmessig mål. Det skyldes både at abonnementsavisen dekker et annet geografisk område enn gratisavisen, og at opplaget påvirkes av befolkningsutviklingen i dekningsområdet. I stedet har jeg sett på avisenes husstandsdekning på utgiverstedet. For å kunne se om utviklingen for Bergensavisene, Sunnmørsposten i Ålesund (opplag 37.918 i 1998) og Stjørdalens Blad skiller seg negativt ut fra gjennomsnittet for alle aviser, har jeg som kontroll også sett på utviklingen for Aftenposten i Oslo, Stavanger Aftenblad (72.627) og Rogalands Avis (16.521), Fædrelandsvennen (Kristiansand, 46.962), Haugesunds Avis (38.485), Romsdals Budstikke (Molde, 18.932), Sør-Trøndelag (Orkanger, 7.205) og Innherreds Folkeblad og Verdalingen (Verdal, 5.137).

Sammenlikningen gjelder hvert femte år fra 1985 til 1995, og dessuten 1998. Resultatene fra noen av disse områdene er gjengitt i figur 1. I figuren er det brukt heltrukne linjer for de avisene som har hatt konkurranse fra gratisaviser, brutte linjer for kontrollgruppen.

Både Bergens Tidende, Sunnmørsposten og Stjørdalens Blad har fått en svakere stilling på utgiverstedet i løpet av perioden: fra 74 til 58 prosent for Bergens Tidende, fra 82 til 75 prosent for Sunnmørsposten og fra 88 til 81 prosent for Stjørdalens Blad. Bare Bergensavisen har vokst, fra 17 til 21 prosent. Men også mange av de andre avisene har gått tilbake, og det like mye som avisene med gratisaviskonkurranse. Stavanger Aftenblad har gått tilbake fra 76 til 63 prosent, eller nesten like mye som Bergens Tidende. Dette til tross for at den har hatt en lokal konkurrent (Rogalands Avis) som også har tapt. Fædrelandsvennen har gått tilbake fra 89 til 78 prosent, Sør-Trøndelag tilbake fra 81 til 72 prosent. Bare Romsdals Budstikke har klart å opprettholde et

meget høyt nivå: 88 prosent husstandsdekning i Molde i 1985, 90 prosent i 1998.



Figur 3.1 Gjennomsnittlig avissalg i forhold til befolkningen (aviser per 1000)

Siden de fleste avisene som er med i sammenlikningen har hatt noenlunde samme utvikling i husstandsdekning, er det ikke grunnlag for å påstå at abonnementsavisene i Bergen, Ålesund og Stjørdal har hatt en dårligere opplagsutvikling på utgiverstedet enn andre aviser. Siden det bare dreier seg om tre steder med gratisavis, og variasjonene fra sted til sted er ganske store, må det riktignok legges til at sammenlikningen bare kan brukes til å registrere store endringer. En liten nedgang i husstandsdekning er det ikke mulig å fange opp.

Lesing og vurdering av gratisaviser

For gratisaviser som henvender seg til profesjonelle annonsører, er det helt nødvendig å kunne dokumentere rekkevidden ved hjelp av leserundersøkelser. Dette ser vi ikke minst i Danmark, der de aller fleste distriktsbladene (258 av ca 280 distriktsblader i 1998) er med i Index Danmark/Gallups store leserundersøkelse og offentliggjør resultatene på en systematisk måte. Den som går inn på Internett-sidene til Danske Distriktsblade – eller Provinsens Distriktsblade – får et meget klart inntrykk av at dette er profesjonelle annonseorganer.

I Norge er både Osloposten og Avis1 representert i Forbruker & Media, som er den undersøkelsen avisene selv bruker for å skaffe sine lesertall. For Avis1 vil det riktignok gå en tid før deres tall er tilgjengelige. Osloposten har

også foretatt andre leserundersøkelser enn Forbruker & Media for å måle slike forhold som lesetid, kjennskap til avisen og generell holdning til avisen. Byavisa, Annonse Avisen og Stjørdals-Nytt har også foretatt egne leserundersøkelser. Den eneste leserundersøkelsen i akademisk regi er en undersøkelse som Nina Berg og Helge Østbye (1989) gjorde om Annonse Avisen i 1988.

Det finnes også opplysninger om publikums oppfatning av gratisaviser i de lesermarkedsundersøkelsene som gjennomføres av Orkla Dagspresse i samarbeid med Institutt for Journalistikk. Et av spørsmålene i de undersøkelsene gjelder folks vurdering av lokale informasjonskilder, og i de områdene der det finnes gratisaviser er disse tatt med.

I denne rapporten har det ikke vært naturlig å gå inn på alle de opplysningene som finnes om lesing av gratisaviser. Jeg vil i stedet nøye meg med å peke på tre generelle tendenser.

Den første er at det er relativt mange som sier de leser gratisavisene. Forbruker & Media for 1998 gir Osloposten en dekning på 56 prosent i Oslo, og samme nivå var det i 1999. 47 prosent oppga at de hadde lest fem eller seks av de siste seks utgavene. Til sammenlikning var det 62 prosent i Oslo som sa de hadde lest fem eller seks av de siste utgavene av Aftenposten (morgen), dvs. ikke så svært mye høyere. I enkelte bydeler i Oslo sentrum og Oslo øst var det faktisk flere som hadde lest Osloposten regelmessig enn Aftenposten.

Osloposten skårer også høyere enn Aftenposten blant de lavutdannede, men det skyldes først og fremst at lesingen av Aftenposten er spesielt lav i denne gruppen. Oslopostens lesere har egentlig ikke noen klar sosial profil, dvs. dekningen varierer ikke særlig mye etter kjennetegn som kjønn, alder, utdanning, inntekt eller partipreferanse.

Byavisa i Trondheim, som bruker sin egen undersøkelse, rapporterer at 69 prosent hadde lest fem eller seks av de siste seks utgavene. Det ser i det hele tatt ut til at leserdekningen er lavest i Oslo, og høyest for gratisaviser som kommer ut på små steder.

Den andre tendensen er at gratisaviser blir lest mer overfladisk enn andre aviser. Osloposten oppgir selv en gjennomsnittlig lesetid på ti minutter. Sammenliknet med tid til lesing av vanlige lokalaviser, er dette svært lavt. Berg og Østbyes undersøkelse fra 1988 viste også at folk brukte mindre tid på Annonse Avisen enn på Bergens Tidende og BA.

Hvis lesing av gratisaviser er mer overfladisk enn annen avislesing, er lesertallene i Forbruker & Media et svært gunstig mål sett fra gratisavisenes side. Der skilles det jo ikke mellom overfladisk blaing og grundig lesing, dvs. en som blar raskt gjennom Osloposten eller Avis1 gir like stor uttelling hos annonsørene som den som finleser en lokal abonnementsavis.

En tredje tendens er at enkelte gratisaviser blir oppfattet som nyttige informasjonskanaler av publikum. Dette går frem av tabell 3.2, som viser noen resultater fra leserundersøkelser gjennomført for Orkla Dagspresses aviser. I undersøkelsene blir alle aktuelle informasjonskilder navngitt, dvs. det spørres om informasjon fra Fredriksstad Blad, fra Sunnmørsposten, fra Møre-Nytt, fra Nytt i Uka, fra Østfoldavisen, fra NRKs distriktssendinger på radio for Møre og Romsdal osv. I tabellen er det brukt aggregerte tall for abonnementsaviser, lokalradio og Lokal-TV, mens tallene for gratisaviser gjelder den enkelte avis.

Tabell 3.2: Forskjellige medier som kilde til lokal informasjon. Resultater fra lokale intervjuundersøkelser 1997/98. Prosent.

	Mye	En del	Lite/ ingenting	Ikke sikker	Ialt	Antall spurte
Ledende dagsavis, 1998	46	33	20	1	100	4.101
Helt lokal avis (fådagerversavis) 1998	35	21	41	3	100	2.347
NRK distriktsradio 1998	18	30	46	6	100	4.101
Privat nærradio	9	17	66	8	100	4.101
NRK distrikts-TV 1998	12	32	50	7	100	4.101
Privat lokal-TV 1998	9	25	59	6	100	3.601
Nytt i Uka (Ålesund) 1998 ¹⁾	27	40	33	-	100	181
Lokalavisen Oppegård (Oppegård) 1998 ¹⁾	27	36	34	3	100	191
Bæringen (Bærum) 1997 ¹⁾	27	35	30	8	100	407
Karmøybladet (Karmøy) 1998 ¹⁾	6	19	70	5	100	176
Østfoldavisen (Fredrikstad) 1997	5	26	63	6	100	600

¹⁾Resultater fra Ålesund, Oppegård, Bærum og Karmøy.

Kilde: Lokale undersøkelser for aviser tilknyttet Orkla Dagspresse, gjennomført av Opinion i samarbeid med Institutt for Journalistikk.

Det viktigste resultatet fra undersøkelsene er at de lokale avisene er den i særklasse viktigste lokale informasjonskanalen, og at det er stor avstand ned til alle andre medier. Men enkelte av gratisavisene blir også vurdert ganske høyt. Ukeavisen Nytt i Uka, Lokalavisen Oppegård (fjortendaglig) og den kommunale informasjonsavisen Bæringen ble best vurdert, med 27 prosent som svarte at de fikk mye lokal informasjon fra denne kilden. 35-40 prosent svarte at de fikk en del. Dette er faktisk høyere tall enn for NRKs distriktssendinger i radioen, som for områdene sett under ett er den informasjonskanalen som kommer nærmest opp til avisene.

Fra Nytt i Uka, Lokalavisen Oppegård og Bæringen er det et langt sprang ned til Karmøybladet og Østfoldavisen. Disse gratisavisene er det nesten ingen som oppfatter som en viktig kilde til lokal informasjon.

Betegnelsen lokal informasjon er vid, og kan omfatte annonser og lokale kunngjøringer i tillegg til vanlig nyhetsstoff. For å få et mål for hvordan Nytt i Uka fungerte som nyhetsorgan, ble folk i Ålesund også bedt om å sammenlikne den lokale dekningen i Sunnmørsposten og Nytt i Uka. Spørsmålet var: Når både Sunnmørsposten og Nytt i Uka dekker noe som har skjedd i din kommune, synes du vanligvis du får best informasjon i Sunnmørsposten, i Nytt i Uka eller er avisene omtrent like gode. Tilsvarende spørsmål ble stilt også utenfor Ålesund, men der gjaldt sammenlikningen Sunnmørsposten og abonnerte fådagerversaviser.

Svarene på dette spørsmålet gikk meget klart i abonnementsavisenes favør. I Ålesund mente 67 prosent at de fikk best informasjon i Sunnmørsposten.

ten, 4 prosent svarte Nytt i Uka, 19 prosent mente avisene var like gode eller at det varierte fra sak til sak. På Sunnmøre utenfor Ålesund var det til sammenlikning bare 27 prosent som mente at Sunnmørsposten var best, mens 37 prosent foretrakk den lokale (abonnerte) fådagersavisen. 31 prosent mente avisene var like gode.

Disse resultatene viser at Nytt i Uka har en mye mer perifer rolle i det lokale nyhetsbildet enn Sunnmørsposten og de abonnerte fådagersavisene. Mens fådagersavisene er et reelt alternativ til Sunnmørsposten, er Nytt i Uka et utpreget supplement. Så har da også Sunnmøre gjennom lang tid hatt et godt utbygd nett av lokale fådagersaviser, og de største av dem som Møre-Nytt i Ørsta (opplag 5.300 i 1998), Vikebladet Vestposten i Ulsteinvik (4.900) og Vestlandsnytt i Fosnavåg (5.200) er utvilsomt svært gode lokalaviser.

11 Den nye utviklingen: gratisaviser som konsernstyrt forretning

Fra midten av 80-tallet og frem til i dag har de store eierselskapene fått en stadig mer dominerende plass i norsk avisverden. Schibsted med Aftenposten og VG har lenge vært en økonomisk sterk aviseier. Etter hvert har Schibsted fått følge av A-pressen, som for lengst er omdannet til et kommersielt mediekonsern, og Orkla Dagspresse. Høsten 1999 eide disse konsernene 75 aviser med 55 prosent av samlet opplag, og hadde store eierandeler i en rekke andre aviser.

Fordi de er så dominerende, er utviklingen for norske gratisaviser helt avhengig av hva konsernene velger å gjøre. Både Schibsted, Orkla og A-pressen er nå engasjert i gratisaviser, enten som eier eller samarbeidspartner. Mange oppfatter dette som et bevisst brudd med avisenes tradisjonelle holdning. Men utviklingen kan også tolkes som en sekvens av situasjonsbestemte reaksjoner, som i sin tur har påvirket de opprinnelige holdningene.

Historien om Schibsteds, A-pressens og Orklas forhold til gratisavisutviklingen er sammensatt, og det vil føre for langt å prøve å dekke alt i denne rapporten. Jeg vil nøye meg med å beskrive hva de store aktørene faktisk har gjort, og redegjøre litt for bakgrunnen. Med store aktører mener jeg da ikke bare Schibsted, A-pressen og Orkla, men også Sten Ture Jensen og hans selskaper Media Holding og Norsk Avisdrift. Hendelsene er foreløpig konsentrert til Oslo, Akershus og Østfold, men med en liten forgrening til Trondheim.

Kjedereaksjon i Oslo og Akershus

Oslo har lenge hatt et stort antall gratisaviser. "Byen med alle lokalavisene" skrev Aftenposten 29.6.1993, og listet opp 18 forskjellige gratisaviser i tillegg til tre abonnerte fådagersaviser. Alle gratisavisene var bydels- og strøksaviser med lav utgivelsesfrekvens. En del av dem eksisterer fortsatt, men de har ikke hatt noen betydning for det som har skjedd de siste årene.

Den nye utviklingen i Oslo begynte egentlig med Metro. Da det var klart at Metro ville bli en suksess, prøvde flere forskjellige selskaper å starte en liknende avis i Oslo. Mest aktiv var Schibsted, som var i reelle forhandlinger med Oslo Sporveier vinteren og våren 1996. Disse forhandlingene ga ikke noe resultat.

Ett år senere (8.2.1997) kunne Aftenposten fortelle at Oslo snart skulle få to nye gratisaviser: Osloposten og Go' Morgen Oslo ²⁴. Av disse planene var det bare Osloposten som ble realisert. Osloposten kom med sitt første nummer 28. februar 1997. Avisen ble distribuert til alle husstander i Oslo kommune. Osloposten har to utgaver pr. uke, mandag og fredag, og et opplag på 230.000.

Selskapet bak utgivelsen var AvisForlageETT AS, et datterselskap til Media Holding. Media Holding var opprinnelig Sten Ture Jensens medieselskap, med mykpornobladene Lek og Cocktail som viktigste eiendeler. I løpet av 1996 vokste selskapet gjennom aksjeutvidelse og oppkjøp av andre selskaper. Media Holding ble børsnotert i april 1997, og var da verdsatt til 530 millioner kroner ²⁵.

Aftenposten og Schibsteds første mottiltak mot Osloposten var å fulldistribuere Aftenposten Aften hver onsdag. Etter hvert viste det seg at dette ikke var nok til å ta knekken på konkurrenten. Osloposten fortsatte driften til tross for store underskudd i 1997 og 1998, og prognosene for 1999 var gode. Forbruker & Media 1997/98 viste at Osloposten hadde en leserdekning på over 50 prosent i Oslo, og i enkelte bydeler i Oslo sentrum og Oslo øst skåret den høyere enn Aftenposten. De høye lesertallene gjorde at Osloposten ble attraktiv for profesjonelle annonsører.

Schibsteds neste mottiltak var å etablere Avis1 i april 1999. Avis1 ble distribuert gratis til alle husstander i Oslo, Oppegård, Ski og Nedre Romerike (Lørenskog, Rælingen, Skedsmo og Nittedal) som ikke abonnerte på Aftenposten Aften. Aftenposten Aften og Avis1 samarbeidet på annonsemarkedet, dvs. annonsørene fikk tilbud om reduserte priser for annonser som ble rykket inn i begge avisene. Med dette opplegget ble Avis1 mer enn en konkurrent til Osloposten. Den ble også en måte for Aftenposten å nå den relativt store delen av Oslos befolkning som ikke leser Aftenposten.

Mens Osloposten har vært drevet etter samme opplegg siden starten, har det skjedd mye på eiersiden. Sommeren 1997 ble avisen solgt fra Media Holding til det nyopprettede selskapet Norsk Avisdrift. Norsk Avisdrift kjøpte samtidig Byavisa i Trondheim. Hovedaksjonær i Norsk Avisdrift var – Sten Ture Jensen. I januar 1999 hadde Jensen 50,3 prosent av aksjene i selskapet.

Neste trinn i utviklingen var at det danske gratisavisselskapet Søndagsavisen kjøpte 20,2 prosent av Norsk Avisdrift. Dette skjedde i august 1999. Kjøpesum var 22,5 millioner, dvs. Norsk Avisdrift ble verdsatt til godt over 100 millioner. Emisjonen betydde at Sten Ture Jensens eierandel ble redusert til 40,1 prosent. Kort tid etter, oktober 1999, kjøpte Søndagsavisen og A-pressen hver sin halvpart av Sten Ture Jensens aksjepost. I henhold til Dagens Næringsliv var kjøpesummen 44,7 millioner, dvs. drøye 22 millioner for hver av kjøperne. Med 40 prosent til Søndagsavisen og 20 prosent til A-pressen har disse eierne full kontroll over selskapet.

24. Bak Go' Morgen Oslo sto Oslo Forlagshus, et lite familieselskap som ga ut gratisavisene Oslo Søndre og Lokalavisen Oppegård. Oslo Forlagshus gikk konkurs høsten 1997.

25. Senere har det gått dårligere. Selskapet ble begjært konkurs i november 1999 etter at forsøk med offentlige gjeldsforhandlinger ikke ga noe resultat. I ettertid er det kommet fram at selskapet gjorde mye i 1996 og 1997 for å pynte på regnskapene og dermed heve aksjekursen.

A-pressens engasjement i Osloposten ble møtt med sterke reaksjoner. "En uvennlig handling", var karakteristikken til redaktør Steinar Hansson i Dagsavisen. Samme dag som oppkjøpet ble kjent, brøt Orkla og Dagsavisen det samarbeidet de hadde hatt med A-pressen gjennom StorOslo Samkjøringen²⁶. I stedet ble det opprettet en ny samkjøring mellom Aftenposten Aften, Avis1, Asker og Bærums Budstikke og Østlandets Blad.

I sin pressemelding om saken fremhevet A-pressen at de hadde investert i Osloposten "for å møte gratisavisen Avis1 i Oslo og Akershus, som gjennom sin distribusjon på Romerike er i konkurranse med A-pressens avis i området, Romerikes Blad". Av denne uttalelsen ser det altså ut til at det er gratisaviskrigen i Oslo som har smittet over til Akershus gjennom overspredning av Avis1.

En slik smitteteori er det vanskelig å akseptere. Forklaringen må heller være at A-pressens annonsesamkjøringer har hatt behov for å styrke sin leserdekning i Oslo, og da har Osloposten vært et bedre alternativ enn Dagsavisen. Som tidligere nevnt viste Forbruker & Media (utgave 1999/2) at Osloposten hadde en leserdekning på 55 prosent i Oslo, Dagsavisen hadde bare 20.

På Romerike var A-pressen allerede representert med en egen gratisavis i tillegg til Romerikes Blad. Som det går frem av Vedlegg 1, overtok Romerikes Blad gratisavisen Romeriksen i 1997. Romeriksen dekket da de tre kommunene Lørenskog, Skedsmo og Rælingen, men med størst vekt på Lørenskog. Dette er den delen av Romerike som ligger nærmest Oslo, og alle tre kommunene får nå Avis1.

I august 1999, dvs. fire måneder etter at Avis1 hadde begynt å dukke opp på Nedre Romerike, gikk Romeriksen over til en helt ny geografisk strategi. Avisen skulle nå dekke ti av kommunene på Romerike, dvs. Fet, Nittedal, Sørum, Gjerdrum, Nannestad, Ullensaker og Eidsvoll i tillegg til det gamle området. Innen disse ti kommunene skulle den distribueres etter Avis1-modellen, dvs. den skulle gå til alle husstander som ikke abonnerte på Romerikes Blad. Samtidig ble det opprettet en egen annonsesamkjøring mellom de to avisene: Romerike Pluss.

Da Romeriksen selv presenterte det nye konseptet, ble det begrunnet med at Romeriksen hadde vært "ulønnsom over lengre tid. Noe måtte gjøres, og på vårparten begynte en modell med et annonsesamarbeid mellom RB og Romeriksen å ta form. Økt lønnsomhet, mer markedstilpasning og styrket markedsposisjon er tre viktige stikkord for det nye konseptet" (Romeriksen 19.8.1999). Konkurransen fra Avis1 ble ikke nevnt i det hele tatt.

I denne situasjonen, med et nytt markedstilpasset opplegg som kan tilby annonsørene 100 prosent dekning på Romerike, er det ikke lett å skjønne hvordan et engasjement i Osloposten er nødvendig for å styrke den lokale posisjonen til Romerikes Blad. Det som derimot kunne styrkes, var A-pressesamkjøringenes dekning i Oslo. I tillegg til StorOslo Samkjøringen, gjelder det også A-pressens landsdekkende samkjøring Media-Riks.

26. StorOslo Samkjøringen ble opprettet i 1989 som en annonsesamkjøring mellom Romerikes Blad (tidligere Akershus Arbeiderblad), Østlandets Blad og Asker og Bærums Budstikke. Senere er Akershus Amtstidende (A-pressen) og Dagsavisen (Arbeiderbladet) kommet til.

Gratisaviser og annonsesamkjøringer i Østfold

Fra 1. september 1999 ble gratisavisen Sarpsborg I Dag innlemmet i Oslofjordsamkjøringen, en annonsesamkjøring mellom de Orkla-eide avisene Fredriksstad Blad, Moss Avis og Østlandets Blad (Ski). Samarbeidet med Sarpsborg I Dag er Orklas første satsing på gratisaviser. A-pressen i Østfold har senere klaget Orkla inn for NAL, og mener samarbeidet er et brudd på NALs regler mot illojal konkurranse. Når dette skrives er NAL ikke ferdig med sin behandling.

Sarpsborg I Dag ble startet i begynnelsen av 1999, og kommer med en utgave pr. uke. På grunn av frekvensen, og et visst innslag av vanlig lokalt nyhetsstoff, skilte den seg med en gang ut fra de gratisavisene Østfold hadde fra før. Bak utgivelsen står et lokalt aksjeselskap, Decade AS, der flere store annonsører er inne på eiersiden. Eierformen ga Sarpsborg I Dag et solid økonomisk fundament, og en god start på annonsemarkedet. Etter bare noen måneder fremsto Sarpsborg I Dag som en suksess, og det ble raskt lansert planer om å starte tilsvarende gratisaviser i Fredrikstad, Halden og Moss. Planene var mest konkrete i Fredrikstad, der en gruppe lokale annonsører etablerte et gratisavisselskap i juni 1999. Som redaktør ble ansatt Ole Arvesen, tidligere redaktør i Demokraten. Den nye gratisavisen ble lansert i november.

Årsaken til at Orkla ønsket å samarbeide med Sarpsborg I Dag, var at de oppfattet det som et middel til å styrke sine abonnementsaviser i Fredrikstad og Moss, dvs. Fredriksstad Blad og Moss Avis. Begge avisene er nr. 1-aviser, med et klart forsprang til de lokale konkurrentene Demokraten og Moss Dagblad. Orklas annonsesamkjøring i Østfold, dvs. Oslofjordsamkjøringen, har imidlertid en svakere stilling enn A-pressens Østfoldsamkjøring.

Avisituasjonen i Østfold er i stadig sterkere grad blitt en konkurranse mellom konserner og samkjøringer, ikke mellom enkeltaviser. I denne konkurransen har A-pressen og Østfoldsamkjøringen lenge vært på offensiven.

Ved inngangen til 90-tallet omfattet Oslofjordsamkjøringen fem aviser med et samlet opplag på 66.000. Østfoldsamkjøringen hadde også fem aviser, men opplaget var bare 50.000. Deretter har det vært en rekke endringer som for det meste har gått i Østfoldsamkjøringens favør. Først nedla Fredriksstad Blad avisen Sarpen i Sarpsborg, slik at Oslofjordsamkjøringen mistet fotfestet i den byen. Deretter har A-pressen vært aktiv med oppkjøp og fusjoner i Indre Østfold.

Våren 1999 omfattet Oslofjordsamkjøringen bare tre aviser og et samlet opplag på 57.000, mens Østfoldsamkjøringen hadde fem aviser og et samlet opplag på 59.000. Lesertallene fra Forbruker & Media viser et større forsprang for Østfoldsamkjøringen: 155.000 mot 136.000. Det var også viktig at Østfoldsamkjøringen kunne tilby sine annonsører dekning over hele fylket. I tillegg til Demokraten og Moss Dagblad var Sarpsborg Arbeiderblad, Halden Arbeiderblad (som formelt står utenfor A-pressekonsernet) og Øvre Smaalenene/Indre Smaalenenes Avis med i Østfoldsamkjøringen.

Gjennom samarbeidet med Sarpsborg I Dag har Orkla Dagspresse og Oslofjordsamkjøringen oppnådd to ting. For det første har de fått et fotfeste i Sarpsborg, og dermed styrket samkjøringen både tallmessig og geografisk. For det andre har de forhindret at det ville bli etablert en egen gratisavissa-

mkjøring mellom Sarpsborg I Dag, den planlagte gratisavisen i Fredrikstad og nye gratisaviser i Moss og Halden. I henhold til Truls Velgaard, regionsjef i Orkla Dagspresse, var frykten for en gratisavissamkjøring i Nedre Glommaregionen den viktigste årsaken til samarbeidet med Sarpsborg I Dag (Leserbrev i Dagens Næringsliv september 1999).

Litt senere på høsten skjedde det en ytterligere opptrapping av samkjøringskrigen i Østfold: Halden Arbeiderblad avtalte å gå med i Oslofjordsamkjøringen med virkning fra årsskiftet 1999/2000. "Avtalen innebærer en forverring av A-pressens situasjon i Østfold og styrking av vår konkurransekraft", sa Truls Velgaard til Fredriksstad Blad 8.10.1999.

Fra Halden Arbeiderblads side blir skiftet av samkjøring fremstilt som en kamp for lokal uavhengighet og mot sentraldirigering fra A-pressen i Lillestrøm og Oslo.

"Børsnoterte A-pressen eier vel 40 prosent av aksjene i Halden Arbeiderblad. Eierne av A-pressen, enten de heter Helsinki Media Company, Møller Invest, Fidelity Funds, Clydesdale Bank, norske forsikringsselskaper eller tyske pensjonsfond – har alle en ting felles: de vil ha utbytte på sine aksjer, gjerne i internasjonal valuta. Det er den internasjonale storkapitalen styret i Halden Arbeiderblad har utfordret ved å si opp annonseavtalen med A-pressens "Østfoldsamkjøringen", og i stedet inngått avtale om samarbeid med Orkla-eide "Oslofjordsamkjøringen".

Slik omtalte Halden Arbeiderblad (16.9.) konflikten på lederplass – det norske avislandskapet er i sannhet i rask forvandling.

A-pressen har naturlig nok gjort alt som har vært mulig for å oppheve avtalen, men de lokale eierne (fagforeninger og partilag) har sluttet opp om avisens linje. Et forslag om å reforhandle annonseavtalen med A-pressen ble avvist på en ekstraordinær generalforsamling 9. november. Saken går nå til Namsretten, dvs. det er ikke endelig avklart hva utfallet blir.

Året det gikk så fort

Ved begynnelsen av 1999 var norske avisfolk mest opptatt av Internett og nye medier når de diskuterte fremtiden. Gratisaviser var et helt perifert innslag i trusselbildet, og ikke noe som angikk andre aviser enn Aftenposten og Dagsavisen i Oslo.

I løpet av et drøyt halvår er bildet helt forandret. De store kjedenes engasjement i gratisaviser i Oslo, Akershus og Østfold betyr at mange etablerte barrierer er brutt. Dette gjelder ikke bare NALs formelle regler, men like mye avisenes felles forståelse av at de ikke bør utgi gratisaviser. Blant aviseiere og journalister ser det ut til å være en utbredt oppfatning at vi nå er inne i en utvikling som det ikke er mulig å stoppe. Oppgaven blir i stedet å tilpasse seg best mulig, f.eks. ved å starte nye gratisaviser selv eller ved å arbeide for at gratisavisene aksepterer det etiske regelverket i pressen som Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten.

Men det er også mange som har advart mot den nye utviklingen. Fagbladene Dagspressen (nr. 11/99) og Journalisten (nr. 17/99) har begge hatt en omfattende dekning av gratisavisspørsmålet. "Mot danske tilstander?" og "Konsernene klare til å sage over naboens gren" var overskriftene i Dagspres-

sen. "De store konsernene har satt OK-stempel på det som til nå har vært betraktet som journalistisk bunnfall" forkynte Journalisten på første side. Både NAL-formann Helge Simonnes og NJ-formann Olav Njaastad har advart mot at de store avis-konsernene bruker gratisaviser som konkurransemiddel. Selv hører jeg også med blant dem som er bekymret for hva den nåværende utviklingen kan føre til, og har gitt uttrykk for det i forskjellige sammenhenger.

12 Avistradisjon, betalingsmåte og redaksjonell kvalitet

Det sentrale spørsmålet når presseorganisasjonene og mediepolitikere skal ta stilling til gratisavisene, er om gratisavisene kan dekke samfunnets behov for informasjon, overvåking og debatt på samme måte som de betalte avisene. Talsmenn for gratisavisene hevder at svaret er ja, at det er mulig å drive akkurat samme type journalistikk i en annonsefinansiert avis som i en abonnementsavis. Skeptikerne mener i stedet at gratisavisene har et lavere journalistisk ambisjonsnivå enn abonnementsavisene, og satser mest på forbrukerstoff sammen med den enkleste formen for lokaljournalistikk. På denne måten vil vekst for gratisavisene svekke de norske avisenes stilling – det trekker annonsemidler vekk fra abonnementsavisene uten at det gir noe igjen i form av redaksjonell kvalitet.

Hvis talsmennene for gratisaviser har rett, er motstanden mot gratisaviser bare et konservativt forsvar for etablerte interesser. Slik konservatisme har vi utvilsomt opplevd mange ganger i de norske medienes historie – motstanden mot reklamefinansiert kringkasting er et nærliggende eksempel. Hvis det i stedet er skeptikerne som har rett, må det være en oppgave for presseorganisasjoner og politikere å vurdere om det er praktisk og prinsipielt mulig å bremse fremveksten av gratisaviser og/eller oppmuntre til drift av abonnementsaviser. Og hvis svaret er at gratisavisene kan drive samme type journalistikk som abonnementsavisene under bestemte betingelser, blir oppgaven å bidra til at disse betingelsene blir oppfylt.

Ut fra erfaringene hittil er det ikke vanskelig å finne eksempler som støtter skeptikernes syn. Tidligere innholdsanalyser av norske gratisaviser (Annonse Avisen i Bergen og Stjørdals-Nytt) har vist at disse avisene hadde nettopp de kjennetegnene som skeptikerne trekker frem, jf. omtalen foran. Som lokal nyhetsprodusent hadde Nytt i Uka i Ålesund en mye mer perifer posisjon enn de lokale fådagervisene på Sunnmøre.

Erfaringene med gratisaviser i andre land er heller ikke særlig oppløftende. I Danmark konkluderte Jette Søllinge, etter å ha analysert både gratisaviser og abonnementsaviser, med at distriktsbladene ikke hadde "den informative forpliktelse, der er en integreret del av dagbladskonceptet" (1995:53). I Storbritannia mener Bob Franklin, som har vært spesielt opptatt av lokalavisens stilling, at gratisavisene har vært pådrivere i utviklingen av en overflatisk, ukritisk og konsumentorientert lokaljournalistikk (Franklin 1997:111-114).

Nå er det ingen tvil om at nye gratisaviser som Avis1, Osloposten, den nye Romeriksen eller Totens Blad har atskillig høyere journalistiske ambisjoner enn de fleste gratisavisene vi har hatt fra før. For å vurdere hvordan slike gra-

tisaviser fungerer sammenliknet med abonnementsavisene, burde det vært foretatt systematiske, langsiktige innholdsanalyser av begge avistyper. For de nye gratisavisene er det jo ikke nok å registrere hvordan de fungerer i dag, de bør også undersøkes etter at oppstartskontoen er tømt og eierne har begynt å forlange utbytte.

Selv om resultatene fra systematiske innholdsanalyser kan vise at jeg tar feil, vil jeg likevel trekke frem to forhold som taler for at abonnementsaviser normalt vil ha en høyere journalistisk kvalitet enn gratisavisene.

Det første er de betalte avisenes publisistiske tradisjon og det samspillet mellom aviser, samfunn og lesere som ofte kalles avisenes samfunnskontrakt. Gjennom en lang utvikling er det bygget opp en oppfatning om hva en avis skal være. Den skal ikke bare være et middel for eierne til å tjene penger, men også dekke viktige oppgaver i samfunnet. Oppfatningene om avisenes samfunnsrolle påvirker ikke bare journalister, eiere og mediepolitikere, de er også viktige for publikum. Publikum forventer at avisen skal være "deres" avis, informere om viktige hendelser og overvåke makthavere på vegne av leserne. Fra publikums side kan abonnementet (eller løssalgskjøpet) oppfattes som en stadig fornyelse av kontrakten med avisen – de har forventninger til avisen, og fordi de betaler for den har de et legitimt krav på at avisen vil gjøre sitt beste for å oppfylle forventningene.

Gratisavisene er det ingen som kan kreve noe av. De kommer i postkassa ubedt, og de behøver ikke ha noen oppgaver ut over det å tjene penger. Leserne kan ikke kreve at gratisavisen opptrer på deres vegne, eller at den dekker stoffområder som de synes er viktige. Om noen gratisaviser velger å slutte seg til pressens allmenne verdigrunnlag, som Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten, vil det i beste fall ta tid før publikum oppfatter dette som en reell forpliktelse.

Det andre forholdet som taler for at innholdet vil bli forskjellig, er at publikumsoppslutningen blir målt på helt forskjellig måte i abonnementsaviser og gratisaviser. Dette gjør at forholdet mellom gratisaviser og abonnementsaviser får helt annen karakter enn f.eks. forholdet mellom NRK og reklamefinansiert kringkasting.

Selv om lesertall er blitt stadig viktigere, er et høyt opplagstall og en høy husstandsdekning fremdeles et overordnet mål for abonnementsavisene. Alle som kjenner norske aviser, vet at opplagsøkning blir oppfattet som en positiv tilbakemelding mens selv et lite fall i opplaget er et faresignal. Å opprettholde opplaget på dagens nivå, eller helst øke det, forutsetter at man kan tilby leserne et godt redaksjonelt produkt. Avisen må altså bevise for leserne, dag etter dag, at den er verdt å betale for.

For gratisavisene er kravet til innhold mye lavere. Det eneste de skal oppnå, er at mottakeren leser litt i avisen i stedet for å la den gå rett fra postkassa til søppelkassa. Litt lesing eller blaing er nemlig nok til at de blir regnet som lesere i Forbruker & Media og tilsvarende leserundersøkelser. For noen lesere er annonsene nok til at de kikker gjennom avisen, andre krever at det også finnes noe leseverdig redaksjonelt stoff.

Mellom de vanlige abonnementsavisene og de enkleste annonsebladene er det en meget stor avstand både når det gjelder redaksjonelt volum og journalistisk kvalitet. Mens abonnementsavisene er nødt til å befinne seg på den

øverste delen av denne skalaen, har gratisavisene stor frihet til å velge hvor de vil plassere seg. Erfaringene hittil taler for at mange finner det mest lønnsomt å lage et enkelt, lite ambisiøst produkt. Som Bob Franklin (1997:112) skriver om engelske gratisaviser: "free newspapers have tried to minimise their news-gathering costs in ways which journalists working in the traditional press have usually considered undesirable".

I denne forbindelse er det viktig å huske på at den tilbakemeldingen som gratisavisene får gjennom leserundersøkelser, er et meget dårlig hjelpemiddel for journalistisk produktutvikling. I motsetning til TV-selskapenes rating, som kommer allerede dagen etter at programmet er sendt, tar det lang tid før eventuelle reaksjoner på produktforbedring eller -forverring blir fanget opp gjennom Forbruker & Media. Resultatene har dessuten så stor feilmargin at det ofte er vanskelig å vite om en registrert endring er reell eller skyldes tilfeldigheter.

13 Utviklingen fremover

I dag er situasjonen så uavklart at det er helt umulig å si noe sikkert om hva som vil skje de neste årene. Det eneste vi kan gjøre, er å se på noen av de forholdene som påvirker situasjonen og vurdere hvordan de kan komme til å utvikle seg. Både abonnementsavisenes stilling, publikums og annonsørenes holdninger, de store medieselskapenes strategier og ressurser og den offentlige mediepolitikken er viktige i denne sammenhengen.

Den viktigste årsaken til at gratisavisene har vært et perifert innslag i det norske medielandskapet, er abonnementsavisenes sterke stilling. Når landet er dekket gjennom et system av lokale dagsaviser og lokale fådagersaviser, og nesten alle husstander abonnerer på en avis, er det liten plass for lokale gratisaviser i tillegg. Markedet for gratisaviser oppstår først når abonnementsavisene ikke når frem til alle, og når de som faller utenfor er interessante for annonsørene.

Avisorganisasjonenes motstand har utvilsomt bidratt til å hindre fremveksten av norske gratisaviser. Den kan likevel ikke være den viktigste årsaken til at gratisavisene står så svakt. Den organiserte motstanden startet ikke før på slutten av 60-tallet, dvs. lenge etter at gratisaviser var godt etablert i våre nordiske naboland. At alle aviser som ble startet på 50-tallet og begynnelsen av 60-tallet var abonnementsaviser, er et godt bevis på styrken i den norske avistradisjonen.

I dag er vi inne i en utvikling der det skjer en svak, men langsiktig forvitring av avisvanene (jf. Høst 1998, kap. 12, Høst 1999a). Dette vil i seg selv gi større muligheter for etablering av gratisaviser. Utviklingen er kommet lengst i Oslo, der Aftenposten forlengst har mindre enn 50 prosent husstandsdekning (figur 3.1). Ellers i landet er det vanlig at den ledende dagsavisen har en husstandsdekning på 70 prosent eller mer. Dagsavisen har 11 prosent husstandsdekning i Oslo, og kan altså ikke fylle tomrommet etter Aftenposten. Fra annonsørenes synsvinkel er det derfor helt naturlig at vi har fått profesjonelle gratisaviser i Oslo.

De store eiernes holdninger vil også få stor betydning. Dersom de betrakter det som har skjedd i Oslo, Akershus og Østfold som særtilfeller, vil det

være en viktig sperre mot etablering av nye gratisaviser. Sannsynligheten for at nye mediebedrifter (eks. Norsk Avisdrift, nye utenlandske kjeder) skal kunne etablere levedyktige gratisaviser som konkurrerer direkte med A-pressens eller Orkla Dagspresses etablerte lokalaviser, tror jeg fremdeles er liten. Det eneste unntaket er de største byene.

Offensive og defensive aktører

Både Schibsted, Orkla og A-pressen har fremstilt sitt engasjement i gratisaviser som defensive tiltak. I det defensive kan det imidlertid ligge et offensivt element. Man forsvarer seg mot trusler utenfra, men ofte på en slik måte at man står sterkere enn før trusselen meldte seg. Orklas samarbeid med Sarpsborg I Dag er et godt eksempel.

Selv om skillet ofte er vanskelig å trekke i praksis, kan det likevel være fruktbart å skille mellom aktører med et offensivt og defensivt engasjement. Offensive aktører er de som etablerer eller kjøper gratisaviser i et område der de ikke har noen interesser fra før. De defensive er de som allerede er etablert i området, og som bruker gratisaviser som et forsvar mot eksisterende eller forventede trusler.

Av de store norske aktørene er det bare Norsk Avisdrift som har et offensivt forhold til gratisavisdrift. I årsberetningen for 1998 ble visjonen beskrevet på denne måten: "Fremveksten av gratisaviser i Norge de siste par år er i samsvar med en generell utvikling i en rekke land i Vest-Europa de siste 10-20 år. Basert på veksten i utlandet – særlig våre naboland Danmark og Sverige – står Norge ved begynnelsen av en epoke der gratisaviser vil styrke sin posisjon som formidler av reklame på bekostning av andre annonsemedier".

Da danske Søndagsavisen gikk tungt inn på eiersiden i Norsk Avisdrift, var det nettopp fordi selskapet ville være med på å utvikle gratisaviser i Norge. I tillegg til de eksisterende avisene i Oslo og Trondheim, hadde Norsk Avisdrift planer om gratisaviser i Bergen, Stavanger og Asker/Bærum.

Engasjementet til Schibsted og Orkla må derimot regnes som defensivt, siden det var rettet mot eksisterende gratisaviser eller konkrete planer om å etablere gratisaviser. Orklas samarbeid med Sarpsborg I Dag hadde riktignok et offensivt element også, siden det var et ledd i kampen mellom annonsesamkjøringene i Østfold.

Slik situasjonen er i Østfold, er det en reell mulighet for at begge kjedene kan komme til å bruke gratisavisutgivelse som virkemiddel i kampen. A-pressen har allerede varslet at det kan bli aktuelt å starte en gratisavis i Halden, for å opprettholde Østfoldsamkjøringens dekning der. Det har også vært spekulert på om Moss Dagblad vil bli omgjort til gratisavis. Det skal derfor ikke mye til før A-pressens Østfoldsamkjøring og Orklas Oslofjordsamkjøring vil være representert med en gratisavis på alle de stedene der den ikke har en dagsavis. En slik krig minner mye om det som skjedde i Danmark på 60- og 70-tallet.

Det andre stedet der gratisaviser kan bli brukt som ledd i en samkjøringsskonkurranse, er Nord-Norge. Til nå har kampen mellom A-pressens Media Nor og Nord-Norge samkjøringen, som er dominert av Harstad Tidende, foregått med abonnementsaviser som våpen. Harstad Tidende har overtatt flere nummer to-aviser, og både A-pressen og Nordlandsposten har etablert

nye fådagerversaviser for å styrke sine respektive samkjøringer. Så langt har altså samkjøringskonkurransen i Nord-Norge bidratt til å skape et større og mer differensiert tilbud av lokale abonnementsaviser, jf. Eierskapstilsynets oversikt (1999b).

Schibsted har nå overtatt 39 prosent av aksjene i Harstad Tidende. Dersom utviklingen i Oslo og Akershus har gjort at Schibsted og A-pressen ikke lenger har prinsipielle motforestillinger mot gratisavisdrift, skal det ikke mye til før noen av de fådagervers byavisene i Nord-Norge blir erstattet av gratisaviser. Dersom Bladet Harstad (ny 1997) og Ranaposten (1998) skulle etableres i dag, er det godt mulig de ville blitt gratisaviser og ikke abonnementsaviser.

Tidligere denne høsten så det også ut til at Vestfold kunne bli et fremtidig kampområde. Orkla Dagspresse eier tre av de fire dagsavisene i fylket: Tønsbergs Blad, Sandefjords Blad og Gjengangeren (Horten), og disse avisene hadde sagt opp annonsesamkjøringen Media Link som de har sammen med Østlands-Posten i Larvik (A-pressen). Orkla Dagspresse signaliserte i denne forbindelse at de vurderte en ny avis i Larvik, mens A-pressen allerede har startet en ukeavis for Nøtterøy og Tjøme kommuner. Nå er annonsesamarbeidet etablert igjen, dvs. faren er foreløpig over.

En helt annen form for defensiv gratisavisutgivelse kan vi få hvis lokale aviseiere forventer at det snart vil komme en ukes- eller todagers gratisavis i deres distrikt. Da er det fristende å komme denne utviklingen i forkjøpet ved å etablere gratisavisen selv. Det A-pressen har gjort på Romerike, ved å gjøre Romeriksen om til en gratisavis for alle som ikke abonnerer på Romerikes Blad, er foreløpig det første eksemplet på denne løsningen. Dersom opplegget fungerer som forutsatt, dvs. at annonseinntektene øker og det ikke skjer noe dramatisk fall i opplaget til Romerikes Blad, kan det fort bli etablert liknende løsninger i mange store og mellomstore byer. Hvorfor skal f.eks. Stavanger Aftenblad vente på hva Norsk Avisdrift kan komme til å gjøre i Stavanger, hvis avisen kan blokkere markedet ved å lage en gratisavis selv?

En sammensatt utvikling

Når vi skal vurdere fremtidsutsiktene, er det viktig å huske på at utviklingen neppe vil være den samme i alle deler av landet. Ut fra dagens erfaringer er det naturlig å skille mellom tre typer utgiversteder. Den første er storbyene, der vi allerede har gratisaviser som Osloposten og Avis1, Annonse Avisen og Byavisa. I disse byene konkurrerer gratisavisene med eksisterende nummer to-aviser, dvs. Dagsavisen og Bergensavisen, og gjør det vanskeligere å opprettholde disse avisene. Det er lite sannsynlig at det går an å styrke nummer to-avisene i storbyene så mye at de kan utkonkurrere gratisavisene. Det er mer sannsynlig at det blir etablert nye gratisaviser, for eksempel en gratisavis i Stavanger og en mer ambisiøs gratisavis enn Annonse Avisen i Bergen.

Den andre typen er mellomstore og mindre byer og tettsteder med en lokal dagsavis. Tidligere hadde slike utgiversteder gjerne to eller flere dagsaviser, men nå er de aller fleste avisene lokale monopoler. Det finnes også noen steder som har en lokal fådagerversavis i tillegg til dagsavisen (eks. Narvik, Steinkjer, Harstad). To av disse utgiverstedene: Ålesund og Sarpsborg, har i stedet en ukentlig gratisavis i tillegg til abonnementsavisen.

Det som vil få størst betydning i årene som kommer, er hva som skjer på disse stedene. Vil de beholde lokale avismonopoler, vil vi få en vekst for «Narvik-mønsteret» med en dagsavis og en betalt fådagersavis, vil vi få en spredning av «Ålesunds-mønsteret» med dagsavis og uavhengig gratisavis, eller vil vi få «Romeriksmønsteret» med samkjøring mellom gratisavis og abonnementsavis?

Utfallet avhenger til en viss grad av forholdene i hvert enkelt dekningsområde. Det er lettere å etablere en betalt lokal fådagersavis i tillegg til dagsavisen når dagsavisen dekker et stort geografisk område. Da kan fådagersavisen konsentrere seg om å være byavis, og dermed skape seg en egen geografisk nisje. Ofotens Tidende i Narvik (tre utgaver pr. uke), Steinkjer-Avisa (ukeavis), Bladet Harstad (tredagersavis) Lokalavisen Tønsberg (nedlagt etter at den gikk fra ukentlig til daglig utgave) er eksempler på aviser som har fulgt en slik strategi.

Det er mye vanskeligere å etablere en betalt fådagersavis når dagsavisen bare dekker en kommune, evt. en stor bykommune pluss en eller to små nabokommuner. Det er dette som er situasjonen i Sarpsborg. Halden, Fredrikstad, Sandefjord, Larvik og Horten er andre eksempler. Slike utgiversteder utgjør imidlertid unntakene – det vanlige er at dagsavisene fra mellomstore og mindre byer også dekker et ganske stort geografisk omland.

I dag får monopolbrytende fådagersaviser i byene (som Lokalavisen Tønsberg, Bladet Harstad, Ranaposten osv.) ikke høyere støtte enn andre fådagersaviser. Det ville utvilsomt styrket interessen for å lage abonnerte fådagersaviser i byene om de i stedet hadde fått støtte som nummer to-aviser.

På de stedene som fremdeles har lokal dagsaviskonkurranse, er dette selvfølgelig med på å gjøre det vanskelig å etablere en gratisavis. Men hvis en slik avis først blir etablert, vil den gjøre situasjonen for nummer to-avisen enda vanskeligere. Dersom nummer to-aviser blir nedlagt, vil det sannsynligvis føre til at det kommer en gratisavis i stedet. Det er også mulig at nummer to-avisen selv vil velge å gå over til gratisavisutgivelse i stedet for abonnement. På grunn av den restriktive holdningen avisene har hatt til gratisavisutgivelse, er det foreløpig ingen nummer to-aviser som har valgt en slik løsning. Dette kan imidlertid endre seg fort.

Den tredje typen er de distriktene som enten har en egen fådagersavis, eller som kunne gitt grunnlag for en fådagersavis. I disse områdene har det vært en omfattende nyetablering de siste 30 årene, og nesten alle publikasjoner med journalistiske ambisjoner er blitt abonnementsaviser. Pressestøtten til fådagsavisene har utvilsomt vært en viktig årsak til dette.

Så lenge de lokale fådagersavisene står sterkt, med en husstandsdekning som gjerne ligger over 75 prosent, er det vanskelig å etablere ukentlige, lokale gratisaviser i disse områdene. Dersom båndet mellom lokalavisen og lokalsamfunnet svekkes, f.eks. ved at den overtas av en stor aviskjede og drives slik at lokalsamfunnet ikke lenger oppfatter den som «vår avis», kan det imidlertid bli plass for en lokalt forankret gratisavis i tillegg. Det er dette som ser ut til å ha skjedd i Stjørdal, der gratisavisen Stjørdals-Nytt fikk mye lokal sympati da Stjørdalens Blad begynte med gratisutgave en gang pr. uke. Stjørdalens Blad har siden 1975 vært eid av A-pressen.

Siden forholdene er så forskjellige, er det altså vanskelig å tenke seg en generell oppblomstring av norske gratisaviser i årene som kommer. Den største faren for at dette kan skje, er om avisene selv blir overbevist om at gratisavismarkedet vil vokse. Da er det naturlig at de vil være med selv, dvs. at avisene bruker sin makt på en slik måte at spådommen går i oppfyllelse.

For utviklingen fremover er det også viktig hva presseorganisasjonene og myndighetene velger å gjøre. Ved å utforme pressestøtten slik at den premierer nye aviser som velger å være abonnementsaviser, og å gi tilstrekkelig støtte til nummer to-avisene, kan staten bidra til å bremse veksten for gratisavisene. Ved å fastholde at det går et prinsipielt skille mellom abonnementsaviser og gratisaviser, kan presseorganisasjonene bidra til å opprettholde den norske tradisjonen med betalte aviser. I forhold til gratisavisene står Norge åpenbart ved et veiskille, og det som kommer til å skje i de nærmeste årene vil ha stor betydning for den langsiktige utviklingen.

Litteratur

- Allern, Sigurd (1996): *Kildenes makt*. 2. utgave. Pax, Oslo.
- Allern, Sigurd og Høst, Sigurd (1996): *Dagspressebegrepet*. Notat, Institutt for Journalistikk, Fredrikstad.
- Berg, Nina og Østbye, Helge (1989): *Annonse Avisen – avis eller direkte reklame?* Rapport nr. 7, Institutt for massekommunikasjon, Universitetet i Bergen.
- Eierskapstilsynet (1999a): *Utrekning av opplag for gratisaviser*. Rapport nr. 3-99, Eierskapstilsynet, Oslo.
- Eierskapstilsynet (1999b): *Høringsnotat angående Harstad Tidende AS sin emisjon mot Schibsted ASA*. Eierskapstilsynet, Oslo.
- Franklin, Bob (1997): *Newzak and News Media*. Arnold, London.
- Giverholt, Helge (1985): *Avisfelleskap gjennom 75 år*. Norsk Bladeierforening – Norske Avisers Landsforbund 1910-1985. Norske Avisers Landsforbund, Oslo.
- Gustafsson, Karl Erik (1996): *Marknaden för gratistidningar i Sverige*. Rapport nr. 37, Informations- och massmediegruppen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Haug, Jarle og Sigmundstad, Johan Atle (1987): *Fremveksten av gratisaviser; innvirkning på dagsavisenes strategiske posisjoner*. Studentoppgave, Norges Handelshøyskole, Bergen.
- Helgesen, Line (1998): *Norske, allmenne gratisaviser*. Semesteroppgave i medievitenskap, Høgskulen i Volda.
- Henriksen, Kjell Rune og Forbord, Arne (1997): *Gratisaviser – konkurrent eller supplement?* Studentarbeid, Høgskolen i Bodø.
- Hjort, Gunilla (1993): *Gratistidningar i Danmark, Storbritannien, Sverige och Tyskland*. I Karl Erik Gustafsson (red.) *Komparativa massmediestudier*. Skrift nr. 6, Informations- och massmediegruppen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Göteborg.
- Hyldmo, Egil, Osnes, Bjørnar og Roppen, Johann (1995): *Pressestøtta og eindagsavisene*. Arbeidsrapport nr. 3, Møreforsking, Volda.
- Høst, Sigurd (1998): *Daglig mediebruk*. Pax, Oslo.
- Høst, Sigurd (1999a): *Avisåret 1998*. Stabilt opplag, svake aviser tilbake. IJ-rap-

- port 1/99, Institutt for Journalistikk, Fredrikstad.
- Høst, Sigurd (1999b): Gratisaviser i Norge – fra lokale småforetak til konsernstyrt forretning? Paper til den 14. nordiske konferansen for medie- og kommunikasjonsforskning, Kungälv august 1999.
- Høst, Sigurd og Severinsson, Ronny (1997): Avisstrukturen i Norge og Sverige – 1960 til 1995. Rapport 5/97, Institutt for Journalistikk, Fredrikstad.
- NAL (1997): Registrering av gratisaviser i Norge. Notat, NAL, september 1997. (Forfatter Helge Holbæk-Hanssen).
- NAL (1998): Kartlegging av gratisaviser i Norge 1998. Notat, NAL, september 1998. (Forfatter Helge Holbæk-Hanssen).
- Roppen, Johann (1993): Journalistikk i bygdeaviser. Ein innhaldsanalyse av Møre, Møre-Nytt, Vest-Avisa og Sulaposten 1965-1990. Publikasjon nr. 46, MRDH Volda.
- Søllinge, Jette (1995): Dagspressens indholdsmæssige strukturudvikling 1983-1994 generelt så vel som med særligt henblik på lokaljournalistik og politikernes rolle i pressen. Forskningsrapport til Medieudvalget vedrørende aspekter af de trykte mediers indhold.
- Søllinge, Jette (1999a): Danish Newspapers. Structure and Developments. Nordicom Review, vol. 20 nr.1.
- Søllinge, Jette (1999b): Håndbogen om Danmarks distriktsblade – et forskningsprosjekt vedrørende lokalsamfundenes medier. Paper til den 14. nordiske konferansen for medie- og kommunikasjonsforskning, Kungälv august 1999.
- Thulstrup, Jørn (1981): Dansk presses grimme ælling. Annoncebladet der blev til avis. I Frands Mortens, Jørgen Poulsen og Preben Sepstrup (red.): Underholdning i TV. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København.
- Vinje, Bente (1987): Gratisavisene er irritasjonsmoment som kan gi sterkere konkurranse. Dagspressen nr. 9 1987.
- Wadbring, Ingela (1999): Metro på spåren. Paper til den 14. nordiske konferansen for medie- og kommunikasjonsforskning, Kungälv august 1999.

Undervedlegg 1

Gratisaviser med minst en utgave pr. uke

AnnonseAvisen, Bergen (1983)

Annonse Avisen ble startet høsten 1983, og har mesteparten av tiden etter dette kommet ut med ett nummer pr uke. I en periode fra sommeren 1988 økte den frekvensen til to utgaver pr. uke (Berg og Østbye 1989), men den satsingen endte med konkurs.

Grunnlegger av avisen er Hans Petter Thomassen, som fremdeles er daglig leder. I årene etter etableringen har avisen vært gjennom flere perioder med ny redaktør og forsøk på å trappe opp den journalistiske innsatsen. Historien frem til våren 1989 er beskrevet av Nina Berg og Helge Østbye i rappor-

ten Annonse Avisen – avis eller direkte reklame. Rapporten består både av en innholdsanalyse av avisen og en egen leserundersøkelse.

Avisen eies nå av det lokale selskapet Avisprodukter AS. Aksjekapitalen pr. 31.12 1997 var 100.000 kroner, fordelt på 50 aksjer. I 1997 hadde selskapet to aksjonærer, Grete Riis og Jan Skulstad.

Sammenliknet med Avis1, Osloposten eller Nytt i Uka fremstår Annonse Avisen som en publikasjon med begrensede journalistiske ambisjoner. Forsiden er dominert av annonser, og presentasjonen av redaksjonelle saker øverst på siden er til forveksling lik annonsene nedenfor.

Avis1, Oslo (1999)

Avis1 er den ubetinget mest ambisiøse gratisavisen til nå. Avisen er startet av Schibsted, og kommer ut hver onsdag og fredag. Første utgave var 16 april 1999. Avisen blir utdelt gratis til de husstandene i Oslo, Oppegård, Ski og noen kommuner på nedre Romerike som ikke abonnerer på Aftenposten Aften. På annonsemarkedet samarbeider den med Aftenposten Aften, og tilbyr pakkeløsninger for den som ønsker å annonsere begge steder. Fra årsskiftet 1999/2000 vil Avis1 inngå i en nyopprettet Schibsted/Orkla-samkjøring som også omfatter Aftenposten Aften, Dagsavisen, Østlandets Blad og Asker og Bærums Budstikke.

Om navnet: Avis1 bruker selv liten forbokstav i navnet, også etter punktum. De fleste som skriver om avisen, bruker stor forbokstav. Det har jeg også valgt å gjøre.

Byavisa, Trondheim i Sør-Trøndelag (1996)

Byavisa ble startet av en gruppe lokale mediefolk, som selv eide det opprinnelige utgiverselskapet Byavisa AS. Første utgave av avisa kom i mai 1996. Etableringen av Byavisa skjedde kort tid etter at Avis Trondheim ble nedlagt (27.2. 1996). Flere av de som var med på å starte avisen hadde tidligere arbeidet i Avis Trondheim. Daglig leder i Byavisa er Hege Svendsen, tidligere annonsesjef i Avis Trondheim.

Ett år etter starten ble Byavisa kjøpt av Media Holding, som gjorde den til datterselskap i det nystartede Norsk Avisdrift ASA (opprettet 1.7.1997). I dag er det et omfattende samarbeid mellom Byavisa og Osloposten, jf. omtalen av Osloposten.

Nytt i Uka, Ålesund i Møre og Romsdal (1985)

Ålesund kommune har omtrent 38.000 innbyggere, og av disse bor 25.000 i selve byen. Frem til 1985 hadde byen to aviser, Sunnmørsposten og Sunnmøre Arbeideravis. Nytt i Uka startet virksomheten i august 1985, umiddelbart etter at Sunnmøre Arbeideravis ble nedlagt. Fem av de ansatte i Sunnmøre Arbeideravis etablerte da Media Vest AS, som fremdeles eier Nytt i Uka. En annen gruppe av tidligere ansatte prøvde å etablere fådagerversavisen Lokal Nytt Ålesund, men det forsøket varte bare et halvt år.

Nytt i Uka tar sikte på å lage en lokalavis med vekt på lokale nyheter fra Ålesund. Sammenliknet med Sunnmørsposten har den en litt friskere stil, men uten å være noen sensasjonsavis.

Det tydeligste særpreget ved Nytt i Uka er imidlertid ikke journalistikken, men alle rubrikkannonsene. De er samlet på sidene Lesernes marked, som gjerne fyller 10-12 sider i hvert nummer. Mengden av rubrikkannonser betyr at Nytt i Uka virkelig fungerer som en lokal markeds plass. Rubrikkannonsene ble tidlig lagt ut på Internett – her var Nytt i Uka en av pionerene.

Osloposten, Oslo (1997)

Osloposten kom med sitt første nummer 28.februar 1997. Selskapet bak utgivelsen var AvisForlagETT AS, et selskap i Media Holding ASA. Osloposten har hele tiden hatt to utgaver pr. uke, mandag og fredag. Opplaget for første utgave ble oppgitt til 234.000, nå er det 230.000.

Etter diverse omorganiseringer utgis Osloposten nå av Oslo Avisdrift AS, som er et heleid datterselskap til Norsk Avisdrift ASA. Høsten 1999 kjøpte A-pressen 33 prosent av aksjene i Norsk Avisdrift, mens danske Søndagsavisen har like over 50 prosent. Den tidligere eieren Sten Ture Jensen har nå solgt alle sine aksjer i Norsk Avisdrift.

Norsk Avisdrift eier også Trondheim Avisdrift AS, som er utgiver av Byavisa i Trondheim. De to avisene har et utstrakt samarbeid både administrativt og redaksjonelt, og de samarbeider om annonsesalg.

Romeriksen, Lørenskog i Akershus (1980/1991)

Romeriksen er en relativt gammel gratisavis som de siste fire årene har kommet ut hver uke. Tidligere kom den ut hver 14. dag.

Den første forløperen til Romeriksen er ukeavisen Romeriksnytt som ble startet i 1980 som et forsøk på å lage et borgerlig alternativ til daværende Akershus Arbeiderblad. Romeriksen oppgir selv at de nå er inne i sin 20. årgang, dvs. de regner seg som en direkte etterfølger til Romeriksnytt.

Romeriksnytt ble nedlagt i januar 1984 etter konflikt mellom redaktør og styre. Oppfølgeren Romeriksposten startet i 1985, og drev som abonnementsavis frem til høsten 1991 da den ble gratisavis. Avisen gikk konkurs høsten 1989, og ble da kjøpt og overtatt av tidligere redaktør Bjørnar Borlaug. I tittelhodet for 1990 beskriver avisen seg som Næravis for Skedsmo, Lørenskog, Rælingen og Fet. Opplaget som abonnementsavis var relativt beskjedent, omtrent 3.000. Som gratisavis skiftet publikasjonen navn fra det litt formelle Romeriksposten til Romeriksen. Eierselskapet heter fremdeles Romeriksposten AS.

Høsten 1997 solgte Bjørnar Borlaug avisen til Romerikes Blad, dvs. tidligere Akershus Arbeiderblad. Etter omorganiseringene i A-pressen er Romeriksposten AS et datterselskap til Romerikes Blad, som i sin tur er et datterselskap til Media Øst, som er A-pressens regionkonsern for Akershus, Østfold og Hedmark. Schibsted er således ikke den første aviskjeden som er med på å utgi en gratisavis. Årsregnskapet for Media Øst viser at Romeriksposten AS hadde en omsetning på 5,2 millioner i 1998.

Romeriksen regnet seg lenge som lokalavis for de tre kommunene Lørenskog, Skedsmo og Rælingen, men med en spesiell forankring i Lørenskog. Opplaget var omtrent 40.000, noe høyere når de også distribuerte avisen i Groruddalen i Oslo. Avisen regner selv kulturjournalistikken som sitt sterkeste område.

Fra august 1999 gikk Romeriksen over til et nytt konsept, med distribusjon til alle de husstandene i ti kommuner på Romerike som ikke abonnerer på Romerikes Blad. Omleggingen er nærmere beskrevet i avsnittet Kjedereaksjon i Oslo og Akershus.

Sarpsborg I Dag, Sarpsborg i Østfold (1999)

Etter at Sarpen ble nedlagt i 1991, har Sarpsborg Arbeiderblad (17.297) vært den eneste avisen i Sarpsborg. Foruten Sarpsborg dekker SA nabokommunen Rakkestad. Sarpsborg I Dag ble startet ved begynnelsen av 1999, og kommer med ett nummer pr. uke. Redaktør av avisen er Jon Henriksen, som forlot redaktørstillingen i Sarpsborg Arbeiderblad kort tid før den nye avisen ble etablert. Bak Sarpsborg I Dag står Decade AS, en gruppe lokale investorer. "Samtlige kjente størrelser i Sarpsborg, og flere av dem store annonsører i SA i dag" het det da Fredriksstad Blad omtalte den nye avisen. En viktig årsak til etableringen var misnøye blant annonsørene med annonseprisene til Sarpsborg Arbeiderblad.

Fra 1. september 1999 ble Sarpsborg I Dag med i Oslofjordsamkjøringen, en annonsesamkjøring mellom de Orkla-eide avisene Fredriksstad Blad, Moss Dagblad og Østlandets Blad.

Om navnet: Avisen bruker skrivemåten Sarpsborg I DAG når den skriver om seg selv. I andres omtale finnes mange varianter, men Sarpsborg I Dag er ganske vanlig.

Stjørdals-Nytt, Stjørdal i Nord-Trøndelag (1984)

Stjørdal er en kommune med 18.000 innbyggere, og nesten 10.000 av disse bor i tettstedet Stjørdalshalsen som ligger 35 kilometer øst for Trondheim. Stjørdal hadde opprinnelig to fådagereaviser - Stjørdalens Blad og Stjørdalingen. Etter at A-pressen overtok Stjørdalens Blad i 1975 og moderniserte avisen, fikk den raskt et overtak på den lokale konkurrenten. Stjørdalingen ble endelig nedlagt i 1985.

Stjørdals-Nytt ble startet i 1984 av nåværende redaktør Tor Larsen. Etableringen av Stjørdals-Nytt har sammenheng med nedleggelsen av Stjørdalingen i den forstand at Larsens kone hadde ansvar for produksjonen av Stjørdalingen fra 1980 og fremover. Stjørdals-Nytt ble startet opp for at familien skulle ha arbeid etter at Stjørdalingen ble lagt ned. Larsen ga tidligere ut Drabantposten på Heimdal utenfor Trondheim, men den ble nedlagt i 1985. Avisen var et privat foretak til 1993, men har deretter vært organisert som et aksjeselskap: Midt-Norsk Avisdrift A/S (Se Henriksen og Forbord 1997).

Stjørdals-Nytt kom først ut annenhver uke, men gikk over til ukentlig utgivelse (onsdag) fra 1986. Fra 1998 kommer den med to utgaver pr. uke (onsdag og fredag), men med ukentlig utgivelse i ferien. Onsdagsutgaven har nå et opplag på 16.300, og distribueres til husstander i Stjørdal og seks

omkringliggende kommuner, mens fredagsutgaven har 7.300 eksemplarer og distribueres bare i Stjørdal. Avisselskapet gir også ut en gratisavis for landbruket: Midt-Norsk Landbruk, som nå kommer ut med omtrent ti nummer pr. år. Stjørdals-Nytt hadde i 1998 en omsetning på ca 6,5 mill. kroner.

Totens Blad, Østre Toten i Oppland (1998)

Totens Blad er opprinnelig en gammel abonnementsavis, som gjennom mesteparten av sin levetid kom ut med tre utgaver pr. uke. De siste årene før den ble nedlagt i 1991, var den eid av Samhold på Gjøvik.

Da Samhold ble nedlagt i september 1998, overtok det lokale selskapet MVL Media AS utgiverrettighetene til Totens Blad. Avisen startet opp med utgivelse en gang pr. uke fra november 1998. Avisen kaller seg en fulldistribuert lokalavis, og mener selv den representerer samme type journalistikk som andre lokale fådagsaviser. Den redaksjonelle staben besto opprinnelig av redaktør, en journalist i 40 prosent stilling og en fast frilanser. Høsten 1999 var dette utvidet til to og en halv stilling. Avisen dekket opprinnelig Østre Toten kommune og noen få bygder i Vestre Toten, men fra november 1999 dekker den hele Vestre Toten. Opplaget var først 7.200, men er nå økt til 12.000.

Avisen utgis vanligvis hver torsdag, og distribueres gjennom Postverket. Dersom spesielle forhold tilsier det, for eksempel messer eller lokale handelsdager, kan utgivelsen forskyves til onsdag eller fredag. Avisen rapporterer om en solid økonomi, og mange langsiktige avtaler med lokale kjøpesentra og lokale kjeder som Spar og Kiwi. Avisen har en avtale med Østre Toten kommune om faste informasjonssider fire ganger i året.

Undervedlegg 2

Abonnementsaviser som opprinnelig var gratisaviser

Oversikten gjelder de av dagens abonnementsaviser som jeg vet er startet som gratisaviser. Det er ikke skilt mellom kommersielle, annonsefinansierte gratisaviser og kommunale gratisaviser. Aviser som er startet med henblikk på at de skulle bli abonnementsaviser, men som har brukt en kortere periode med gratisdistribusjon for å innarbeide seg hos lesere og abonnenter, er normalt ikke regnet med.

I tillegg til avisene nedenfor, som er i drift i dag, finnes det en del mislykkede forsøk på overgang til abonnementsavis.

Bygdaposten for Hjelmeland, Hjelmeland i Rogaland (1973)

Bygdaposten ble etablert som kommunal gratisavis. Deretter gikk den over til å bli ukentlig abonnementsavis, men heleid og subsidiert av kommunen. Fra 1998 har kommunen solgt seg ned slik at den eier mindre enn 50 prosent av aksjene.

Bø Blad, Bø i Telemark (1986)

Avisen var lenge lokal gratisavis, men med frivillig abonnement. Fra 1.1.1995 har den vært vanlig abonnementsavis med en utgave pr. uke. Opplag i 1998 var 2.107.

Gjesdalbuen, Gjesdal i Rogaland (1990)

Gjesdalbuen ble etablert i 1990, som privateid, annonsefinansiert gratisavis. Redaktør og daglig leder var Morten Gjesdal, mens eierselskapet het MG Media. Fra mars 1992 gikk Gjesdalbuen over til å bli vanlig abonnementsavis. Gjesdalbuen har en utgave pr. uke, og i tillegg til Gjesdal kommune har den også en viss spredning i Figgjo i nabokommunen Sandnes. Opplag i 1998 var 2.619.

Malvik-bladet, Malvik i Sør-Trøndelag (1989)

Startet som gratisavis i 1989, abonnementsavis fra 1990. Malvik-Bladet er eid av A-pressen.

Lierposten, Lier i Buskerud (1987)

Lierposten ble startet i 1987, som privateid, reklamefinansiert gratisavis for Lier kommune utenfor Drammen. Avisen ble ukentlig abonnementsavis fra 1.1.1995. I 1998 hadde den et opplag på 2.413. I desember 1998 kjøpte Drammens Tidende og Buskeruds Blad 48 prosent av aksjene i avisen.

Lokalavisa Karmsund, Haugesund i Rogaland (ca. 1990)

Avisen begynte som gratisavis for Karmøy. Fra 1996 flyttet den hovedkontoret til Haugesund, og begynte som todagers abonnementsavis for Karmøy og Haugesund. Etter økonomiske problemer ble den reorganisert sommeren 1997 og skiftet navn til Nye Karmsund.

Sande Avis, Sande i Vestfold (1982)

Sande Avis ble startet i 1982, og de ti første årene var den en privateid, reklamefinansiert gratisavis for Sande kommune i Vestfold. Bortsett fra et kortvarig forsøk på slutten av 70-tallet, er dette en kommune som har manglet en egen avis. Fra mars 1993 gikk Sande Avis over til å bli abonnementsavis med ukentlig utgave. Opplag i 1998 var 1.585. I januar 1999 ble avisen kjøpt av Drammens Tidende og Buskeruds Blad.

Sola Bladet, Sola i Rogaland (1991)

Sola Bladet begynte som en kommunal gratisavis, Sola Bygdeblad, for Sola kommune utenfor Stavanger. Fra 1991 gikk den over til å være en privat, reklamefinansiert gratisavis med en utgave pr. uke. Fra 1995 gikk den fra gratisavis til abonnementsavis. Opplaget i 1998 var 2.671.

Vigga, Dombås (Dovre kommune) i Oppland (1987)

Vigga startet som annonsefinansiert gratisavis, og ble deretter 14-daglig abonnementsavis. Fra 1995 har den gått over til en utgave pr. uke. Opplaget i 1998 var 1.659. Dovre er en liten fjellkommune med litt under 3.000 innbyggere. Vigga har også en viss dekning i de to nabokommunene Lesja og Sel.

Øyposten, Finnøy i Rogaland (1970)

Øyposten var opprinnelig en kommunal gratisavis som kom ut med ett nummer i måneden, og hadde format som «et julehefte» iflg. redaktøren. Fra denne starten har den gradvis utviklet seg til å bli en vanlig avis. Først gikk den fra gratisdistribusjon til abonnement. Dette skjedde i 1981. Fra 1984 fikk den vanlig avisformat, dvs. tabloid. Utgivelsesfrekvensen økte etter hvert, og fra 1993 var den ukeavis (men med litt mindre enn 48 utgaver pr. år). Finnøy er en liten kommune, og opplaget i 1998 var derfor ikke mer enn 1.046 eksemplarer.

Vedlegg 4

"Det står i avisen"

Pressens prioritering av samfunnsstoff, belyst gjennom en innholdsanalyse av ti norske aviser

Av Sigurd Allern, medieforsker, Institutt for Journalistikk

I de etiske normene for pressen (Vær Varsom-plakaten) er pressens samfunnsrolle forsøkt konkretisert gjennom fire punkter:

- Pressen ivaretar viktige oppgaver som informasjon, debatt og samfunnskritikk. Pressen har et spesielt ansvar for at ulike syn kommer til uttrykk.
- Pressen skal verne om ytringsfriheten, trykkefriheten og offentlighetsprinsippet. Den kan ikke gi etter for press fra noen som vil hindre åpen debatt, fri informasjonsformidling og fri adgang til kildene.
- Det er pressens rett å informere om det som skjer i samfunnet og avdekke kritikkverdige forhold.
- Det er pressens oppgave å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre.

Hovedelementene i denne "faneparagrafen" har i flere tidligere statlige utredninger om pressestøtte og mediepolitikk blitt beskrevet som "pressens funksjoner". Det er ikke noe heldig valgt begrep. I en offentlig debatt om pressens samfunnsrolle er det klokt å trekke et skille mellom idealiserte beskrivelser om hva pressen bør være, hvilke idealer den skal forsøke å leve opp til, og en beskrivelse av pressens praksis. Prioriteres samfunnsstoff foran mer rendyrket underholdning? Beskytter aviser og kringkasting for eksempel enkeltmennesker mot "overgrep eller forsømmelser"? Hvor vidt rom gis det til debatt og hvordan er takhøyden? Hvilket forhold har pressen til sine kilder? Finnes det på disse feltene viktige ulikheter mellom ulike medier og aviser? Slike spørsmål kan selvsagt ikke besvares gjennom å lese etikkdokumenter eller lytte til redaktørers kollektive ros av den institusjonen de selv er en del av.

Høsten 1998 lanserte Verdikommisjonen det som ble kalt en "utfordring til pressen"; å gjennomføre et prosjekt hvor medienes egen virksomhet vurderes opp mot de kjente idealene om pressens samfunnsrolle i Vær Varsom-plakaten. Den konkrete utfordringen gikk til pressens etterutdannings- og forskningssenter, Institutt for Journalistikk (IJ) i Fredrikstad. IJ tok på seg denne oppgaven, bl.a. gjennom å organisere en bredt sammensatt arbeidsgruppe av debattanter som kunne levere kritiske innspill til den offentlige debatten om pressens prioritering og verdier. Hovedkonklusjonene ble presentert høsten 1999, bl.a. gjennom et bilag til fagbladet Journalisten 8. oktober 1999.

Innholdsanalysen

Et hovedelement i prosjektet er en innholdsanalyse av norske aviser, et forskningsprosjekt med undertegnede som ansvarlig. Ti aviser ble valgt ut til å

være med i undersøkelsen: VG, Dagens Næringsliv, Vårt Land (alle Oslo), Adresseavisen (Trondheim), Haugesunds Avis, Oppland Arbeiderblad (Gjøvik), Nordlands Framtid og Nordlandsposten (begge Bodø), samt tredagersavisene Helgelands Blad (Sandnessjøen) og Hordaland (Voss). Prinsippet for utvelgelsen har vært ønsket om å gi et allsidig bilde av "presse-Norge". Vi har derfor valgt aviser av ulike typer (løssalgssavis/abonnementsaviser), ulike spredning (riks-, region, distrikts- og mindre lokalavis), forskjellig eierskap (Schibsted, Orkla, A-pressen og lokalt eid) og ulik redaksjonell profil (omnibusavis/nisjeavis/meningsbærende avis).

Hovedelementet i prosjektet er en kvantitativ innholdsanalyse av de ti avisene. Sentrale variabler i denne undersøkelsen er avisenes sjangervalg, stoffprioritering og kildevalg, omfanget av stoff som tar opp "overgrep og forsømmelser" og medienes kjønnsbilder. Noen konklusjoner fra undersøkelsen er tidligere presentert i det nevnte bilaget til Journalisten (8.10.99) gjennom artikler om metoden i avisundersøkelsen, samfunnsstoffets plass, samt om kildevalgene mht. sosial profil og kjønn. En forskningsrapport om undersøkelsen er under arbeid, og vil foreligge senere i år.

Formålet med dette notatet er å gå nærmere inn på avisenes samfunnsrolle, belyst gjennom valg av journalistiske stofftyper/sjangrer og hvilke temaer som prioriteres. Tabellene er samlet i et eget vedlegg, og av plasshensyn henviser jeg i teksten til dette vedlegget.

Tabloidiseringshypotesen

Den sentral hypotesen i undersøkelsen er den kjente anklagen om at norsk presse har vært utsatt for en "tabloidisering", generelt forstått som at det legges betydelig vekt på løsrevne "sensasjoner" og ulike typer underholdningsstoff, mindre vekt på informasjon om politikk og samfunnsliv. Hvis denne hypotesen stemmer vil det nødvendigvis være en betydelig avstand mellom sentrale presseideal (både pressens egne og de som er formulert i offentlige utredninger) og pressens egen praksis.

"Tabloidisering" er imidlertid allerede i utgangspunktet et upresist begrep og tolkes på ulike måter, også i norsk og internasjonal medieforskning. Det henviser selvsagt ikke først og fremst til et bestemt og hendig avisformat, men til enkelte trekk som er typiske for de avisene britene (i sitt sterkt klassedelte samfunn) kaller "the populars", dvs. de avisene som bevisst bruker sensasjon og forenkling for å trekke til seg et massepublikum, aviser der krim, sex og tilfeldige "sensasjoner" preger innholdet og der informasjonen om samfunns-spørsmål ofte ikke bare er utilstrekkelig, men også ofte er upålitelig. I Storbritannia er kontrasten "the qualities", dvs. fullformatavisen som er rettet inn mot et middelklassepublikum.

"Tabloidisering" brukes også som en karakteristikk av visse tendenser i fjernsynsjournalistikken. At både holdningene og definisjonene kan være ulike ble demonstrert i en debatt mellom de daværende nyhetssjefene i TV2 og NRK Fjernsynet i 1996. TV2s Bjarne Berg kalte "tabloid" et "æresbegrep", og hevdet at å tabloidisere handler om å formidle slik at folk orker å se på, altså om kvalitet i formidlingen. NRKs Gunnar Høidahl hadde en helt annen oppfatning og kalte tabloid "en journalistisk form som frir til følelser heller enn

intellektet, som fokuserer på personen heller enn saker, som framhever det spektakulære foran det vesentlige" (sitert i Sand & Helland 1998: 212).

Historikeren og sosiologen Per Bakke har i sin avhandling "Fra varesamfunn til informasjonssamfunn" sammenfattet de ulike innspillene i den norske mediedebatten gjennom ni punkter om "tabloidkulturen" (Bakke 1999: 248-252):

- Nyhetsstoff blandes med underholdning, og underholdningen blir stadig viktigere.
- Ekstrem individorientering (lav sakorientering)
- Vektlegging av pseudobegivenheter, banaliteter og bisarre rariteter.
- Lite vekt på debattstoff, spesielt om politiske emner.
- Vektlegging av det 'dramatiske', som vold, skandaler og seksualitet.
- Narsissisme (samfunnet angår meg bare når jeg har nytte av det)
- Sosiale tragedier gjøres til underholdning
- Nyheter løsrives fra sin sammenheng
- Form framfor innhold, bilde framfor ord

Disse punktene er utvilsomt eksempler på påstander om mediene som ofte framføres i debatten om mediene. Noen av dem er også seriøst drøftet og i noen tilfeller dokumentert i medievitenskapelige undersøkelser, bl.a. om trekk ved spesielt løssalgsavisene (Klausen 1986, Mathiesen 1993, Roppen 1998), sosial- og helsejournalistikken (Puijk, Roel & al. 1984, Eide & Hernes 1987) og fjernsynsnyheter (Sand og Helland 1998). Det typiske ved avisundersøkelsene er imidlertid at de ofte har et sterkt fokus på de to løssalgsavisenes form og prioriteringer. De få undersøkelsene om norske lokalaviser som finnes (bl.a. Roppen 1991 og 1993, Sørbo 1993) peker på mange styrker og svakheter ved norsk presse, men kan ikke sies å gi noen direkte støtte til "tabloidiseringshypotesen". En studie av leserbrevspaltene i et utvalg norske lokalaviser viser at spaltene har begrensinger, bl.a. fordi det er mange gjengangere som skriver, men peker også på at de fortsatt har et betydelig potensiale som lokal politisk offentlighet (Elvestad 1999).

Bredere, komparative analyser av vårt mangfoldige avislandskap er derfor en mangelvare, og mye av debatten foregår på grunnlag av daglige og personlige inntrykk, med løssalgsavisene i fokus. Et formål med den foreliggende studien er å bidra til å bøte på dette.

Metoden i avisundersøkelsen

Innholdsanalyse er et felles navn på forskningsmetoder som tar sikte på å kartlegge innholdet i tekster, i dette tilfellet aviser. Det er vanlig å skille mellom to hovedtyper; kvantitativ og kvalitativ innholdsanalyse. Den første forskningsteknikken "søker mot en systematisk, objektiv og kvantitativ beskrivelse av innholdet i et budskap" (Østbye m. fl. 1997:204). Kvalitative undersøkelser forsøker å tolke innholdet, finne slående trekk og tendenser, inkludert budskap som ligger "mellom linjene". Innen litteraturvitenskap er den siste metoden helt dominerende. Analysen av de ti avisene er gjort med kvantitative metoder.

Fordelene med en kvantitativ innholdsanalyse er at dette gir muligheter til en systematisk kartlegging av avisers stoffprioritering, dels også deres kilde-

bruk, samtidig som dette kan gjøres på en måte som gjør sammenligninger mellom aviser mulig.

Formålet med innholdsanalysen er å få et representativt bilde av noen vesentlige trekk ved journalistikken i avisene. Avisene som kommer ut seks eller syv dager i uken er representert med én tilfeldig trukket avis per ukedag, dvs. en mandagsavis, en tirsdagsavis osv. De to tredagersavisene er representert med to tilfeldig valgte eksemplarer per ukedag. Begrunnelsen for å ha med alle avisdager gjennom uka er selvsagt at aviser vanligvis har en redigeringsmal som kan skifte noe fra dag til dag (for eksempel med spesialsider, faste bilag og lignende). Metoden og omfanget på utvalget er den samme som er brukt i flere tidligere norske innholdsanalyser, bl.a. i Roppens undersøkelser av norske lokalaviser og sammenlikningen mellom løssalgssavisene og ukebladene (Roppen 1991 og 1998).

Avisene er trukket ut i perioden oktober 1998 – februar 1999. For å få et mest mulig representativt bilde av avisene gjennom hele året, ville det utvilsomt vært ønskelig å hatt med et større utvalg, der alle er kvartaler representert (McQuail 1977). Av økonomiske grunner har dette ikke vært mulig. Når det gjelder hvilke stofftemaer avisens satser på, gir altså undersøkelsen (i den grad dette varierer gjennom året) et "seinhøst og vinterbilde", og resultatene må vurderes med et slikt forbehold. Det er imidlertid liten grunn til å tro at avisenes sjangervalg, prioritering av stofftyper og kildebruk har spesielle sesongvariasjoner.

Uansett er det viktig å huske at det dreier seg om en utvalgsundersøkelse, med de vanlige feilkilder for slike studier. Dette er viktig å huske når tallene tolkes. Mindre prosentforskjeller mellom avisene på ulike variabler kan skyldes tilfeldigheter.

Rent praktisk er undersøkelsen lagt opp slik at hver artikkel er målt (høyde og bredde) og kodet etter et skjema med variabler som igjen er delt i flere verdier. Når det gjelder annonser og visse typer redaksjonelt stoff (spalter for været, tegneserier, tipping/Lotto, ulike typer kuriosas og debatt) er kodingen begrenset til sideplassering og omfang. For nyhetsartikler, reportasjer, ulike typer featurestoff og kommentarstoff er kodingen omfattende, og kartlegger blant annet artikkelens hovedtema og en rekke variabler mht. kildebruk og kjønn. Artiklene er kodet av tre studentassistenter og undertegnede.

Flere av variablene er i utgangspunktet kodet med mange og detaljerte verdier/kategorier og er senere sammenslått til større hovedgrupper (for eksempel hovedtema, stofftyper/hovedsjangrer. Det siste er gjort for å redusere virkningen av den usikkerheten som hele tiden er knyttet til valget mellom verdier som kan ligge nært opp til hverandre. Sammenslåtte kategorier gjør det også lettere å se hovedtendensene. I vurderingen av hovedtema er for eksempel alt stoff om politikk og offentlig forvaltning slått sammen i en kategori.

Den grunnleggende enheten i undersøkelsen er artikkel, uavhengig av størrelse. Alle artikler er samtidig i forhold til høyde og bredde, dvs. vi også har et mål på artikkelens areal. Dette gjør det mulig å beregne stoffmengden i avisa på ulike områder. Hvis det på et bestemt felt finnes mange artikler, så behøver ikke dette bety at arealet er stort, ettersom mange av artiklene kan

være notiser. Tilsvarende er ikke få artikler alltid ensbetydende med lite areal, hvis det blant de få artiklene er store reportasjer/featureartikler. Jeg har derfor valgt, overalt hvor dette er relevant, å kjøre tabeller som prosentuerer med utgangspunkt både i antall artikler og tabeller som veier artiklene i forhold til areal.

Redaksjonelt stoff og annonsestoff

Skillet mellom annonsestoff og redaksjonelt stoff er et av de viktigste punktene i pressetikken. Det betyr ikke at annonser er redaksjonen uvedkommende. For det første er inntektene fra dem i de fleste tilfeller en vesentlig del av avisens inntekter. For det andre er tekstsideannonsene en integrert del av det visuelle, redaksjonelle produktet. Ifølge Redaktørplakaten har også ansvarlig redaktør det overordnede ansvaret for annonsestoffet.

Tabell 1 viser forholdet mellom annonsestoffet og det redaksjonelle stoffet, vurdert ut fra avisens samlede areal. Annonseandelen er i gjennomsnitt 30 prosent, og de fleste lokalavisene ligger nær dette snittet. De viktigste unntakene er Adresseavisen, med en annonseandel på hele 46 prosent, samt rik-savisene; VG og Dagens Næringsliv har en annonseandel litt under 20 prosent, mens den i Vårt Land er så lav som 12 prosent.

Det er viktig å huske at annonseandelen ikke er et direkte uttrykk for avisens stilling på annonsemarkedet. Andelen annonser må vurderes i forhold til avisens sidetall for å få et bilde av dette. Hvilken pris avisene kan ta for annonsene spiller også en avgjørende rolle. Begge deler styrker Adresseavisens nr.1-posisjon i dette avislandskapet, men det betyr også at VG (høyt sidetall og høy annonsepris) og Dagens Næringsliv (høy annonsepris pga nisjepublikum) reelt står sterkere på annonsemarkedet enn annonseandelen indikerer. Vårt Land, derimot, har definitivt den svakeste posisjonen på annonsemarkedet av ti avisene, bl.a. på grunn av lesernes spredning og sosiale sammensetning (Allern 1996: 106-107).

Redaksjonelt areal

Normalt vil vi forvente det største areal med redaksjonelt stoff i avisene med høyest opplag. Det vil i tilfelle samsvare med "opplagsspiralen"; avisene som står sterkest på leser- og annonsemarkedet, kan også tilby sine lesere mest stoff, noe som bidrar til den oppadgående tendensen.

Tabell 2, som opplyser om gjennomsnittlig redaksjonelt areal (cm²) per dag og opplag for de ti avisene, viser at dette er en sannhet med betydelige modifikasjoner. Rett nok finner vi Adresseavisen på topp og de to små tredagersavisene nederst på listen. Men Nordlands Framtid, med et opplag litt over tyve tusen, ligger så vidt foran VG (som har det mangedobbelte i opplag) på denne statistikken. Nummer to-avisen Nordlandsposten ligger også høyt oppe, og foran Dagens Næringsliv.

Dette viser at aviskonkurransen har mange elementer og at redaksjonell satsing ut over det ressursene skulle tilsi er ett av dem. Den mest nærliggende forklaringen her er selvsagt den skarpe aviskonkurransen i Bodø, som har pågått i hele etterkrigstida, og der redaksjonell satsing og produktutvikling

har vært et viktig element for begge (Høst 1996: 145-146, Morlandsstø 1999: 28).

Hovedsjangrer i avisene

Den viktige stofftypen (hovedsjangeren) i avisene er nyheter, som i gjennomsnitt utgjør 53 prosent, deretter følger featurestoff (11 prosent) og kommentar og debatt (9 prosent). VG er avisen med størst andel nyhetsstoff, men har en lavere andel kommentar og debattstoff enn de andre riksavisene og Adresseavisen.

Samtidig finnes det en restkategori for "øvrig" stoff, som omfatter vel en fjerdedel av stofflaten i avisene samlet. Aviser inneholder langt mer enn de klassiske journalistiske sjangrene. I tabell 4 er det gitt en oversikt over de viktigste elementene her, som omfatter alt fra TV- og radioprogrammer og tabellstoff, til kuriosa, personalia, tegneserier og egenreklame. Her er det VG som har den laveste andelen (19 prosent), mens flere av lokalavisene ligger på eller litt over 30 prosent. Dette gjelder blant annet de to Bodøavisene. En naturlig forklaring er selvsagt at dette dels omfatter stoff som bidrar til å "fylle sidene" uten krav til journalistisk bearbeiding, samtidig som det antas å ha en viss informasjonsverdi.

Temaprioritering i nyhetsstoffet

Hva slags stoffområder og temaer prioriteres av avisene? Tabell 7a og 7b viser hovedtema i de ti avisene samlet, fordelt på hovedsjangrene nyhet, feature og kommentar. 56 prosent av artiklene og nesten det samme av arealet på nyhetsfeltet brukes til de klassiske nyhetsområdene som normalt dekkes av innenriksredaksjonen (og en eventuell politisk avdeling): politikk og offentlig forvaltning, økonomi og næringsliv, helse, utdanning og miljø, trafikkforhold og ulykker, kriminalitet og rettsvesen. Av disse er økonomi og næringslivsstoff som generelt har høyest prioritet, men med helse- utdanning og miljø på neste plass. Kriminalstoffet utgjør en tiendedel av nyhetsartiklene i avisene, men bare 7 prosent av arealet, ettersom mye er notisstoff. Samlet sett er dette den stoffkategorien som sammen med trafikk/ulykker er lavest prioritert på innenriksfeltet, noe som på dette punktet svekker "tabloid"-hypotesen.

Samtidig er det mht. nyhetsdekningen (tabell 9a og 9b) viktige ulikheter mellom avisene. VG har generelt en lavere prioritering av innenriksområdene enn de fleste andre aviser. Samtidig har VG den høyeste andelen med stoff om kriminalitet og rettsvesen. Dette stoffområdet er faktisk det temaet innen innenriksfeltet i VG som har høyest andel både av artikler og areal. Hvis vi ser på arealet (tabell 9b) er andelen krimstoff i VG dobbelt så høy (eller langt mer) enn i de andre avisene. Det er forskjellen mellom løssalgsavisen VG og de andre avisene som er mest påtakelig. Både Vårt Land og Dagens Næringsliv befinner seg i sin prioritering på en annen "pol" enn VG, og i stor grad gjelder det samme for lokalavisene.

Prioriteringen av internasjonalt stoff ligger generelt rundt ti prosent av artikler og areal i de ti avisen samlet (tabell 7 og 7b). Her er det som ventet de tre riksavisene (inkludert VG) og Adresseavisen som har høyest andel stoff. Men flere av lokalavisene gir også regelmessig internasjonale informasjon

(normalt via telegrambyråtenester). Det er bare de minste lokalavisene som i stor grad har ekskludert stoffeltet fra redigeringsmalen.

Under kodingen av kunst og kulturstoff er det skilt mellom kunst og kultur (inkludert kirkestoff) og populærkultur/underholdning. Det siste omfatter blant annet forhåndsstoff om popkonserter, intervjuer med populære artister og ymse stoff om skuespillere og andre film- og fjernsynskjendiser. Kritikkk/ anmeldelser er uansett kulturområde (altså også når anmeldelsen gjelder pop-musikk og annen populærkultur) kodet som en del av kunst og kultur-stoffet. Samlet utgjør kunst/kultur og populærkultur/underholdning 23 prosent av arealet (av nyhets-, feature og kommentarstoffet) i avisene, og den "tradisjonelle", seriøse kulturdekningen er over dobbelt så omfattende som innslagene av populærkultur og underholdningsstoff.

Hvis vi ser på nyhetsstoffet isolert, er kulturstoffet (inkludert populærkultur/ underholdning) i gjennomsnitt for de ti avisene 18 prosent av arealet. Men når det gjelder fordelingen mellom kunst og kultur og populærkultur/ underholdning er det en viktig forskjell mellom VG og de andre avisene. Av nyhetsarealet i VG (tabell 9b) er 4 prosent kunst og kulturstoff, mens 15 prosent populærkultur og underholdning. I alle de andre avisene er "underholdningsdelen" klart mindre enn den seriøse kulturdelen, og – som ventet – er andelen populærkultur aller minst i Vårt Land.

Sportsstoff har en sentral plass i avisene og utgjør 19 prosent av arealet når vi ser på nyhetsdekningen. I løssalgssavisen VG er dette et stort satsingsområde og utgjør vel en fjerdedel av arealet på nyhetsplass. Men her har enkelte av lokalavisene i utvalget en tilsvarende prioritering, kanskje mest påtakelig i Oppland Arbeiderblad der hele 25 prosent av nyhetsartiklene og 30 prosent av nyhetsartiklenes areal er viet sportsnyheter. Når dekning av sport (med fokus på eliteidrett) får et sånt omfang, kan vi kanskje, i stedet for en allmenn tabloidisering, snakke om en "sportifisering" av pressen, med toppfotball som en viktig ingrediens.

Forsidene

Forsidene, spesielt gjennom avisens hovedoppslag, kan vurderes av en synliggjøring av hva avisens redaksjon mener har størst nyhetsinteresse. Tabell 10 viser prioriteringen for avisene samlet. Hele 80 prosent av hovedoppslagene er knyttet til det tradisjonelle "innenriks"-feltet, og ingen av dem var internasjonale nyheter. Hadde avisutvalget omfattet eksemplarer fra intense faser av krigen i Kosovo våren 1999 ville bildet utvilsomt vært annerledes, men generelt er dette et tegn på at det skal svært mye til før avisens ledelse og desk velger å fokusere oppmerksomheten på internasjonalt stoff. Ettersom det er tre riksaviser og en regionavis med i utvalget, må dette tolkes som et utslag av en viss provinsialisme i nyhetsvurderingen.

Både kultur og sport får enkelte hovedoppslag, men er først og fremst representert gjennom regelmessige underoppslag og henvisninger.

Utvalget av aviser er for lite til å gå inn på prioriteringen i de enkelte avis. Men de syv VG-forsidene hadde typisk nok hovedoppslag fokusert på kriminalitet eller anklager om kriminalitet (4), ulykker/skader (2) og Kongefamilien (1). To av oppslagene hadde henvisninger til "sex-trakassert" og "sexryk-

tene" som en del av ingressen. Nyhetene på forsidene i de øvrige ni avisene skiller seg dramatisk fra dette virkelighetsbildet.

Kommentarstoffet

Kommentarstoff spiller generelt en viktig rolle i avisene. For avisene samlet er 44 prosent av artiklene ledere og redaksjonelle kommentarer, 32 prosent er anmeldelser og kritikk og 25 prosent er petiter og friere refleksjoner, inkludert religiøst kommentarstoff (tabell 5). Det er også til dels store forskjeller mellom avisene mht. hvordan de ulike sjangrene brukes, men generelt er kommentarstoffet en synlig del av avisene, med et unntak for de to tredager-savisene. Faste innslag av anmeldelser/kritikk er fortsatt et viktig innslag i kulturdekningen, og det gjelder definitivt også VG (som utvilsomt bruker en kort, "tabloid" form - med "terningkast" – men som samtidig prioriterer seriøs kritikk på en måte som skiller avisen dramatisk fra tilsvarende løssalgsaviser i mange andre land).

De fleste lederartikler er skrevet av redaksjonen. Noe av det rikspolitiske kommentarstoffet i enkelte av avisene er byråprodusert (først og fremst fra A-pressens Osloredaksjon, litt fra NTB).

Avisenes kommentarer til aktuelle spørsmål i ledere og andre redaksjonelle kommentarer er i stor grad konsentrert om økonomi/næringsliv, politikk og internasjonale forhold (tabell 8). Spesielt interessant er det å se at det er sparsomt med kommentarer knyttet til sentrale nyhetsområder som helse, utdanning og miljø, samt kriminal og ulykkesstoffet. Dette er et tegn på at de mange nyhetene på disse feltene i liten grad blir vurdert i en mer samfunns-messig sammenheng, iallfall ikke før de er blitt et diskusjonstema i politiske organer. Kultur og sport er også felt som prioriteres lavt på leder og kommentarplass sett i forhold til omfanget av nyhetsstoff på områdene.

Debatten

Debatten har en fast og relativt sentral plass i de ti avisene (tabell 11), og omfatter alt fra "leserens røst" om helt lokale spørsmål til vanlige politiske innlegg, inkludert om rikspolitikken. Adresseavisen gir plass til flest debattinnlegg, med et gjennomsnitt på 15 per dag i de avisene som er undersøkt, hvilket er viktig i en by med avismonopol. Dagens Næringsliv har relativt få innlegg daglig, men gir dem til gjengjeld en svært prioritert plassering i avisen.

I Bodøavisene, Nordlands Framtid og Nordlandsposten, trykkes det i gjennomsnitt 6 innlegg per dag i hver avis, hvilket samlet betyr at det er et større rom for debatt enn i byer av tilsvarende størrelse, men bare med én avis.

Kritisk søkelys?

En normativ målsetting knyttet til pressens selverklærte "samfunnsoppdrag", er plikten (med Vær Varsom-plakatens ord) til å ta opp kritikkverdige forhold, spesielt overgrep og forsømmelser fra offentlige myndigheter, institusjoner eller private foretak mot enkeltpersoner og grupper.

I avisundersøkelsen er det med en variabel der nyhetsartikler, reportasjer, featurestoff og kommentarer er vurdert i forhold til dette spørsmålet. Er det

synlige spor i avisene etter artikler som direkte kan knyttes til en slik målsetting?

Dette er en variabel som krever en gjennomlesning av artikkelen, og som har et visst rom for skjønn. Det siste er et moment som kan svekke påliteligheten i kodingen. Resultatet presenteres derfor med et visst forbehold.

Generelt var det bare tre prosent av alle artikler og notiser med et slikt kritisk søkelys (tabell 12a). Men her trekker notisstoffet, der et slikt perspektiv ikke er mulig, sterkt ned. Andelen av det redaksjonelle arealet er derfor en bedre indikator. Andel med et kritisk perspektiv er da 6 prosent, altså det dobbelte (tabell 12b). Dette skyldes at når en avis retter et slikt kritisk søkelys mot misforhold og forsømmelser på nyhetsplass, dreier det seg ofte om prioriterte artikler og reportasjer. Hele 12 prosent av den redaksjonelle stofflaten i VG innenfor sjangrene nyhet-, feature og ledere/redaksjonelle kommentarer falt for eksempel i denne kategorien, men bare fire prosent av artiklene. Dette tyder på en bevisst prioritering av feltet. Undersøkelsen viser ellers at enkelte av avisene, spesielt Bodøavisene og Vårt Land, regelmessig har ledere og kommentarer med et slikt perspektiv.

Generelt er konklusjonen at norske aviser relativt jevnlig tar opp artikler med et slikt søkelys. Jeg minner generelt om at antall og andel er ulike mål. Adresseavisen hadde for eksempel om lag like mange artikler som falt i en slik kategori som Vårt Land, men fordi avisen er større (både i sidetall og format), er andelen vurdert i forhold til alle artikler klart lavere.

Konklusjon

Materialet viser etter mitt syn at oppgaver som samfunnsinformasjon, kulturstoff, kommentar og debatt har en sentral plass i norske aviser. Pressen, inkludert de små lokalavisene, er seriøse og engasjert på et bredt felt. Dette er viktig og positivt, selv om andre deler av innholdsanalysen viser at kildeutvalget er eliteorientert og mannsdominert, og at innslaget av enklidejournalistikk er relativt høyt. På enkelte områder (ikke forsidene) preger en slik samfunnsmessig stoffprioritering også VG, den største og mest omdiskuterte representanten for "løssalgskulturen" i Norge. "Tabloidisering på norsk" handler - litt spissformulert - i første rekke om fotball, fotball og fotball. Og selvsagt om løssalgssavisenes forsidefokusering på kriminalstoff, ulykker, underholdning og kjendiser.

Konklusjonen er at "tabloidiserings"-hypotesen, framsatt som en påstand om typiske riks-, storby- og lokalaviser i Norge, er blitt svekket gjennom denne undersøkelsen.

Litteratur

Allern, Sigurd: Kildenes makt. Ytringsfrihetens politiske økonomi, Pax forlag, Oslo 1996.

Bakke, Per: Fra varesamfunn til informasjonssamfunn, Solum forlag, Oslo, 1999.

Eide, Martin & Hernes, Gudmund: Død og pine, FAFO, Oslo, 1987.

Elvestad, Eiri: Kommunikasjon mellom mennesker i media. En analyse av lokalavisenes leserbrevspalter, hovedoppgave i sosiologi, NTNU, Trond-

- heim, 1999.
- Høst, Sigurd: Aviskonkurransen. Nye og gamle teorier belyst gjennom A-pres-sens utvikling, IJ-forlaget, Fredrikstad, 1996.
- Klausen, Arne Martin: Med Dagbladet til tabloid, Gyldendal, Oslo, 1986.
- Mathiesen, Thomas: Makt og medier, Pax forlag, Oslo 1986/1993.
- Morlandsstø, Lisbeth: "To levende eller en død i Bodø", i Pressens verdier, bilag til Journalisten, 8. oktober 1999.
- McQuail, Denis: Analysis of Newspaper Content, Royal Commision on the Press, London, 1977.
- Roppen, Johan: Kva står i avisa? Ein innhaldsanalyse av eit utval norske loka-laviser, Møreforskning, Volda, 1991.
- Roppen, Johan: Journalistikk i bygdeaviser. Ein innhaldsanalyse av Møre, Møre-Nytt, Vest-Avisa og Sulaposten 1965-1990.
- Roppen, Johan: "Tjuvar på same marknad"?. Ei samanlikning av innhaldet i Dagbladet, Verdens Gang, Se og Hør og Hjemmet, Arbeidsrapport nr. 52, Møreforskning, Volda, 1998.
- Puijk, Roel; Østbye, Helge & Øyen, Else: Sosialpolitikk eller sosialpornografi? En analyse av sosialpolitiske reportasjer i pressen, Universitetsforlaget, Bergen, 1984.
- Sand, Gunnar & Helland, Knut: Bak TV-nyhetene. Produksjon og presentas-jon i NRK og TV2, Fagbokforlaget, Bergen, 1998.
- Sørbo, Jan Inge: Kva er god kommunaljournalistikk? Rapport nr. 9307, Møre-forskning, Volda, 1993.
- Østbye, Helge; Helland, Knut; Knapskog, Karl & Hillesund, Terje: Metodebok for mediefag, Fagbokforlaget, Bergen, 1997.

Undervedlegg 1

Satser avisene på de samme sakene?

Nyhetskriterier og pressedifferensiering belyst gjennom en innholdsanalyse av ti norske aviser av Sigurd Allern medieforsker, Institutt for Journalistikk

I notatet til Dagspresseutvalget om pressens prioritering av samfunnsstoff ("Det står i avisen") er likheter og ulikheter mellom ti aviser av forskjellige typer belyst gjennom en analyse av hvordan ulike sjangrer og hovedtemaer er prioritert. En koding av artikler etter sjanger og tema gir imidlertid ingen informasjon om hvilke saker avisene valgte å slå opp i de eksemplarene som er med i utvalget. En reportasje fra en stortingsdebatt om genteknologi vil følgelig havne i samme temakategori som en reportasje fra en stortingsdebatt om finanspolitikken, nemlig som stoff om "politikk og forvaltning". En artikkel om RGIs investeringer og en artikkel om innskrenkninger ved en bedrift i Odda faller begge inn under "økonomi og næringsliv" når hovedtema vurderes. Begrensingen ved en slik analyse er selvsagt at vi ikke får vite noe om de konkrete nyhetsvalgene som redaksjonene har gjort. Hender det at samme

sak blir en viktig nyhet i aviser med helt ulikt dekningsområde? Vi vet at de to Bodøavisene prioriterer stoffområdene som dekkes relativt likt, men betyr det også at de konkurrer om å slå opp de samme sakene?

Jeg har for å belyse dette gjort to tilleggsstudier, som her kort skal omtales. Den ene er en analyse av hvilke konkrete saker som på samme dag (dato) var oppslag på forsiden i de ti avisene. Den andre analysen er en gjennomgang av alle nyhetssaker de to Bodøavisene hadde på samme dag (dato) på "innenriksfeltet".

Nyheter som sosial konstruksjon

Den enkleste og mest pragmatiske definisjonen av en nyhet lyder slik: Nyheter er det redaksjonelle stoffet som aviser, radio og fjernsyn presenterer for publikum på nyhetssider eller i nyhetssendinger. Definisjonen gir oss selvsagt ikke noen innsikt om hvilke hendelser som lett "blir til nyheter" eller en forståelse av de verdiene eller journalistiske kriteriene som ligger til grunn for utvalget. Men den minner oss om at hendelser og saksforhold først blir til nyheter gjennom en journalistisk fortolkning og bearbeiding. Nyhetsproduksjon handler ikke om å "avspeile", men om å strukturere virkeligheten (Eide 1992). Nyheter er med andre ord en menneskeskapt, en sosialt konstruert virkelighet (Tuchman 1978).

Både journalister, sosiologer og medieforskere har prøvd å kartlegge hvilke kriterier som ligger til grunn for slike journalistiske valg, med nyhetskriterier som et samlende stikkord. Artikkelen som Johan Galtung og Marie Holmboe Ruge (1965) skrev om emnet, basert på en analyse av utenrikssnyheter, er en internasjonal klassiker på feltet. Noen sammenfatninger legger vekt på hva det er ved selve hendelsen som gjør at en blir en nyhet, andre legger mer vekt på hvilke journalistiske vurderinger som ligger til grunn for utvalget. Men uansett er det slik at en hendelse, en prosess eller et initiativ må bli til en nyhet gjennom en redaksjonell prosess.

Vi må derfor forvente at en lang rekke faktorer i praksis spiller inn når redaksjoner foretar slike nyhetsutvalg og prioriteringer. Noen av dem handler om publikumsgrunnlag og konkurranseforhold. En lokalavis har et annet dekningsområde og møter andre forventninger hos sitt publikum enn en rikssavis. En abonnementsavis er forhåndssolgt, mens løssalgsavisen skal pirre publikum til kjøp hver eneste dag. Konkurransen mellom mediene vil også ha betydning: er dette "vår, eksklusive sak", eller har noen andre den? Journalistens personlige kompetanse og interesse og redaksjonens kjønns sammensetning kan også påvirke prioriteringene. Vurderingene ligger heller ikke fast. Det som passerer nyhetsterskelen i fellesferien, kan lide en annen skjebne noen måneder senere.

Samtidig vet vi at det selvsagt finnes noen mer allmenne kjennetegn som øker sannsynligheten for å bli prioritert, oppsummert i stikkord som konsekvens (hvor mange angår det?), nærhet (har det hendt i "vårt" område?), konflikt (er det uenighet, strid?) og avvik (er det oppsiktsvekkende, unormalt?). Mange av disse aspektene blir ventelig forsterket mht. hvilke nyheter som blir toppoppslag, underoppslag og henvisningsstoff på førstesidene.

Hvor like er førstesidene i avisene?

De eksemplarene som er med i utvalget gjelder følgende dager/datoer: mandag 1.2.99, tirsdag 12.1.99, onsdag 27.1. 99, torsdag 10.12.98, fredag 16.10.98 og lørdag 9.1.99. Avisutvalget omfatter ti aviser. I praksis betyr dette at det er med ni aviser hver dag i denne delstudien, ettersom Hordaland kommer ut på tirsdag, torsdag og lørdag, mens Helgelands Blad kommer ut mandag, onsdag og fredag. De avisene i det opprinnelige utvalget som ikke er tatt med er søndagsutgaven av VG og de ekstra utgavene av de to tredagsavisene som ble trukket ut.

Dette gir i alt 54 hovedoppslag. Bare én av dagene slo noen av avisene samme nyhetssak som toppsak på førstesiden. Dette skjedde fredag 16. 10. og nyheten var rapportene fra den politiske generalstreiken som en samlet fagbevegelse organiserte dagen før. Streiken var toppsak i Adresseavisen og de to Bodøavisene. I tillegg fikk den et underoppslag på førstesiden i Haugeunds Avis. At flere aviser prioriterte streiken skyldtes utvilsomt at det i tillegg til aksjonen i hovedstaden var lokale arrangementer over hele landet. Men flertallet av avisene fant ikke saken verd å nevne på side 1. Dette gjelder altså også de tre Osloavisene i utvalget, selv om hoveddemonstrasjonen foregikk i forhold til Stortinget.

En gjennomgang av samtlige førstesidesaker (toppoppslag, underoppslag og korte henvisninger, alle typer av saker) viser at de ti avisene i løpet av disse dagene i alt markerte 364 saker på førstesidene. Bare 5% av oppslagene stod i mer enn en avis, dvs. at 95 prosent av sakene var "eksklusive" hvis vi sammenligner disse avisene innbyrdes.

Dette er i seg selv ikke så overraskende, ettersom flertallet av avisene er større og mindre lokalaviser. Samtidig illustrerer det betydningen av det geografiske "filtret": det som har størst nyhetsverdi, og kommer på forsiden, er stoff fra eget nærområde og dekningsområde.

Men denne markedsmessige publikumsorienteringen kan også dreie seg om andre forhold enn geografisk dekningsområde. La oss se på førstesidene i de tre riksavisene som er med i utvalget, nemlig VG, Dagens Næringsliv og Vårt Land. Avisene er som nevnt valgt ut fordi de representerer ulike typer. VG er løssalgsavis og "masseavis". Dagens Næringsliv er en stor nisjeavis som i første rekke henter sitt publikum innenfor næringsliv og forvaltning. Vårt Land er en meningsbærende, verdiorientert avis med et kristent, ideologisk fundament.

De tre avisene har også ulik forsidedesign. Mens løssalgsavisen VG prioriterer hardt og sjelden marker mer enn tre-fire saker på forsiden, er gjennomsnittet (i dette tilfellet) seks saker daglig i Dagens Næringsliv og ti saker daglig i Vårt Land. I løpet av den "konstruerte avisuken" mandag-lørdag har de tre avisene til sammen 124 saker på førstesidene sine. Men selv om alle tre kommer ut i Oslo og henvender seg til et riksdekkende publikum, så er ikke én av sakene felles! Her er altså differensieringen relativt ekstrem. Bakgrunnen er utvilsomt ønsket om å velge saker i forhold til avisens egen profil. Men det belyser at journalistiske utvalgsriterier i svært stor grad kan henge sammen med markedsorientering og redaksjonelt ståsted, svært få saker har en "egentyngde" som gjør at begivenheten i slike tilfeller tvinger fram en lik prioritering. Det skal ofte store ulykker og menneskelige tragedier til før dette

skjer. Det belyser også betydningen av at det finnes flere typer riksaviser. Når en slik avis dør, "dør" også det offentlige virkelighetsbildet den prioriterer og representerer.

Nå skal det legges til at dette bildet sannsynligvis ville vært noe annerledes hvis vi hadde sammenlignet mer "like" aviser, for eksempel VG med Dagbladet, eller Aftenposten og Dagsavisen. At vi ikke skal ta slike "likheter" for gitt er imidlertid Bodøavisene et eksempel på.

Bodøavisene, samme nyhetsutvalg?

Nordlands Framtid og Nordlandsposten er som nevnt (i hovednotatet) i en hard konkurransesituasjon, og begge har mer redaksjonelt stoff enn det er vanlig i aviser på samme opplagsnivå. Innholdsanalysen viser at de mht. hovedtemaer prioriterer relativt likt.

Dette betyr imidlertid ikke at de nødvendigvis satser på samme saker lokalt. La oss først se på førstesidene. I et av eksemplarene (16. 10.98) er det som nevnt hovedoppslag om samme sak (den politiske streiken dagen før). Det er også noen få andre tangeringspunkter. Blant annet er et toppoppslag i Nordlands Framtid om en mann som truet Bodøpolitiet med brannbombe et "henvisningsoppslag" på førstesiden i Nordlandsposten. Men av 58 ulike førstesideoppslag (henvisningsnotiser inkludert) i de to avisene til sammen er bare 7 prosent om samme sak.

En analyse av nyhetsstoffet på "innenriksfeltet" inne i avisen (smått og stort, inkludert helt lokale notiser fra byen og distriktene) bekrefter at denne differensieringen mellom avisenes mht. prioritering og nyhetsutvalg gjelder mer enn forsiden. "Innenriks" er definert som temaene politikk/ offentlig forvaltning, økonomi/næringsliv, helse/utdanning/miljø, trafikk/ulykker og kriminalitet/rettsvesen. Av de 192 "sidetoppene" (definert som den største/mest markerte nyhetssaken på siden) i de to avisene, var bare 5 prosent felles mht. sak. Av samtlige artikler/notiser i avisen på "innenriksfeltet" (i alt 633) var 7 prosent knyttet til samme nyhetssak., dvs. at 93 prosent var "eksklusiv" for den ene eller andre avisen.

Selv om de to avisene kommer ut i samme by, og konkurrerer på samme felt, velger de altså i svært stor grad ulike konkrete nyhetssaker og nyhetspersoner. Selvsagt kan de også følge opp hverandres saker på andre dager, noe som ikke framgår av dette utvalget. Men ettersom redaksjoner ugjerne tar i "gammelt stoff", for ikke å si konkurrentens saker, hører sannsynligvis dette til unntakene.

De få fellessakene som avisene tar opp gjelder i stor grad "hendingsnyheter". Ved siden av storstreiken er det lokal kriminalitet og ulykker som preger fellesbildet. Avisene satser i svært høy grad på "egne nyheter", og ikke på en ulik vinkling av samme type nyhetsstoff.

Hvis avisene ble slått sammen (eller en av dem gikk konkurs), er det lite som tilsier at det redaksjonelle volumet ville øke i den avisen som overlevde (det er som nevnt allerede nå svært høyt). I praksis ville en fusjon eller nedlegging derfor bety at en betydelig del av det som i dag er en del av det offentlige virkelighetsbildet i Bodø og Salten ville forsvinne, dvs. at nyhetsterskelen vil bli høyere og kildenettet innskrenket.

Litteratur

Eide, Martin: Nyhetens interesse, Universitetsforlaget, Oslo, 1992.

Galtung, Johan & Holmboe Ruge, Marie: "The Structure of Foreign News", Journal of Peace Research, no 2 1965.

Tuchman, Gaye: Making News. A Study in the Construction of Reality, The Free Press, New York, 1978.

*Undervedlegg 2***Innholdsanalyse av ti aviser***Tabellvedlegg.*

Tabell 4.1: ¹⁾Omfanget (cm²) av annonsestoff og redaksjonelt stoff ²⁾ i ti aviser ³⁾ Prosent. Avisene er rangert etter andelen annonsestoff.

Avis	Annonse- stoff	Redaksjonelt stoff	Sum	(N: cm ²)
1) Adresseavisen	46	54	100	(533.031)
2) Hordaland	39	61	100	(164.583)
3) Haugesunds Avis	36	64	100	(350.949)
4) Oppland Arbeiderblad	30	70	100	(278.129)
5) Nordlandsposten	28	72	100	(306.341)
6) Nordlands Framtid	27	73	100	(350.396)
6) Helgelands Blad	27	73	100	(140.487)
8) Verdens Gang	18	79	100	(363.991)
9) Dagens Næringsliv	17	80	100	(236.535)
10) Vårt Land	12	83	100	(172.106)
Alle	30	70	100	(2.896.548)

¹⁾I tabeller der tallgrunnlaget (N) for prosenteringen er mindre enn 30, er prosenten satt i parentes for å markere at grunnlaget er spesielt usikkert.

²⁾ Helgelands Blad og Hordaland kommer ut tre ganger i uka, men er i undersøkelsen representert med seks utgaver, to per utgivelsesdag. VG er representert med syv utgaver, de øvrige med seks utgaver.

³⁾Det redaksjonelle stoffet omfatter også ulike typer egenreklame. Annonsestoffet er definert som annonser fra eksterne kunder.

Tabell 4.2: Nettoopplag og gjennomsnittlig redaksjonelt areal (cm²) per dag i ti aviser. Alle typer stoff utenom annonser. Rangert etter høyeste red. areal per dag.

Avis	Opplag 1998	Red. areal (cm ²) per dag
1) Adresseavisen	88 802	48 142
2) Nordlands Framtid	20 257	42 685
3) VG	364 612	42 425
4) Haugesunds Avis	38 485	40 728
5) Nordlandsposten	16 151	36 558
6) Dagens Næringsliv	68 579	32 613
7) Oppland Arbeiderblad	29 157	32 302
8) Vårt Land	30 085	25 184
9) Helgelands Blad	6 630	17 042
10) Hordaland	10 107	16 715
Alle (gjennomsnitt)	58 495	33 259

Tabell 4.3: Hovedtyper redaksjonelt stoff i ti aviser. Prosent av samlet redaksjonelt areal.

Avis	Stofftype					
	Nyheter	Feature	Kommentar og debatt	Øvrig ¹⁾	Sum	(N: cm2)
VG	61	13	8	19	100	(296.978)
Dagens Næringsliv	50	8	10	32	100	(195.679)
Vårt Land	44	15	15	26	100	(151.106)
Adresseavisen	51	11	14	24	100	(288.853)
Haugesunds Avis	57	8	7	27	100	(224.367)
Oppland Arbeiderblad	56	7	7	30	100	(193.811)
Nordlands Framtid	48	15	5	31	100	(256.112)
Nordlandsposten	49	9	8	34	100	(219.347)
Hordaland	59	9	8	24	100	(100.290)
Helgelands Blad	54	8	6	32	100	(102.252)
Alle	53	11	9	27	100	(2.028.795)

¹⁾ Kategorien "øvrig" omfatter TV- og radioprogrammer, sportstabeller, børs-, valuta og andre finanstabeller, kuriosa, tegneserier og ymse meldingsstoff, samt egenreklame.

Tabell 4.4: Kuriosa, TV-programmer, tabeller og andre "ymse-kategorier" i ti aviser. Prosent av samlet redaksjonelt areal.

Avis	Stofftype						(N: cm2)
	TV- og radio-programmer	Sports-tabeller	Børs/finanstabeller	Kuriosa og ymse	Egen-reklame	Sum	
VG	6	2	-	8	3	19	(296.978)
Dagens N.	-	-	27	2	4	32	(195.679)
Vårt Land	9	-	-	11	6	26	(151.106)
Adresseavisen	5	1	3	11	3	24	(288.853)
Haugesunds Avis	10	2	1	11	3	27	(224.367)
Oppland Arb.bl.	7	2	-	17	4	30	(193.811)
Nordlands Framtid	12	1	1	14	5	31	(256.112)
Nordlandsposten	10	1	2	13	9	34	(219.347)
Hordaland	9	1	-	11	4	24	(100.290)
Helgelands Blad	14	2	-	13	3	32	(102.252)
Alle	8	1	3	11	4	27	(2.028.795)

Tabell 4.5: Sjangerer innen kommentarstoffet i ti aviser. Prosent av artikler.

Avis	Sjanger			Sum	(N)
	Ledere og redaksjonelle kommentarer	Anmeldelser/kritikker	Petiter/refleksjoner		
VG	41	56	4	100	(54)
Dagens Næringsliv	77	15	8	100	(48)
Vårt Land	47	15	38	100	(55)
Adresseavisen	26	46	28	100	(72)
Haugesunds Avis	(33)	(48)	(19)	100	(21)
Oppland Arbeiderblad	38	24	38	100	(45)
Nordlands Framtid	53	27	20	100	(30)
Nordlandsposten	55	18	27	100	(33)
Hordaland	(13)	(44)	(44)	100	(16)
Helgelands Blad	(35)	(29)	(35)	100	(17)
Alle	44	32	25	100	(391)

Tabell 4.6: Stofftyper (hovedsjangrer) innen ulike hovedtema i ti aviser samlet. Prosent av artikler.

Tema	Nyhetsstoff	Featurestoff	Kommentarstoff	Sum	(N)
Politikk, off. forvaltning	87	3	10	100	(410)
Økonomi. næringsliv	89	5	6	100	(830)
Helse, utdanning, miljø	94	4	2	100	(495)
Trafikk, ulykker	94	3	3	100	(362)
Kriminalitet, rettsvesen	98	1	1	100	(480)
"Innenriks"	92	4	5	100	(2577)
Internasjonale forhold	91	2	7	100	(457)
Kunst og kultur	74	8	18	100	(647)
Populærkultur, underholdnin	76	24	-	100	(308)
Kultur og underholdning	75	13	13	100	(955)
Sport	97	2	1	100	(697)
Annet	62	16	21	100	(80)
Alle	89	5	6	100	(4766)

Tabell 4.7: Stofftyper (hovedsjangrer) innen ulike hovedtema i ti aviser samlet. Prosent av areal.

Tema	Nyhetsstoff	Featurestoff	Kommentarstoff	Sum	(N: cm2)
Politikk, off. forvaltning	74	15	11	100	(105.860)
Økonomi. næringsliv	79	17	5	100	(226.648)
Helse, utdanning, miljø	84	15	2	100	(165.899)
Trafikk, ulykker	78	20	2	100	(92.614)
Kriminalitet, rettsvesen	92	7	1	100	(79.719)
"Innenriks"	81	15	4	100	(670.740)
Internasjonale forhold	80	10	10	100	(102.924)
Kunst og kultur	58	24	17	100	(211003)
Populærkultur, underholdnin	64	35	1	100	(91103)
Kultur og underholdning	60	28	12	100	(302.106)
Sport	93	5	2	100	(207.535)
Annet	34	42	24	100	(27.702)
Alle	77	17	6	100	(1.311.007)

Tabell 4.8: Hovedtema innen ulike stofftyper (hovedsjangrer) i ti aviser samlet. Prosent a antall artikler

Tema	Nyhetsstoff	Featurestoff	Kommentarstoff	Alle
Politikk, off. forvaltning	8	5	14	9
Økonomi. næringsliv	17	18	17	17
Helse, utdanning, miljø	11	8	4	10
Trafikk, ulykker	8	5	3	8
Kriminalitet, rettsvesen	11	1	2	10
Sum "innenriks"	56	37	40	54
Internasjonale forhold	10	3	12	10
Kunst og kultur	11	20	40	14
Populærkultur, underholdnin	6	30	-	7
Kunst og kultur	17	50	40	20
Sport	16	5	3	15
Annet	1	5	6	2
Sum	100	100	100	100
(N)	(4277)	(246)	(293)	(4766)

Tabell 4.9: Hovedtema innen ulike stofftyper (hovedsjangrer) i ti aviser samlet. Prosent av areal.

Tema	Nyhetsstoff	Featurestoff	Kommentarstof f	Alle
Politikk, off. forvaltning	8	7	14	8
Økonomi. næringsliv	17	17	13	17
Helse, utdanning, miljø	14	11	3	13
Trafikk, ulykker	7	8	2	7
Kriminalitet, rettsvesen	7	3	1	6
"Innenriks"	54	46	33	51
Internasjonale forhold	8	5	12	8
Kunst og kultur	12	24	43	16
Populærkultur, underholdnin	6	15	1	7
Kunst og kultur	18	38	44	23
Sport	19	5	4	16
Annet	1	5	8	2
Sum	100	100	100	100
(N: cm2)	(1.008.343)	(218.260)	(84.404)	(1.311.007)

Tabell 4.10: Hovedtema i ledere og redaksjonelle kommentarer i ti aviser samlet. Prosent av antall artikler

Hovedtema	Prosent
Politikk og off. forvaltning	24
Økonomi, næringsliv	30
Helse, utdanning, miljø	7
Trafikk, ulykker	5
Kriminalitet, rettsvesen	4
Sum "innenriks"	70
Internasjonale forhold	20
Kunst og kultur	5
Populærkultur, underholdnin	1
Kultur, underholdning	6
Sport	5
Annet	-
Alle	100
(N)	(168)

Tabell 4.11: Hovedtema i nyhetsstoffet i ti aviser. Prosent av antall artikler (inkludert notisstoffet)

Hovedtema	Avis										
	VG	DN	VL	Adressa	HA	OA	NF	NP	H.	HB	Alle
Politikk/ off. forv.	2	3	5	6	12	7	11	11	19	22	8
Økonomi/næringsl.	7	48	11	16	13	13	18	18	17	17	17
Helse, utd., miljø	9	5	11	10	13	10	13	15	17	20	11
Trafikk, ulykker	6	5	6	9	9	11	7	6	13	12	8
Krim, rettvesen	17	2	10	15	11	15	10	11	5	4	11
Sum "innenriks"	41	61	42	56	56	56	59	60	70	75	56
Internasjon. forh.	12	16	17	12	9	7	11	6	1	1	10
Kunst og kultur	9	14	22	10	10	8	13	12	12	13	11
Pop.kultur/underh.	14	7	2	5	6	3	5	3	2	2	6
Sum kultur/und.h	23	21	24	15	16	11	18	15	14	15	17
Sport	23	1	16	16	18	25	11	17	14	9	16
Annet	2	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100%	100
(N)	551	393	246	635	565	453	536	458	252	138	4.227

Tabell 4.12: Hovedtema i nyhetsstoffet i ti aviser. Prosent av areal.

Hovedtema	Avis										
	VG	DN	VL	Adressa	HA	OA	NF	NP	H.	HB	Alle
Politikk/ off. forv.	2	3	5	6	12	7	11	11	19	22	8
Økonomi/næringsl.	7	48	11	16	13	13	18	18	17	17	17
Helse, utd., miljø	9	5	11	10	13	10	13	15	17	20	11
Trafikk, ulykker	6	5	6	9	9	11	7	6	13	12	8
Krim, rettsvesen	17	2	10	15	11	15	10	11	5	4	11
Sum "innenriks"	41	61	42	56	56	56	59	60	70	75	56
Internasjon. forh.	12	16	17	12	9	7	11	6	1	1	10
Kunst og kultur	9	14	22	10	10	8	13	12	12	13	11
Pop.kultur/underh.	14	7	2	5	6	3	5	3	2	2	6
Sum kultur/und.h	23	21	24	15	16	11	18	15	14	15	17
Sport	23	1	16	16	18	25	11	17	14	9	16
Annet	2	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100%	100
(N)	551	393	246	635	565	453	536	458	252	138	4.227

Tabell 4.13: Hovedtema på forsidene (hovedoppslag, underoppslag/ henvisning) i ti aviser samlet. Prosent.

Hovedtema	Hovedoppslag	Underoppslag/ henvisning	Alle
Politikk og off. forvaltning	12	11	11
Økonomi, næringsliv	28	19	20
Helse, utdanning, miljø	18	14	15
Trafikk, ulykker	10	7	8
Kriminalitet, rettsvesen	13	7	8
Sum "innenriks"	80	58	61
Internasjonale forhold	-	4	4
Kunst og kultur	7	16	15
Populærkultur, underholdnin	3	7	6
Sum kultur/underholdning	10	23	21
Sport	8	13	12
Annet	2	2	2
Sum	100	100	100
(N)	(61)	(390)	(451)

Tabell 4.14: Debattstoffet (kronikker, debattartikler og leserbrev) i ti norske aviser, Antall artikler i løpet av én uke og daglig gjennomsnitt.

Avis	Ant. artikler per uke	Ant. artikler per dag	(Ant. avis eksemplarer per uke)
VG	66	9.4	(7)
Dagens Næringsliv	16	2.6	(6)
Vårt Land	47	7.8	(6)
Adresseavisen	90	15.0	(6)
Haugesands Avis	38	6.3	(6)
Oppland Arbeiderblad	32	5.3	(6)
Nordlands Framtid	39	6.5	(6)
Nordlandsposten	38	6.3	(6)
Hordaland	13	4.3	(3)
Helgelands Blad	7	2.3	(3)
Alle (gj. snitt)	39	7.0	(55)

Tabell 4.15: Rettes det i artikkelen et søkelys mot kritikkverdige forhold, overgrep eller forsømmelser? Prosent av antall nyhets- feature- og leder/redaksjonelle kommentarartikler i ti norske aviser der spørsmålet kan besvares med ja.

Avis	Andel artikler med kritisk søkelys	(N)
VG	4	(654)
Dagens Næringsliv	-	(459)
Vårt Land	6	(290)
Adresseavisen	2	(687)
Haugesunds Avis	2	(596)
Oppland Arbeiderblad	2	(488)
Nordlands Framtid	5	(593)
Nordlandsposten	5	(502)
Hordaland	-	(267)
Helgelands Blad	3	(156)
Alle	3	(4.692)

Tabell 4.16: Rettes det i artikkelen et søkelys mot kritikkverdige forhold, overgrep eller forsømmelser? Prosent av arealet i nyhets- og feature- og leder/redaksjonelle kommentarartikler der spørsmålet kan besvares med ja.

Avis	Andel av areal med et kritisk søkelys	(N: cm2)
VG	12	(218.812)
Dagens Næringsliv	3	(117.813)
Vårt Land	9	(91.580)
Adresseavisen	6	(179.861)
Haugesunds Avis	3	(142.909)
Oppland Arbeiderblad	5	(120.815)
Nordlands Framtid	7	(158.635)
Nordlandsposten	9	(127.519)
Hordaland	-	(60.635)
Helgelands Blad	3	(61.349)
Alle	6	(1.279.928)

Vedlegg 5

Avisnedleggelser og nyetableringer

Av Sigurd Høst

Innledning

Da pressestøtten ble innført, var det primære formålet å hindre avisdød. "Opprettholde en differensiert dagspresse" var uttrykket som ble brukt både i tittelen på Stat- og pressekomiteens innstilling fra 1967 og i senere dokumenter. I praksis betydde det at en ønsket å bevare flest mulig av de avisene som allerede fantes. Av de avisene som fantes, var dagsaviser i nummer toposisjon mest utsatt og dermed mest støtteverdige.

Etter forslag fra det forrige Dagspresseutvalget er målet for pressestøtten utvidet til fire punkter: Bevare et fortsatt høyt aviskonsum; bidra til at det kan utkomme aviser på flest mulig steder hvor det er grunnlag for det; bidra til at det kan utgis riksspredte meningsbærende aviser; bidra til lokal aviskonkurranse på flest mulig steder (St.meld. 32 (1992-93) Media i tida).

Siden kampen mot avisdød har vært så sentral, er det litt paradoksalt å konstatere at ønsket om å opprettholde lokal aviskonkurranse er det eneste av de nåværende formålene som så definitivt ikke er oppfylt.

Siden pressestøtten ble innført i 1969, har avisopplaget økt med mer enn 50 prosent. Til tross for nedgang de siste årene, er aviskonsumet pr. husstand fremdeles litt høyere enn i 1969. Vi har flere aviser (223 mot 191), og tallet på utgiversteder har økt fra 123 i 1969 til 174 i 1999. Tallet på riks-spredte meningsbærende aviser (et begrep man ikke kjente i 1969), har vært påfallende stabilt.

Antall steder med aviskonkurranse har derimot gått dramatisk tilbake, fra 39 i 1969 til 21 ved utgangen av 1999. Nedgangen i den tradisjonelle dagsaviskonkurransen har vært enda sterkere. Mens det var 26 utgiversteder i 1969 som hadde to eller flere konkurrerende dagsaviser, var det bare ti steder igjen ved utgangen av 1999.

Avisutviklingen etter 1969 har vært en sammensatt prosess, der flere forskjellige endringer har foregått mer eller mindre parallelt. I tidligere beskrivelser (Høst 1991, 1999) har jeg særlig trukket frem disse fire tendensene:

1. Vekst for løssalgssavisene gjennom 70- og 80-tallet, som har gjort at de når ut til et bredt publikum over hele landet.
2. Tilbakegang og avisdød for lokale nummer to-aviser.
3. Etablering av nye lokale fådagersaviser.
4. Økning av utgivelsesfrekvensen for mange fådagersaviser, som har gjort at 2-3 dagersaviser er blitt dagsaviser og ukeaviser er blitt 2-3 dagersaviser.

Samtidig med disse endringene har det vært en omfattende omlegging og modernisering av avisene. Den som tar for seg noen utgaver av en gjennomsnittlig norsk lokalavis fra i dag, og sammenlikner med samme avis for 30 år siden, vil umiddelbart se at det dreier seg om helt forskjellige produkter. Min-

dre format, en annen og mer oversiktlig layout, mindre telegramstoff og mye mer egenprodusert lokalstoff, og fravær av den gamle partipolitiske journalistikken (jf. Simensen 1999) er noen stikkord.

Det samlede resultatet er at vi har gått fra et "avissystem der konkurransen mellom lokale partiaviser var det dominerende kjennetegnet, til et avissystem som først og fremst er preget av geografisk differensiering" (Høst og Severinsson 1997:33).

Av elementene i denne prosessen er det utvilsomt konkurransen mellom lokale nummer en- og nummer to-aviser vi har best kunnskap om. Utviklingen har vært beskrevet både gjennom utredningene fra de tidligere dagspresseutvalgene og gjennom uavhengig forskning, og det finnes flere forskjellige teorier som skal forklare utfallet av konkurransen. Den nyeste oversikten over den norske utviklingen og den norske forskningen finnes i min egen bok "Aviskonkurransen" fra 1996.

Nyetablering av aviser, og den betydningen nyetableringene har hatt for avissystemet som helhet, har fått mye mindre oppmerksomhet. Nettopp derfor er det viktig å sørge for at denne delen av utviklingen blir dokumentert og analysert. I tillegg til å beskrive nyetableringene rent statistisk, er det viktig å undersøke hva som kjennetegner den redaksjonelle strategien, kompetansen og arbeidsinnsatsen til de avisene som lykkes. Det er ingen tvil om at Landslaget for Lokalaviser har en bred erfaring med etablering av nye lokale fådag-ersaviser, og vet mye om hva som kreves for at slike prosjekter skal lykkes. Dessverre er disse erfaringene ikke beskrevet i noen offentlig tilgjengelig publikasjon.

Avisdød - hvor mange, hvordan og hva slags aviser?

Av diskusjonen om pressestøtten, og av forskningen om aviskonkurranse og avisdød, er det lett å få det inntrykket at de eneste avisene som trues av nedleggelse, er svake nummer to-aviser. Dette er ikke riktig. Det blir også lagt ned aviser som er alene på utgiverstedet – først og fremst små fådag-ersaviser.

I Avisregisteret ved Institutt for Journalistikk er det registrert 161 avisnedleggelser fra årsskiftet 1969/1970 til utgangen 1999. Dette omfatter ikke bare full nedleggelse av selvstendige aviser, men også enkelte tilfeller av sammenslåing eller fusjon. 60 av nedleggelsene gjaldt aviser som var i virksomhet i 1969. Dette er en snau tredjedel av de 191 avisene vi hadde den gang. Ytterligere to nedleggelser gjelder aviser (Risør Arbeiderblad og Østfold-Posten) som var spesialutgaver av andre aviser i 1969, men som ble selvstendige aviser igjen etter 1969.

De siste 99 nedleggelsene gjelder aviser som er etablert fra 1970 og utover. Mange må utvilsomt karakteriseres som mislykket etablering. Det var likevel 30 av de nye, nedlagte avisene som hadde vært i virksomhet i fem år eller mer. Erfaringene med nystarting av aviser etter 1969 blir nærmere beskrevet i et eget avsnitt senere.

Hvordan nedlegges aviser?

Erfaringene fra arbeidet med Avisregisteret viser at nedleggelse av eksisterende aviser kan skje på flere måter. Mest iøynefallende er det når eierne (eller

skifteretten) bestemmer at avisen må nedlegges, og avisen selv markerer nedleggelsen i sin siste utgave. "Takk for oss" er en vanlig forsidetittel. Andre ganger kan nedleggelsen være en langstrakt prosess, med stopp i utgivelsen, forsøk på refinansiering og ny drift, utgivelse av noen utgaver osv.

For å beskrive nedleggelsen slik den fortøner seg fra lesernes side, kan det være nyttig å skille mellom fem forskjellige former:

Rask nedleggelse. Avisens eiere eller kreditorer bestemmer at det ikke er grunnlag for å drive videre, og driften innstiller kort tid etter avgjørelsen. Dette er den vanligste formen for nedleggelse.

Styrt avvikling. Nedleggelse av avisen blir vedtatt, men driften fortsetter i en viss periode av hensyn til abonnentene. Mest vanlig er det at driften fortsetter frem til utgangen av året.

Langstrakt prosess med forsøk på gjenoppliving. I denne kategorien finnes det mange varianter. Ofte blir det dannet nye selskaper, gjerne med innslag av tidligere ansatte, som prøver å drive avisen videre. Noen ganger er slike forsøk vellykkede, dvs. avisen ble ikke nedlagt likevel. De opprinnelige eierne kan også prøve å refinansiere driften, eller få en løsning gjennom offentlige gjeldsforhandlinger. Da kan avisen ha en lang periode med stopp i driften, utgivelse av noen eksemplarer, ny stopp osv. frem til avisen er endelig nedlagt. Fra nyere tid er nedleggelsen av Lokalavisen Tønsberg i 1998 et godt eksempel på en slik prosess. Denne nedleggelsen tok omtrent et halvt år, og artet seg til tider som en lokal såpeopera. For små aviser som er enmannsforetak, kan prosessen ta enda lenger tid.

Fusjon med annen avis. Her er det igjen flere forskjellige varianter. En mulighet er at avisen forsvinner inn i den avisen som overtar. En annen mulighet er at den fusjonerte avisen videreføres som en spesialutgave (edisjon) av den overtakende avisen eller av en ny fellesavis. Fusjonen i Indre Østfold mellom Øvre Smaalenene og Indre Smaalenenes Avis er et ferskt eksempel. Den nye avisen kommer nå ut i to edisjoner, med hver sin forside og forskjellig tittel, men ellers svært like. Å drive fusjonerte aviser videre som edisjoner er en vanlig løsning i Danmark og Sverige, mens det er relativt sjeldent hos oss. Fusjonen kan også føre til en helt ny avis, slik som i Kragerø ved årsskiftet 1997/98, der de to tredagersavisene Kragerø Blad og Vestmar ble slått sammen til den nye seksdagersavisen Kragerø Blad Vestmar.

Overgang til annen type publisering. Avisen kan også fortsette virksomheten, men som en annen type publisering enn betalt avis. Noen lokalaviser er gått over til å bli gratisaviser, noen er blitt lavfrekvente bygdeblad, og noen er blitt tidsskrift eller fagblad.

I arbeidet med statistikken i dette notatet er det særlig de langstrakte prosessene og noen av fusjonene som har skapt problemer. Ved en langstrakt nedleggesprosess kan det være vanskelig å avgjøre når avisen er endelig nedlagt, evt. når den er blitt gratisavis eller lavfrekvent bygdeblad. Dette problemet gjelder særlig noen av de aller minste avisene.

Ved fusjoner har jeg vanligvis regnet at fusjon mellom to aviser betyr nedleggelse av den minste av dem. Dette gjelder også fusjonen på Lillehammer i 1997 mellom Gudbrandsdølen Lillehammer Tilskuer (GLT) og Dagningen. De eneste unntakene er to tilfeller (Indre Sogn og Kragerø) der to fådag-

ersaviser er slått sammen for å lage en ny dagsavis. Disse to fusjonene er regnet som to avisnedleggelser pluss en nyeetablering.

Type avis

For arbeidet med pressestøtten er det sannsynligvis mest interessant å vite hvordan forskjellige typer av aviser har klart seg over tid. Dette går frem av tabell 5.1, der avisene fra 1969 er delt inn etter den typologien som vanligvis brukes ved IJs avisstatistikk. Typologien ble opprinnelig utarbeidet av det forrige Dagspresseutvalget. For hver kategori er det vist hvor mange av de opprinnelige avisene som er nedlagt i perioden, og hvor mange som fortsatt er i drift.

Som forventet er det de tradisjonelle nummer to-avisene som har klart seg dårligst. I 1969 hadde vi sju nummer to-aviser i de største byene, dvs. Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. I dag er det bare tre igjen: Dagsavisen, Bergensavisen og Rogalands Avis. I landet ellers var det 24 daglige nr.

Tabell 5.1: Aviser utgitt 1969 etter type og nåværende status

	Aviser 1969 i alt	Nedlagt 1970-1999	I drift i 1999	Pst. i drift
Løssalgsaviser	2	-	2	100
Storbyaviser ¹⁾	5	-	5	100
Nummer to-aviser, store byer	7	4	3	43
Riksspredte meningsbærende aviser	5	-	5	100
Lokale dagsaviser, ledende ²⁾	42	2	40	95
Lokale dagsaviser, nr. 2 ²⁾	24	17	7	29
Lokale 2-3 dagersaviser	72	22	50	69
Lokale ukeaviser	27	12	15	56
Nasjonale fådagersaviser	7	3	4	57
Dagsaviser i alt	85	23	62	73
Fådagersaviser i alt	106	37	69	65
Alle avistyper	191	60	131	69

¹⁾Aftenposten, Aftenposten Aften, Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad.

²⁾Nummer to-aviser. Bare sju av dem eksisterer i dag. Fem er fremdeles nummer to-aviser, mens to (Nordlands Framtid og Namdal Arbeiderblad) har klart å overta den lokale førsteplassen.

Alle løssalgsavisene, storbyavisene og de riksspredte meningsbærende avisene fra 1969 eksisterer fremdeles. Morgenbladet, som i 1969 var en dagsavis med 14.500 i opplag, er riktignok gått over til å bli ukeavis.

De lokale nummer en-avisene har også klart seg svært godt. Bare to av 42 slike aviser har måttet innstille. Den ene er daværende Fellesavisa, senere Nordtrønderen og Namdalen, som ble nummer to-avis i 1971 og innstilte driften i 1994. Denne nedleggelsen er altså en ytterligere bekreftelse på at nummer to-avisene er en utsatt gruppe. Den andre nedleggelsen gjaldt Sogn

Dagblad. Sogn Dagblad var lenge en av våre aller minste dagsaviser, med et opplag på omtrent 5.000. Abonnentene var dessuten konsentrert om to helt forskjellige områder: industrikommunen Høyanger som ligger midtveis inn i Sognefjorden, og industrikommunen Årdal som ligger helt i bunnen. Da A-pressen vedtok å legge ned Sogn Dagblad i 1997, opprettet den samtidig nye fådagersaviser i Sogndal og Årdal.

Av de 106 fådagersavisene vi hadde i 1969, er 37 nedlagt. Det er altså lagt ned atskillig flere fådagersaviser enn dagsaviser i perioden. Overlevelsesprosenten for de tre kategoriene av fådagersaviser er nokså lik den som gjelder for alle aviser under ett: 69 prosent for lokale to- og tredagersaviser, 56 prosent for lokale ukeaviser og 57 prosent for de nasjonale fådagersavisene.

Fordeling over tid

Fra tidligere oversikter over nedlagte nummer to-aviser vet vi at de ikke er jevnt fordelt over tid. Det var mange nedleggelses på begynnelsen av 70-tallet, med Morgenposten (1971), Haugesunds Dagblad (1972) og Stiftstidende (Hamar, 1972) som noen av de mest kjente eksemplene. Etter en relativt stabil periode på slutten av 70-tallet kom det en ny bølge på 80-tallet, som særlig gikk ut over A-pressens nummer to-aviser langs kysten. Nedleggelsene på 90-tallet har ikke vært like konsentrert, men er spredt nokså jevnt fra 1990 (Sørlandet og Østfold-Posten) til 1998 (Samhold).

Hvis vi fordeler nedleggelsene på tiår, slik det er gjort i tabell 5.2, blir resultatet en påfallende jevn fordeling. Av dagsavisene fra 1969 var det sju som ble nedlagt på 70-tallet, åtte ble nedlagt på 80-tallet og åtte ble nedlagt på 90-tallet. For fådagersavisene var fordelingen nesten like jevn.

Tabell 5.2: Nedlagte 1969-aviser etter når de ble nedlagt

	Dagsaviser	Fådagers aviser	1969-aviser i alt
1970-1979	7	14	21
1980-1989	8	13	21
1990-1999	8	10	18
Hele perioden	23	37	60

En slik jevn fordeling kan i første omgang virke nokså overraskende. Det vi kunne ventet var heller at tallet hadde vært høyest på 70-tallet, da det utvilsomt fantes mange svake aviser, og lavest på 90-tallet da en stor del av de opprinnelige nedleggeskandidatene allerede var forsvunnet.

At nedleggelsene ikke følger dette mønsteret, er en tydelig påminnelse om at aviskonkurranse og avisdød er en langsom prosess. Dette er et av de sentrale poengene i teorien om opplagsspiralen, og det blir bekreftet av de norske erfaringene. Den "egentlige" årsaken til at en avis blir lagt ned er som regel at den har en konkurrent som er større, og dette styrkeforholdet ble ofte etablert flere tiår før nummer to-avisen måtte innstille.

Utviklingen for Samhold på Gjøvik, som ble nedlagt i 1998, er et godt eksempel. Gjennom 60-tallet holdt Samhold godt følge med konkurrenten Oppland Arbeiderblad. I 1969 var opplaget 11.040 for Samhold (som da het

Samhold/Velgeren), 15.766 for Oppland Arbeiderblad. På begynnelsen av 70-tallet gjorde avisen noen feilgrep med forsøk på omorganisering og overgang til ny presse, og mistet raskt noen tusen abonnenter. Det overtaket Oppland Arbeiderblad fikk den gang, har så stadig blitt utvidet gjennom svak, men langsiktig nedgang for Samhold og 20 års sammenhengende opplagsvekst for Oppland Arbeiderblad. I 1997 hadde Samhold et opplag på 4.757, mot 28.605 for konkurrenten.

I alle tre tidsperiodene har nedleggelse av daglige nummer to-aviser skjedd både som vanlig avisnedleggelse og ved fusjon. Det er imidlertid en viktig forskjell i hvilke aviser som er slått sammen. På 70- og 80-tallet skjedde fusjonene mellom nummer to-aviser med samme partipolitiske tilknytning. De to høyreavisene Sørlandske Tidende (opprinnelig Vestlandske Tidende) i Arendal og Christianssands Tidende ble således slått sammen i 1975 til en ny Sørlandske Tidende som skulle dekke begge byene, og i 1982 slo A-pressen sammen sine nummer to-aviser i Sandefjord og Tønsberg. Det finnes også andre eksempler. Ulempen med slike fusjoner er at den nye avisen måtte dekke et større geografisk område enn før, slik at den fikk et ekstra handikap i forhold til konkurrenten. Verken Sørlandske Tidende eller det reorganiserte Vestfold Arbeiderblad klarte seg særlig lenge etter fusjonen.

På 90-tallet har vi i stedet opplevd at to av A-pressens nummer to-aviser har fusjonert med den lokale konkurrenten. I 1990 ble Østfold-Posten i Askim slått sammen med Øvre Smaalenene. I 1997 gikk Dagningen i Lillehammer sammen med Gudbrandsdølen Lillehammer Tilskuer til den nye avisen Gudbrandsdølen Dagningen. Resultatet av begge fusjonene er blitt en lokal monopolavis som har en bedre økonomi enn de opprinnelige konkurrentene.

Ved begge disse fusjonene har A-pressen fått noe igjen. I Askim fikk A-pressen 34 prosent av aksjene i Øvre Smaalenene. På Lillehammer var det viktigste resultatet at den nye avisen skiftet annonsesamkjøring, fra Østlandssamkjøringen til A-pressens lokale samkjøring. Fusjonene på 90-tallet har således hatt et økonomisk formål, mens fusjonene på 70- og 80-tallet var politisk motiverte redningsaksjoner.

Konsekvenser for avismangfoldet

Ved å se på avissituasjonen på de stedene som har mistet en avis etter 1969, får vi et godt inntrykk av hva avisnedleggelsene har betydd for avistilbudet. Ikke alle nedleggelser skaper et varig hull i avisstrukturen – nedlagte aviser kan også erstattes gjennom nyetablering.

For de 22 nedleggelsene som gjelder daglige nummer to-aviser, er resultatet nesten alltid blitt et mindre variert lokalt avistilbud. Det eneste unntaket er Oslo, som mistet nummer to-avisen Morgenposten i 1971. Til gjengjeld har byen fått to nye meningsbærende dagsaviser etter 1969: Klassekampen og Finansavisen. I Bergen har nedleggelsen av Morgenavisen (1984) gjort at byen nå har tre forskjellige dagsaviser i stedet for fire. Stavanger mistet dagsavisen Rogaland i 1988, og har to dagsaviser igjen. På Hamar er Stiftstidene (nedlagt 1972) etterfulgt av Hamar Dagblad, som frem til desember i år har vært en spesialutgave av Østlendingen på Elverum.

For alle de andre utgiverstedene har nedleggelsene ført til et lokalt dagsavismonopol. Dette gjelder 16 forskjellige steder: Trondheim, Arendal,

Halden, Haugesund, Kristiansand, Kristiansund, Larvik, Lillehammer, Gjøvik, Molde, Namsos, Notodden, Sandefjord, Sarpsborg, Tønsberg og Ålesund. Både Kristiansand og Arendal hadde tre lokale dagsaviser i 1969.

I Haugesund og Kristiansand er det nå etablert lokale fådagersaviser i tillegg til dagsavisen. Både Karmsund i Haugesund og Byavisen i Kristiansand er så små og har så usikker økonomi at de ikke utgjør noe fullgodt alternativ til den lokale dagsavisen.

På flere av de andre stedene har det vært gjort forsøk på å etablere nye dags- eller fådagersaviser. Larvik hadde en konkurrerende dagsavis (Larvik Morgenavis) i et halvt års fra 1995 til 1996, mens både Sandefjord og Tønsberg har hatt lokale fådagersaviser. Det mest vellykkede forsøket var utvilsomt Lokalavisen Tønsberg. Lokalavisen Tønsberg startet som ukeavis i 1993, og klarte etter noen år å bli etablert som et friskt, pågående supplement til Tønsbergs Blad. Dessverre prøvde den å bli dagsavis i 1998, og det forsøket var helt mislykket.

I dag blir det også argumentert for at gratisaviser kan være et reelt alternativ til den lokale monopolavisen. Både Trondheim, Sarpsborg og Ålesund har i dag en ukentlig gratisavis. Utviklingen for norske gratisaviser er nærmere beskrevet i et eget notat til Dagspresseutvalget.

Mens nedleggelse av lokale dagsaviser nesten alltid har betydd en innskrenkning av det lokale avistilbudet og den lokale konkurransen, er bildet mye mer variert når det gjelder nedleggelse av fådagersaviser.

Av de 34 lokale fådagersavisene fra 1969 som er nedlagt, er ni erstattet av nye fådagersaviser som kommer ut på samme sted og dekker det samme området. I stedet for Venneslaposten i Vennesla utenfor Kristiansand har vi nå Vennesla Tidende, i stedet for Andøya Avis har vi fått Andøyposten osv. Fem av nedleggelsene skyldes fusjoner, og i disse tilfellene har området fått en lokal dagsavis i stedet for fådagersavis. For disse 14 nedleggelsene er det altså vanskelig å påstå at området har et dårligere avistilbud i dag enn det hadde i 1969.

Av de øvrige nedleggelsene er det 11 som har ført til redusert lokal konkurranse. De fleste gjelder fådagersaviser som kom ut i byer med en eller flere dagsaviser. Nidaros i Trondheim (opprinnelig dagsavis, senere ukeavis), Agder Tidend og Kristiansands Avis i Kristiansand er noen eksempler. Noen konkurrerte i stedet med en annen lokal fådagersavis som nå har monopol. Dette gjelder for eksempel Horda Tidend på Voss (nedlagt 1989), Stjørdalingen (1985) og Flekkefjordsposten (1973). Denne delen av utviklingen er altså helt parallelt med den som har vært for dagsavisene.

Sju av nedleggelsene har ført til at utgiverstedet i dag er uten en lokal abonnementsavis. Dette gjelder Lena på Toten (som har fått en gratisavis i stedet), Mjøndalen utenfor Drammen, Stokke i Vestfold, Ulefoss i Telemark, Kopervik på Karmøy, Støren i Midtre Gauldal (Sør-Trøndelag) og Hemnesberget i Nordland. Midtre Gauldal dekkes nå av Trønderbladet fra nabokommunen Melhus. De andre områdene dekkes av en lokal dagsavis fra nærmeste by, og for de fleste er det nettopp nærheten til byen som har gjort det vanskelig å opprettholde en egen fådagersavis. Mjøndalen rett utenfor Drammen er det mest typiske eksemplet.

Det er også nedlagt to bydelsaviser i Oslo: Gamle Akers Budstikke og Akersposten som nå er slått sammen med Ullern Avis.

Tre av de 37 fådagersavisene fra 1969 som er nedlagt var ikke lokale. Dette var Ukens Nytt, en tredagersavis med utvalgte artikler fra Aftenposten, Orientering og Gula Tidend. Ukens Nytt er utvilsomt en type avis som er forbigått av utviklingen. Og det samme kan sies om nynorskavisen Gula Tidend (innstilt 1996), overlater jeg til andre å vurdere. Orientering ble erstattet av partiavisen Ny Tid i 1975.

Den samlede virkningen av at så mange fådagersaviser er nedlagt, er at vi har fått en viss reduksjon av den lokale konkurransen. Det gjelder både konkurransen mellom fådagersavis og dagsavis fra samme utgiversted, og konkurransen mellom to fådagersaviser. De andre nedleggelsene har hatt en helt marginal betydning. Sett i forhold til den omfattende etableringen av lokale fådagersaviser det har vært etter 1969, er det vanskelig å være bekymret over at Ulefoss, Stokke og noen andre kommuner har mistet fådagersavisen sin.

Nyetablering av aviser

Til tross for avisdøden har tallet på aviser økt fra 191 i 1969 til 223 i 1999. Bak denne økningen ligger det en omfattende prosess, som også omfatter mange mislykkede forsøk.

I Avisregisteret er det registrert 187 nyetableringer fra 1970 til utgangen av 1999. To av disse er aviser som er etablert gjennom fusjon av eksisterende aviser. Selv om resultatet er blitt en helt ny avis, er dette ikke nyetablering i vanlig forstand.

Av disse avisene var 89 i virksomhet ved utgangen av 1999. Nyetablering er altså ingen umulig oppgave, men likevel såpass vanskelig at mindre enn halvparten har overlevd.

Av nyetableringene er det bare noen få som gjelder dagsaviser, og det er enda færre som har klart seg. I tabell 5.3 er det ført opp 11 nyetableringer av dagsaviser, hvorav fem har vært vellykkede. Disse tallene er imidlertid litt misvisende. To av de vellykkede nyetableringene er de før omtalte fusjonene i Sogn og Kragerø. Disse var på en måte nødt til å lykkes. Den tredje er Klassekampen, som hadde en periode som politisk ukeavis før den ble den dagsavisen vi kjenner i dag. Den fjerde er Finansavisen, som ble etablert i 1992 med fem utgaver pr. uke. Den femte er Hamar Dagblad, som gikk fra å være spesialutgave av Østlendingen, til å bli selvstendig avis i desember 1999. Strengt tatt er derfor Finansavisen det eneste eksemplet på vellykket nyetablering av en dagsavis vi har hatt etter 1970. Både Finansavisen og Klassekampen er av type riksspredte spesialaviser, mens alle forsøkene på å lage vanlige nummer to-aviser har vært mislykket.

Tre av de mislykkede dagsavisetableringene har skjedd i store byer. Prosjektene det gjelder var Blikk i Oslo i 1977, Vestkysten i Stavanger i 1987 og Osloavisen i 1988. Av disse er Osloavisen best kjent, først og fremst fordi den klarte å tape omtrent 60 millioner kroner på de åtte månedene den var i drift. Selv for Schibsted, som utga avisen, var dette for mye.

Tabell 5.3: Nyetableringer etter 1969 etter type avis

	Nye aviser i alt	I drift 1999	Pst. i drift
Nummer to-aviser, store byer	3	0	0
Riksspredte meningsbærende aviser ¹⁾	2	2	100
Lokale dagsaviser, ledende ²⁾	2	2	100
Lokale dagsaviser, nr. 2	4	1	25
Lokale 2-3 dagersaviser	64	31	48
Lokale ukeaviser	97	46	47
Nasjonale fådagersaviser	15	7	47
Dagsaviser i alt	10	4	40
Fådagersaviser i alt	176	84	48
Alle avistyper	187	89	48

¹⁾Klassekampen ble startet som fådagersavis, men har vært dagsavis siden 1977.

²⁾Gjelder Sogn Avis og Kragerø Blad Vestmar, som er etablert ved fusjon av eksisterende fådagersaviser.

De tre siste forsøkene på å lage nye nummer to-aviser var Hedmark på Hamar, Polar Tidende i Narvik og Larvik Morgenavis. Hedmark ble etablert i 1972 etter nedleggelsen av Stiftstidende og holdt det gående i drøyt fire måneder. Polar Tidende startet i september 1978, men klarte bare å utgi 16 utgaver. Larvik Morgenavis utkom fra november 1995 til mai 1996. Selv om den oppnådde å få en pris i konkurransen om Årets avisside, og på den måten var et vellykket produkt, hadde den i realiteten ingen mulighet til å klare seg økonomisk.

Mens forsøkene på å lage nye dagsaviser har vært få og spesielle, har det vært så mange etableringer av nye fådagersaviser at det er umulig å trekke frem noen generelle tendenser.

Av oversikten i tabell 5.4 ser vi for det første at nyetableringene har vært nokså jevnt fordelt over tid. Første halvdel av 80-tallet og første halvdel av 90-tallet har riktignok hatt litt færre etableringer enn de andre periodene. Andelen overlevende er høyest blant de avisene som er etablert på 90-tallet. Noe av dette skyldes nok at en del av dem fremdeles lever på startkapital og opprinnelig entusiasme. Men det har også hatt stor betydning at pressestøtten ble utvidet i 1989 slik at den også omfattet ukeaviser. Tidligere var det mange små aviser som forstrakk seg rent økonomisk i sitt forsøk på å bli todagersaviser med et opplag over 2.000.

Frafallet har vært størst blant de avisene som ble startet på begynnelsen av 80-tallet. Sett med dagens øyne var det tydelig at mange av disse avisene var igangsatt på et urealistisk grunnlag. Den optimistiske stemningen midt på 80-tallet innbød heller ikke til økonomisk nøkternhet. Ekstra vanskelig ble det fordi annonsesvikten på slutten av 80-tallet kom før de nye avisene hadde slått ordentlig gjennom hos leserne.

Selv om nyetableringene på 90-tallet likner mye på de som har skjedd tidligere, er det også en del nye trekk. For det første er overvekten av små ukeaviser sterkere enn før. Før 1989 var det bare aviser med minst to utgaver pr. uke og 2.000 i opplag som var berettiget til pressestøtte.

Tabell 5.4: Etablering av nye fådagersaviser¹⁾, 1970-99

Periode	Nye aviser	I drift pr. 31.12 1999	Pst. i drift
1970-1974	33	13	39
1975-1979	31	14	45
1980-1984	22	4	18
1985-1989	32	14	44
1990-1994	25	15	60
1995-1999	33	24	73
Hele perioden	176	84	48

¹⁾Klassekampen ble startet som fådagersavis, men er ikke tatt med her.

Etter 1989 er grensene senket til en utgave pr. uke og 1.000 i opplag. Resultatet er blitt en rekke nye ukeaviser for kommuner som har langt under 2.000 husstander.

For det andre har det vært en del nyetablering av fådagersaviser på steder som allerede har en avis. Noen eksempler er Lokalavisen Tønsberg, Bladet Harstad (som konkurrerer med Harstad Tidende), Byavisen i Kristiansand, Nye Karmsund i Haugesund og Vossingen. Lokalavisen Tønsberg ble lagt ned 1998 etter at den gikk fra en til fem utgaver pr. uke, og heller ikke Vossingen eksisterer i dag. Mange av forsøkene på å skape lokal konkurranse har altså vært mislykkede. Det ser likevel ut til at kombinasjonen av en stor lokal dagsavis og en liten fådagersavis som bare dekker utgiverstedet er et mer levedyktig alternativ enn den tradisjonelle dagsaviskonkurransen.

For det tredje har det vært en del eksempler på at etablerte aviser eller aviskjeder har startet fådagersaviser i sitt distrikt. Tidligere ble nesten alle nye aviser startet av lokale, uavhengige selskaper. A-pressens viktigste tiltak har skjedd i Sogn, der den startet både Avis Sogndal og Årdal & Lærdal avis samtidig med at den la ned dagsavisen Sogn Dagblad. Spesielt Årdal & Lærdal avis ser ut til å være en vellykket nyetablering. A-pressen er også en helt dominerende eier i det nyetablerte Bladet Harstad.

Nordlandsposten i Bodø, som er en del av den lokale aviskjeden til Harstad Tidende, har også vært aktive. Først etablerte den Saltenposten i 1996, en lokal ukeavis. Deretter kjøpte den aksjemajoriteten i Lokalavisa NordSalten rett etter den ble etablert. Det aller siste er at Nordlandsposten har etablert en ny ukeavis (Ranaposten) i Mo i Rana der Rana Blad har hatt monopol siden 1957.

Den viktigste årsaken til at kjedene starter nye fådagersaviser, er at de ønsker å styrke sine lokale annonsesamkjøringer. I Nord-Norge er det sterk konkurranse mellom A-pressens samkjøring Media Nor og Nord-Norge Samkjøringen som domineres av Harstad Tidende. Bladet Harstad fyller et

åpenbart hull i den geografiske dekningen til Media Nor, mens Saltenposten, Lokalavisa NordSalten og Ranaposten er med på å styrke Nord-Norge Samkjøringen.

Endring av utgivelsesfrekvens

I tillegg til nedleggelsene og nyetableringene, er avisstrukturen også blitt endret fra 1969 til 1999 ved at enkelte aviser har skiftet utgivelsesfrekvens slik at de er blitt en annen type avis.

Oversikten i tabell 5.5 (neste underkapittel) viser at 32 av de avisene som eksisterte i både 1969 og 1999 har endret sin posisjon. Det store flertallet av disse endringene gjelder lokale fådagersaviser som har økt utgivelsesfrekvensen. 15 av 2-3 dagersavisene er nå blitt dagsaviser, dvs. aviser med minst fire utgaver pr. uke. Noen eksempler er Asker og Bærums Budstikke, Østlandets Blad på Ski, Øvre Smaalenene i Askim, Firda i Sogn og Fjordane, Laagendalsposten på Kongsberg, Akershus Amtstidende i Drøbak og Altaposten.

12 av ukeavisene fra 1969 er blitt 2-3 dagersaviser, mens bare tre fortsatt driver som ukeaviser. 12 er nedlagt. For denne gruppen ser det altså ut til at valget har stått mellom vekst eller nedleggelse.

De fem siste overgangene gjelder to nummer to-aviser som er blitt lokal nr. 1, en nummer en-avis som er blitt nr. 2, en dagavis som er blitt ukeavis (Morgenbladet), og en tredagersavis som er blitt ukeavis (Finnmarksposten).

Konsekvenser for avisstrukturen

Gjennomgåelsen i dette notatet viser at utviklingen av den norske avisstrukturen kan beskrives som en kombinasjon av to forskjellige tendenser. For dagsavisenes vedkommende har vi hatt en utvikling som er dominert av avisdød og stadig mindre lokal konkurranse. Drivkraften bak denne utviklingen er den lokale konkurransen, slik den er beskrevet gjennom opplagsspiralen og andre teorier om aviskonkurranse. Nyetablering av dagsaviser har i praksis vært nesten umulig.

Utviklingen for fådagersavisene har i stedet vært preget av stor fleksibilitet. Mange aviser er nedlagt, men det er kommet til enda flere nye. Avisene har også endret sin rolle ved at fådagersaviser er blitt dagsaviser og ukeaviser er blitt 2-3 dagersaviser. At fådagersaviser er blitt dagsaviser gjør at også dagsavisdelen av avisstrukturen har et visst preg av åpenhet og fleksibilitet.

Tabell 5.5: Utvikling av avismønsteret 1969-1999

	I drift i 1969	Nedlagt 1970-1999	Nye aviser i drift 1999	Overgang fra annen type	Overgang til annen type	Aviser 1999 i alt
Løssalgsaviser	2	-	-	-	-	2
Storbyaviser ¹⁾	5	-	-	-	-	5
Nummer to-aviser, store byer	7	4	-	-	-	3
Riksspr. meningsbærende aviser	5	-	2	-	1	6
Lokale dagsaviser, ledende	42	2	2	17	1	58
Lokale dagsaviser, nr. 2	24	17	1	1	2	7
Lokale 2-3 dagersaviser	72	22	31	12	16	77
Lokale ukeaviser	27	12	46	1	12	50
Nasjonale fådagersaviser ²⁾	7	3	7	1	-	15
Dagsaviser i alt	85	23	4	18	4	80
Fådagersaviser i alt	106	37	84	14	28	142
Alle avistyper	191	60	89	32	32	223

¹⁾Aftenposten, Aftenposten Aften, Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad.

²⁾Tre fådagersaviser (Fiskaren, Fiskeribladet og Sagat) eksisterte i 1969 uten å oppfylle aviskriteriene det året.

For å få et samlet inntrykk av utviklingen, er det i tabell 5.5 vist hvordan nedleggelser, nyetableringer og skifte av frekvens har vært for forskjellige typer av aviser. Tabellen gir et godt uttrykk for forskjellen mellom den lukkede dagsavisstrukturen og mangfoldet og variasjonen blant fådagersavisene. I den øverste delen av tabellen er det svært få vellykkede nyetableringer, og svært få overganger til annen type. I den nederste delen av tabellen er det mange eksempler på begge deler.

I denne beskrivelsen er det aviser som er brukt som enhet. Dette gjør at fådagersavisene fremstår som en svært stor del av den norske avisstrukturen. Hvis vi i stedet ser på opplagstallene, blir forholdet mellom dagsaviser og fådagersaviser et helt annet. Målt som aviser pr. husstand har salget av dagsaviser variert mellom 1,32 i 1969 via 1,48 i 1987 og 1990 til 1,36 i 1999. Salget av fådagersaviser har i stedet vært stabilt rundt et nivå på 0,30.

Å beskrive i detalj hva nedleggelsene og nyetableringene har betydd for aviskonsumet, er en svært komplisert oppgave. Det er heller ikke sikkert at arbeidet vil fortelle særlig mer enn det vi allerede vet. Jeg vil derfor nøye meg med å trekke frem noen få tall.

Det samlede opplaget for de 191 avisene som utkom i 1969 er anslått til 2.069.000. De 131 avisene som fortsatt eksisterer hadde et samlet opplag på 1.792.000, mens opplaget til de avisene som er nedlagt var 277.000. De nedlagte avisene sto altså for 13 prosent av det samlede opplaget, mot 31 prosent av avistallet.

Et tilsvarende regnestykke for 1998 viser at de 88 avisene som er etablert etter 1969 hadde et samlet opplag på 295.000. Dette er ni prosent av totalopplaget, som var 3.166.000.

En måte å vurdere disse tallene på, er å si at avisdød og nyetablering har vært en nokså perifer del av den norske avisutviklingen etter 1969. Det som har betydd mest, er den vellykkede produktutviklingen som har skjedd blant dagsavisene. Veksten for løssalgsavisene er velkjent, men det har også vært en stadig fornyelse og produktforbedring blant de lokale dagsavisene.

Utviklingen for de lokale dagsavisene er sannsynligvis den viktigste årsaken til at det norske aviskonsumet er så høyt. Det kan likevel argumenteres for at nyetableringene av fådagersaviser har betydd mer enn noen få prosent økning av totalopplaget. Utviklingen siden 1969 har betydd at stadig flere områder har fått en fådagersavis i tillegg til den lokale dagsavisen. Dette har gitt en ny konkurransesituasjon, som utvilsomt har vært med på å påvirke dagsavisene. I 1969 var konkurransen mellom lokale dagsaviser med forskjellig politisk tilknytning den viktigste formen for aviskonkurranse. I dag skjer den viktigste lokale konkurransen mellom dagsavisene og lokale fådagersaviser. I denne situasjonen er det ofte fådagersavisen som folk oppfatter som den beste kilden til lokal informasjon.

Litteratur

- Høst, Sigurd (1991): *The Norwegian Newspaper System: Structure and Development*. I Rønning, Helge og Lundby, Knut (red.): *Media and Communication*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Høst, Sigurd (1996): *Aviskonkurranse*. Institutt for Journalistikk, Fredrikstad.
- Høst, Sigurd (1999a): *Newspaper growth in the television era. The Norwegian experience*. Nordicom Review vol. 20 (1).
- Høst, Sigurd (1999b): *Avisåret 1998*. IJ-rapport 1/99, Institutt for Journalistikk, Fredrikstad.
- Høst, Sigurd og Severinsson, Ronny (1997): *Avisstrukturen i Norge og Sverige – 1960 til 1995*. Rapport 5/97, Institutt for Journalistikk, Fredrikstad.
- NOU 1992:14 *Mål og midler i pressepolitikken*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.
- Simensen, Jens Olav (1999): *Meningsbærer eller meningsløs? Om avisenes samfunnsrolle*. Institutt for Journalistikk, Fredrikstad.
- Stat- og pressekomiteen (1967): *Innstilling om tiltak for å opprettholde en differensiert presse*.
- St.meld nr. 32 (1992-93): *Media i tida*. Kulturdepartementet, Oslo.
-

Vedlegg 6

Lokal aviskonkurranse

Av Sigurd Høst, forskningsleder, Institutt for Journalistikk

1 Innledning

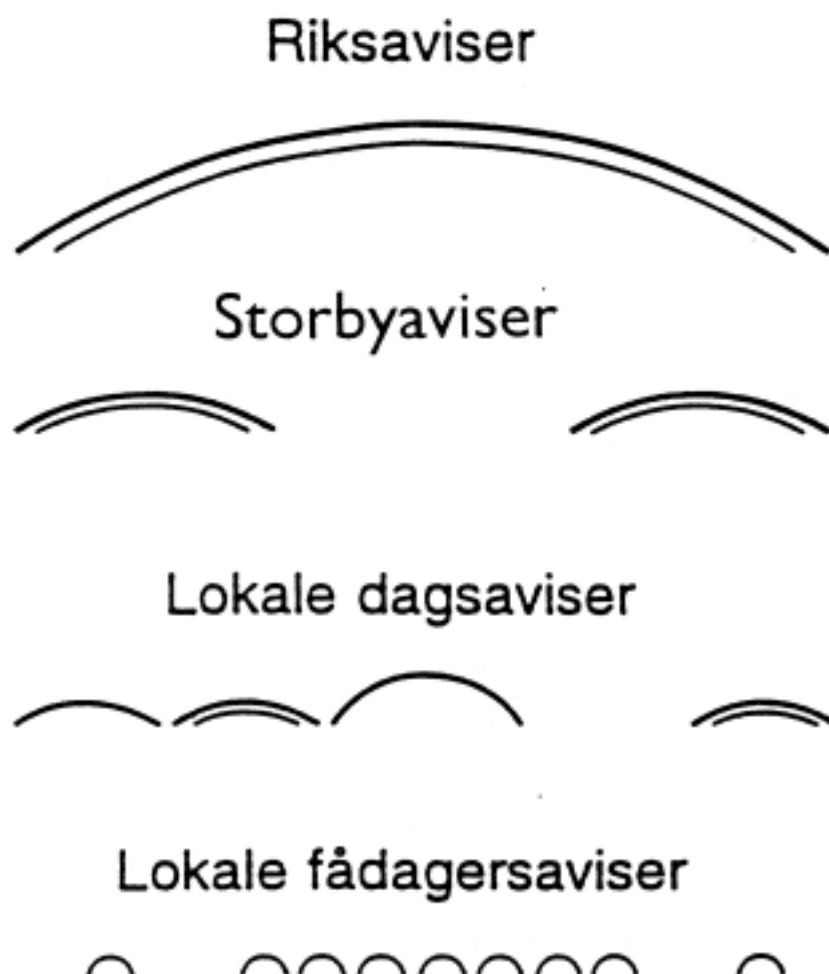
Når de omtaler lokal aviskonkurranse, tenker de fleste på konkurranse mellom lokale dagsaviser som kommer ut på samme sted og dekker omtrent det samme geografiske området. Denne konkurransen har stått sentralt i de offentlige utredningene om pressepolitikken og i den akademiske forskningen om avisstruktur og avisutvikling. Teorien om opplagsspiralen (Furhoff 1967) har lenge preget tenkningen på området, senere er dekningsgradsteorien til Karl Erik Gustafsson (1978) kommet til. Min egen bok om Aviskonkurransen (Høst 1996) er det nyeste norske bidraget til denne forskningen.

I det norske avismønsteret er den tradisjonelle dagsaviskonkurransen ikke den eneste formen for lokal konkurranse. Dette er blitt tydeligere etter hvert som stadig flere dagsaviser er blitt alene på utgiverstedet. I den vanlige terminologien betyr det at de er lokale monopoler. Mange aleneaviser kjenner seg ikke igjen i en slik beskrivelse, men opplever at de fremdeles møter både journalistisk og opplagsmessig konkurranse. Konkurrentene kan både være små fådagersaviser som dekker en del av deres distrikt; landsdels- eller storbyaviser som dekker et vidt geografisk område; og naboaviser som ønsker å ekspandere i grenseområdene.

For å beskrive denne situasjonen på en systematisk måte, er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i den såkalte paraplymodellen. Paraplymodellen stammer opprinnelig fra amerikansk avisforskning, der den har fått navn etter økonomen James Rosse (jf. Rosse og Dertouzos 1978, Compaine 1980:12). Etter hvert har den også fått et visst gjennomslag i norsk og svensk avisforskning (jf. Høst 1987, 1999, Lundby og Skogerbø 1988, Roppen 1991, Weibull 1995).

Modellen skiller mellom fire geografiske nivåer: et nasjonalt nivå, et nivå for landsdelsaviser eller storbyaviser, et nivå for lokale dagsaviser og et nivå for helt lokale fådagersaviser. Den samme nivådelingen ligger til grunn for den avistypologien som blir brukt i rapportserien "Avisåret". Avistypologien er altså en operasjonalisering av paraplymodellen (Høst og Severinsson 1997).

Poenget med buene som representerer de forskjellige nivåene av dagsaviser er både at disse avisene dekker områder der det også finnes aviser på lavere nivå, og at husstandsdekningen er høyest på utgiverstedet og lavest i utkanten av dekningsområdet.



Figur 6.1 Paraplymodellen. Poenget med buene som representerer de forskjellige nivåene av dagsaviser, er både at disse avisene dekker områder der det også finnes aviser på lavere nivå, og at husstandsdekningen er høyest på utgiverstedet og lavest i utkanten av dekningsområdet.

Den paraplymodellen som er vist i figur 6.1, er modifisert slik at den skal passe bedre med norske forhold. For det første er det tatt hensyn til at det fremdeles finnes konkurrerende nummer en- og nummer to-aviser som dekker samme område. Dette er markert med doble buer. Det er også en del "huller" i strukturen, som symboliserer at bestemte områder mangler enten en lokal dagsavis eller en helt lokal avis.

Av figuren går det frem at de lokale dagsavisene kan inngå i fire forskjellige lokale konkurranseforhold. Dette er:

1. Tradisjonell dagsaviskonkurranse. I modellen er den angitt ved doble buer, der de minste og tynneste buene representerer nummer to-avisene.
2. Konkurranse med en helt lokal avis. Mange lokale dagsaviser har en eller flere helt lokale aviser som dekker deler av deres distrikt. På grunn av veksten for lokale fådagersaviser er denne formen for konkurranse blitt stadig mer utbredt. Fådagersavisene er også blitt mer profesjonelle de siste 25-

- 30 årene (jf. Roppen 1993, Øye 1993), og er derfor en reell konkurrent til dagsavisene.
3. Konkurransen med en stor distrikts-, region- eller storbyavis. Mens konkurransen med mer lokale aviser er konkurranse "nedover" i henhold til paraplomodellen, er dette konkurranse "oppover". Denne konkurransen er blitt mindre viktig i løpet av de siste 25-30 årene.
 4. "Grensekrig", dvs. konkurranse med samme type avis med et annet utgiversted. Slik konkurranse blir ofte tatt svært alvorlig av avisene selv, som tradisjonelt har ønsket å utvide sitt eget distrikt og hindre at naboavisen gjør det samme. Erfaringen er vanligvis at grensene mellom avisdistriktene er svært stabile, og hvis det skjer forskyvninger vil det oftere skyldes endringer i det lokale handels- og kommunikasjonsmønsteret enn avisenes egen innsats.

Mange lokale dagsaviser, særlig de som dekker et stort distrikt, opplever en kombinasjon av flere former for konkurranse. De to dagsavisene i Drammen, dvs. Drammens Tidende og Fremtiden, er et godt eksempel. Disse to avisene konkurrerer ikke bare med hverandre, men også med mange andre lokale aviser.

Tidligere prøvde begge å dekke hele eller mesteparten av Buskerud fylke. Nå er de i større grad blitt lokalaviser for Drammen og Drammens naturlige omland. Da de var fylkesaviser, hadde begge en viss dekning i Kongsberg og Numedal der Laagendalposten i Kongsberg er den viktigste lokale dagsavisen. De dekket også Hønefoss med dagsavisen Ringerikes Blad. Området har i tillegg lokale fådagersaviser, med Hallingdølen i Ål og Bygdeposten på Vikersund som de eldste og mest etablerte. Senere er også Røyken og Hurums Avis og Lierposten kommet til. Både Bygdeposten, Lierposten og Røyken og Hurums Avis ligger innenfor det som er Drammens Tidendes nåværende dekningsområde.

For nummer to-avisen Fremtiden betyr denne strukturen at den i enkelte kommuner har rollen som lokalt tredjevalg, etter både Drammens Tidende og den lokale fådagersavisen.

På grunn av nærheten til Oslo er Aftenposten også en del av avisbildet i Buskerud. Utenfor selve Drammensområdet er Aftenposten i ferd med å overta rollen som overordnet dagsavis, dvs. den rollen Drammensavisene hadde tidligere. I 1996 hadde Aftenposten 19 prosent husstandsdekning i Kongsberg. Dette er omtrent like mye som Drammens Tidende og Fremtiden hadde til sammen. I kommunene nærmest Oslo, dvs. Røyken, Hurum og Lier, kan konkurransen med Aftenposten til en viss grad karakteriseres som grensekrig.

Konkurransesituasjonen for de lokale fådagersavisene er mer enhetlig. Disse avisene har alltid en lokal dagsavis som også dekker deres distrikt. Selv om de er alene på utgiverstedet, må de altså forholde seg til en større dagsavis både journalistisk, på lesermarkedet og på annonsemarkedet. Blant fådagersavisene finnes det også noen få eksempler på grensekrig, og noen få eksempler på tradisjonell aviskonkurranse.

Hvilken betydning den lokale konkurransen har for avisenes opplagstall og økonomi, og for deres journalistiske kvalitet, er helt avhengig av hva slags

konkurranse det dreier seg om. Ved den tradisjonelle dagsaviskonkurransen vil fremgang for den ene avisen føre til opplagsnedgang og etter hvert også dårligere kvalitet for den andre avisen. I områder som dekkes av en lokal dagsavis og en fådagersavis, kan de to avisene i stedet fungere som en lokal avis-pakke. Dagsavisen gir en oversikt over de viktigste hendelsene i distriktet sammen med nasjonale og internasjonale nyheter, mens fådagersavisene kan konsentrere seg om å være "superlokale". Med en slik arbeidsdeling behøver fremgang for den ene avisen ikke å gå på bekostning av den andre.

Spørsmålet om hva de forskjellige formene for lokal konkurranse betyr for de avisene det gjelder, og for den journalistiske overvåkingen av lokalsamfunnet, finnes det foreløpig svært lite kunnskap om. I dette notatet vil jeg ikke gå nærmere inn på denne problemstillingen, men bare redegjøre for hvor vanlige de forskjellige konkurranseformene er og hva slags aviser som er involvert.

2 Det lokale avistilbudet

I sin utredning hadde det forrige Dagspresseutvalget et avsnitt om forholdet mellom aviser på ulike nivåer. Der gikk det tydelig frem at de aller fleste kommunene, og et stort flertall av husstandene, hadde et variert lokalt avistilbud i den forstand at kommunen hadde minst to aviser med en husstandsdekning på 10 prosent eller mer. (NOU 1992:14 s. 26-29).

For å få en bedre og mer oppdatert oversikt over spredningsmønsteret og konkurranseforholdene, vil jeg bruke foreløpige resultater fra en undersøkelse av avisenes geografiske utbredelse i 1996. Undersøkelsen gjelder egentlig utbredelsen i 1972, 1984 og 1996, men registreringen for de to første årene er ikke ferdig.

Ut fra spredningsopplysningene i Aviskatalogen har jeg for hver enkelt kommune registrert hvilke og hva slags aviser som har en dekning på minst 10 prosent. For nummer to-avisene er den nedre grensen satt til 5 prosent. Registreringen gjelder vanlige lokale aviser og storbyavisene. Løssalg-savisene, de riksspredte meningsbærende avisene og de nasjonale fådagersavisene er ikke med. For de lokalavisene som ikke er medlemmer av NAL, og dermed ikke har offisielle spredningstall, er det brukt anslag. Der avisene selv har oppgitt dekningstall i Nærpressekatalogen (LLA) er det disse som er brukt. Ellers er spredningstallene anslått ut fra avisenes opplagstall og geografiske utbredelse.

I avisforskningen er det vanlig å skille mellom høydekningsaviser og lavdekningsaviser. Høydekningsaviser er aviser som har en husstandsdekning i den aktuelle kommunen på 50 prosent eller mer. Ved denne beskrivelsen er en slik inndeling for enkel. Jeg har derfor valgt å operere med fire nivåer av husstandsdekning: Svært høy dekning som er en husstandsdekning på 70 prosent eller mer, høy dekning som er 50 til 69 prosent, middels dekning som er 30 til 49 prosent og lav dekning som er under 30 prosent.

Tabell 6.1: Kommuner 1996 etter grad av husstandsdekning for de to mest utbredte lokale avisene ¹⁾

	Antall kommuner	Innbyggere, 1000	Andel av befolkningen, prosent
<i>Dekning mest solgte avis</i>			
70 prosent og mer	252	2.009	46
50-69 prosent	155	1.743	40
30-49 prosent	27	633	14
Under 30 prosent	1	5	0
Alle kommuner	435	4.393	100
<i>Dekning neste avis</i>			
50 prosent og mer	110	843	19
30-49 prosent	147	1.022	23
10-29 prosent ¹⁾	137	1.941	44
Under 10 prosent	41	587	13
Alle kommuner	435	4.393	100

¹⁾5-29 prosent for nummer to-aviser.

Ved å bruke denne inndelingen på de to avisene som er mest utbredt i den enkelte kommune, blir resultatet de fordelingene som er vist i tabell 6.1. Den øverste halvdelen av tabellen viser først og fremst at de lokale hovedavisene har en meget sterk posisjon. Mer enn halvparten av landets kommuner ble dekket av en avis med minst 70 prosent husstandsdekning. Disse kommunene hadde litt over 2 millioner innbyggere i 1996, dvs. 46 prosent av folketallet. 70 prosent husstandsdekning er et meget høyt nivå, og betyr i praksis at avisen når ut til nesten alle. Ytterligere 155 kommuner, med 40 prosent av innbyggerne, hadde en avis med husstandsdekning mellom 50 og 69 prosent.

Bare 14 prosent av befolkningen bodde i en kommune uten noen høydekningsavis. At andelen er blitt såpass høy, skyldes først og fremst at Aftenposten nå har mindre enn 50 prosent husstandsdekning i Oslo. Med en så lav dekning for hovedavisen skiller Oslo seg fra alle andre utgiversteder for dag-saviser.

En eneste kommune hadde ingen avis med en husstandsdekning på 30 prosent eller mer. Dette var Enebakk utenfor Oslo, som ligger på grensen mellom avisdistriktene til Østlandets Blad på Ski, Romerikes Blad på Lillestrøm og Øvre Smaalenene i Askim. Også Aftenposten står relativt svakt (26 prosent dekning i 1996) i denne avisfattige kommunen.

Opplysningene i den nederste halvdelen i tabellen viser for det første at det slett ikke er uvanlig at samme kommune har to høydekningsaviser. 110 kommuner, dvs. 25 prosent av alle, hadde et slikt tilbud. Dette er litt høyere enn i 1990, da andelen var 22 prosent (NOU 1992:14 s. 26-29).

Når kommunen har to høydekningsaviser, er det som regel en lokal dag-savis og en lokal fådag-savis. Dette mønsteret er mest vanlig på Vestlandet.

På Sunnmøre finner vi dette konkurransemønsteret i hver eneste kommune utenom Ålesund.

Bare 41 kommuner, med 13 prosent av innbyggerne, hadde et lokalt avis-monopol i den forstand at kommunen ikke hadde noen nest største avis med mer 10 prosent husstandsdekning. Mange av disse kommunene var byer med bare en avis, slik som Trondheim, Kristiansand, Arendal, Ålesund og Kristiansund, eller de nærmeste nabokommunene til slike byer.

At andelen monopolkommuner er såpass lav, henger sammen med at Aftenposten er regnet som lokal avis for hele det sentrale Østlandsområdet. I store deler av dette området har den en husstandsdekning mellom 10 og 30 prosent. Byer som Halden, Sarpsborg, Sandefjord og Larvik er derfor regnet som steder med en høydekningsavis og en lavdekningsavis, selv om lavdekningsavisen er Aftenposten og ikke en vanlig lokalavis.

Hvis vi ser bort fra Aftenposten, øker antallet monopolkommuner fra 41 til 57 mens andelen av folketallet øker fra 13 til 20 prosent. Også dette må imidlertid karakteriseres som lavt. Normaltilstanden i det norske avissystemet er altså at det finnes en eller annen form for lokal aviskonkurranse, ikke et lokalt monopol.

3 Avisenes lokale posisjon

For hver enkelt kommune er det registrert hvilken av de lokale avisene som hadde den høyeste, nest høyeste og tredje høyeste husstandsdekningen. Selv om utbredelse ikke er det eneste målet for en avis' lokale gjennomslagskraft, vil jeg for enkelhets skyld regne avisen med høyest husstandsdekning som kommunens hovedavis.

I 1996 var det 26 av kommunene som hadde en storbyavis som sin hovedavis, 264 kommuner hadde en lokal dagsavis og 138 kommuner hadde en lokal fådagersavis (tabell 6.2). I seks små og perifere kommuner var det en nummer to-avis som hadde størst husstandsdekning, og en kommune (Enebakk) hadde ingen avis som det er naturlig å regne som hovedavis.

Tabell 6.2: Kommuner i 1996 etter hvilken type lokal avis som har høyest dekning. Gjelder bare aviser med minst 30 prosent husstandsdekning.

	Antall kommuner	Innbyggere, 1.000	Andel av befolkningen, prosent
<i>Mest utbredte lokale avis</i>			
Storbyavis	26	1.221	28
Ledende lokal dagsavis	264	2.367	54
Lokal fådagersavis	138	781	18
Lokal nummer to-avis	6	16	0
Ingen	8	0	
Alle kommuner	435	4.393	100
<i>Nest mest utbredte lokale avis</i>			
Storbyavis	103	954	22
Ledende lokal dagsavis	114	690	16
Lokal nummer to-avis	48	1.490	34
Lokal fådagersavis	73	449	10
Avis fra annet distrikt	55	216	5
Ingen	42	595	14
Alle kommuner	435	4.393	100
<i>Tredje mest utbredte lokale avis</i>			
Storbyavis	57	583	13
Ledende lokal dagsavis	27	219	5
Lokal nummer to-avis	44	277	7
Lokal fådagersavis	19	125	3
Avis fra annet distrikt	28	149	3
Ingen	260	3.039	69
Alle kommuner	435	4.393	100

En del av de 26 kommunene med storbyavis som hovedavis er folkerike, det er storbyene selv og store nabokommuner som Bærum, Sandnes, Sola og Melhus. Til sammen hadde disse kommunene 1.221.000 innbyggere i 1996, eller 28 prosent av folketallet. 54 prosent av befolkningen hadde en lokal dagsavis som hovedavis, og 18 prosent hadde en fådagersavis. Denne fordelingen stemmer godt med det opplagsstatistikken og leserundersøkelsene viser at de lokale dagsavisene utgjør selve ryggraden i det norske avissystemet.

At det bare er 26 kommuner som har en storbyavis (dvs. Aftenposten, Adresseavisen, Bergens Tidende og Stavanger Aftenblad) som sin hovedavis, henger sammen med at det finnes mange sterke lokalaviser i nabokommunene. Rundt Oslo gjelder det lokale dagsaviser som Asker og Bærums Budstikke, Romerikes Blad (Lillestrøm), Østlandets Blad (Ski) og Akershus Amtstidende (Drøbak). Aftenposten er derfor bare den mest utbredte avisen i Oslo og Bærum kommuner. Rundt Bergen finnes det i stedet mange sterke fådag-

ersaviser, som Askøyværingen, Bygdanytt, Os og Fusaposten og Vestnytt. Det er også mange lokalaviser rundt Stavanger og Trondheim, men Stavanger Aftenblad og Adresseavisen er likevel hovedavis i langt flere kommuner enn Aftenposten og Bergens Tidende.

Når vi sammenlikner hvor ofte de forskjellige avistypene forekommer som hovedavis, som nest største og som tredje største avis, får vi et godt bilde av hvilken plass de har i det norske avissystemet som helhet. Storbyavisene dekker et stort geografisk område, og fungerer derfor både som hovedavis (26 kommuner), nest største avis (103 kommuner) og tredje største avis (57 kommuner). De ledende lokale dagsavisene (dvs. nr. 1- og aleneaviser) opptrer først og fremst som hovedavisen i kommunen, men i 114 kommuner er det en annen lokal avis som er større og i 27 kommuner er det to. I det siste tilfellet dreier det seg vanligvis om en stor distrikts- eller fylkesavis (eks. Drammens Tidende eller Varden), som har en relativt lav hustandsdekning i utkanten av sitt distrikt. Spredningsmønsteret for de store distrikts- eller fylkesavisene likner altså en del på spredningsmønsteret til storbyavisene.

Nummer to-avisene er den nest største avisen i 48 kommuner, men disse kommunene hadde hele 34 prosent av befolkningen. Forklaringen er først og fremst at de fleste nummer to-avisene kommer ut i store og mellomstore byer, og i disse byene er det ingen andre aviser som kommer mellom nr. 1- og nummer to-avisen. I 44 andre kommuner, med sju prosent av befolkningen, hadde nummer to-avisene egentlig rollen som lokalt tredjevalg. Det finnes også en del kommuner der den lokale nummer to-avisen bare kommer på fjerdeplass.

I forskningen om lokal dagsaviskonkurranse har det ofte vært fremhevet hvor vanskelig det er for en nummer to-avis å hevde seg i konkurransen om lesernes og annonsørenes oppmerksomhet. Situasjonen blir selvfølgelig enda vanskeligere når avisen egentlig befinner seg på tredje- eller fjerdeplass i en del av sitt dekningsområde.

Opplysningene om hvilke aviser som er hovedavis, nest største og tredje største avis i de forskjellige kommunene gir et visst inntrykk av hvilken konkurransesituasjon de forskjellige gruppene av aviser befinner seg i. Bildet blir imidlertid tydeligere hvis vi ser direkte på kombinasjonen av aviser. Dette går frem av tabell 6.3. For kommuner som har hhv. en storbyavis, en lokal dagsavis og en fådagersavis som hovedavis, viser tabellen hvilken avis som har den nest største utbredelsen.

Hovedtendensene i tabellen kan sammenfattes på denne måten: Storbyavisene er først og fremst hovedavis for sin egen utgiverkommune, og der har de enten en nummer to-avis som neste avis eller de har lokalt monopol. I resten av dekningsområdet er de mindre utbredt enn avisene på et lavere geografisk nivå, dvs. små og mellomstore lokale dagsaviser og lokale fådagersaviser.

De lokale dagsavisene har en meget variert konkurransesituasjon. Disse avisene konkurrerer både med storbyaviser, med nr. 2. aviser og med lokale fådagersaviser, og de har en viss grad av nabokonkurranse. Som regel er de hovedavis i de kommunene de dekker, og der de ikke er størst er det som regel en fådagersavis som er hovedavisen.

Fådagersaviser finner vi under paraplyene til både storbyaviser og lokale dagsaviser. I området til storbyavisene er det som regel fådagersavisene som

har den høyeste lokale dekningen. Når de opptrer sammen med lokale dagsaviser, kan det like gjerne være dagsavisen som er hovedavis. 55 kommuner med 8 prosent av befolkningen hadde en lokal dagsavis som hovedavis og en fådagersavis som nest største avis, i 74 kommuner med ni prosent av befolkningen var styrkeforholdet omvendt.

Tabell 6.3: Kommuner i 1996 etter kombinasjon av lokale aviser.

	Hovedavis			
	Storby	Lokal dagsavis	Fådagersavis	Alle
<i>Neste avis: Antall kommuner med</i>				
Storbyavis	-	51	52	103
Ledende lokal dagsavis	4	32	74	114
Nummer to-avis	5	36	7	48
Fådagersavis	13	55	3	73
Avis fra annet distrikt	1	52	2	55
Ingen	3	38	-	42
I alt	26	264	138	435
<i>Neste avis: Andel av befolkningen med</i>				
Storbyavis	-	15	7	22
Ledende lokal dagsavis	2	4	9	16
Nummer to-avis	20	13	1	34
Fådagersavis	2	8	1	10
Avis fra annet distrikt	0	5	0	5
Ingen	3	10	-	14
I alt	28	54	18	100

Seks kommuner med nummer to-avis som hovedavis og en kommune uten hovedavis er ikke med.

I de kommunene der de kommer ut, er fådagersavisene vanligvis størst. Dette ligger på en måte i fådagersavisens natur. Deres oppgave er å være "vår" avis, en avis som er laget for hele lokalsamfunnet og når ut til nesten alle. De fådagersavisene som ikke klarer å innta denne posisjonen, vil vanligvis ha store problemer med å overleve.

4 Konkurransen fra naboaviser

Av de fire formene for lokal konkurranse som ble beskrevet i innledningen, er det utvilsomt konkurransen mellom tilgrensende aviser vi vet minst om. Er denne konkurransen et dynamisk element i avisutviklingen, eller er det heller en slags geografisk og historisk tilfeldighet?

I denne undersøkelsen er grensekonkurranse mellom dagsaviser registrert for 70 kommuner med til sammen 319.000 innbyggere, dvs. sju pst av hele befolkningen. Dette gjelder både kommuner der naboavisen er nest størst, og der den er nummer tre. I tre av disse kommunene hadde naboavisen en hus-

standsdekning på 50 prosent eller mer, i 21 kommuner var dekningen mellom 30 og 49 prosent, og i 46 av kommunene var dekningen under 30 prosent. Denne formen for konkurranse har altså en relativt begrenset betydning, og den kan ikke på noen måte erstatte den tradisjonelle dagsaviskonkurransen eller konkurransen mellom lokale dagsaviser og lokale fådagersaviser.

Konkurranse mellom dagsaviser fra forskjellige utgiversteder har flere forskjellige former. Mest særpreget er det vi kan kalle Østerdalsmønsteret. I Østerdalen konkurrerer Østlendingen fra Elverum med Hamar Arbeiderblad i en rekke kommuner oppover dalen. Denne konkurransen er en variant av den tradisjonelle konkurransen mellom aviser med forskjellig politisk farge – den eneste forskjellen er at de konkurrerende avisene kommer ut på forskjellige steder. En liknende konkurranse er det også mellom Trønder-Avisa fra Steinkjer og Namdalsavisa (tidligere Namdal Arbeiderblad).

Et helt annet mønster finner vi i Råde mellom Moss og Fredrikstad. Der sokner den ene delen av kommunen til Moss, den andre til Fredrikstad. I tråd med dette er Fredriksstad Blad hovedavis i den søndre delen av kommunen (og den største avisen i kommunen sett under ett), mens Moss Avis er hovedavis i den nordre delen. Siden kommunen i praksis er delt, er det lite de to avisene kan gjøre for å utvide sitt eget dekningsområde.

Et tredje mønster finner vi for eksempel i Lillesand og nabokommunen Birkenes. Der er fådagersavisen Lillesandsposten den viktigste lokalavisen. Storparten av de som ønsker en lokal dagsavis velger Fædrelandsvennen fra Kristiansand, men det er også mange som holder Agderposten fra Arendal. Kommunene ligger altså på grensen mellom dekningsområdene til to relativt store aviser. I disse kommunene går det ikke noe tilsvarende skille som i Råde. Det som avgjør avisvalget er heller hvilken av byene den enkelte har mest kontakt med, og dessuten gamle tradisjoner. For en del grensekommuner på Østlandet har Knut-Arne Futsæter (1991) vist at folk har en tendens til å velge dagsavisen fra den byen de har mest kontakt med.

Grensekonkurranse fra lokale fådagersaviser betyr enda mindre. I 1996 var det bare ni små kommuner med et samlet folketall på 37.000 der en fådagersavis "utenfra" hadde en husstandsdekning på 10 prosent eller mer. Grensekrig mellom fådagersaviser forekommer altså, men slik konkurranse har en helt perifer plass i avisstrukturen.

Hovedinntrykket etter å ha sett på de forskjellige formene for grensekonkurranse, er at dette ikke er noe dynamisk element i avisutviklingen. Mye skyldes i stedet historisk treghet. Når det skjer store endringer i kommunikasjonsmønster eller kommunestruktur, tar det gjerne en generasjon før avisvalget er helt tilpasset til den nye situasjonen. Enkelte aviser har fremdeles små "lommer" inne i distriktet til naboavisen som er spor etter kommuner som ble nedlagt rundt 1970.

Andre former for grensekrig skyldes at det ikke er samsvar mellom kommuneinndelingen og det lokale kommunikasjonsmønsteret. Råde og Enebakk er langt fra de eneste kommunene med områder som trekkes mot hvert sitt overordnede sentrum.

5 Vekst for lokale fådagersaviser

Fra begynnelsen av 70-tallet og frem til i dag har det vært en sterk vekst i antall utgiversteder for lokale fådagersaviser. Mens det var 77 slike utgiversteder i 1969, var det 115 i 1999 (tabell 6.4). Dette betyr at det er blitt konkurranse mellom fådagersaviser og lokale dagsaviser på stadig flere steder.

Fådagersavisene var tidligere nokså ujevnt fordelt over landet. Flest slike aviser var det langs kysten på Vestlandet, men det var også mange fådagersaviser på Sørlandet og i Nordland. Et naturlig spørsmål i denne forbindelse er om veksten for fådagersavisene har bidratt til å forsterke eller svekke denne geografiske fordelingen.

Utviklingen i Gudbrandsdalen blir av og til brukt som illustrasjon på at det norske avismønsteret nærmer seg strukturen på Vestlandet. Så sent som i 1988 ble området bare dekket av de to dagsavisene fra Lillehammer, dvs. Gudbrandsdølen Lillehammer Tilskuer og Dagningen. I dag er de to Lillehammer-avisene gått sammen. Distriktet har til gjengjeld fått tre nye fådagersaviser: Fjuken (Skjåk), Vigga (Dombås) og Dølen (Vinstra).

Tabell 6.4: Utgiversteder i 1969, 1990 og 1999 i forskjellige deler av landet.

	Utgiversted for fådagersavis ¹⁾				Alle utgiversteder			
	1969	1990	1999	Endring 1969-99	1969	1990	1999	Endring 1969-99
Oslo/Akershus	7	4	3	-4	8	9	8	0
Oslofjord-området ²⁾	12	7	12	0	26	24	29	3
Hedmark/ Oppland	4	4	5	1	9	11	12	3
Agder	6	7	9	3	10	11	13	3
Vestlandet	28	46	54	26	35	57	62	27
Trøndelag	9	12	16	7	13	17	20	7
Nord-Norge	11	12	16	5	21	25	29	8
I alt	77	92	115	38	123	155	174	51

¹⁾Utgiversted som bare har fådagersavis. Steder med dagsavis og fådagersavis er regnet som utgiversted for dagsavis.

²⁾Østfold, Buskerud, Vestfold, Telemark

Kilde: Avisregisteret ved Institutt for Journalistikk.

Når vi ser på den geografiske fordelingen for landet som helhet, er det tydelig at utviklingen i Gudbrandsdalen ikke er typisk (tabell 6.4). Veksten for lokale fådagersaviser har først og fremst kommet i de områdene som hadde mange slike aviser fra før. De fire Vestlandsfylkene har nesten fått fordoblet antall utgiversteder for fådagersaviser, fra 28 i 1969 til 54 i 1999. Økningen gjelder først og fremst Rogaland, Hordaland og Møre og Romsdal, mens situasjonen i Sogn og Fjordane har vært relativt stabil. Det har også vært en tydelig vekst i Trøndelag og Nord-Norge, der tallet på fådagersaviser også var relativt høyt fra før.

6 Oppsummering

Norge har en variert lokal avisstruktur med både storbyaviser, store og mellomstore lokale dagsaviser og lokale fådagersaviser. Den største avisen i den enkelte kommune har vanligvis mer enn 50 prosent husstandsdekning, og når dermed ut til et stort flertall av befolkningen. Selv om det har blitt færre steder med tradisjonell lokal dagsavis konkurranse de siste 30 årene, gjør den varierte avisstrukturen at de fleste områder fremdeles har mer enn en lokal avis.

Veksten for lokale fådagersaviser har gjort at konkurransen mellom lokale dagsaviser og lokale fådagersaviser er blitt mer vanlig. Slik konkurranse har en helt annen karakter enn den tradisjonelle konkurransen mellom lokale dagsaviser. Lokale fådagersaviser er mest vanlig på Vestlandet, og utviklingen de siste 30 årene har ikke bidratt til å utjevne disse geografiske forskjellene.

Litteratur

- Compaine, Benjamin N. (1980): *The Newspaper Industry in the 1980's*. Knowledge Industry Publications, New York.
- Furhoff, Lars (1967): *Upplagespiralen*. Svenska Bokförlaget/Norstedts, Stockholm.
- Futsæter, Knut-Arne (1991): *Avislesing i et sosiokulturelt perspektiv*. Rapport nr. 3, Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.
- Gustafsson, Karl Erik (1978): *The circulation spiral and the principle of household coverage*. *Scandinavian Economic History Review*, vol. 26 (1).
- Høst, Sigurd (1987): *Løssalgsvekst og markedsdeling*. Endringer i den norske avisstrukturen i 70- og 80-årene. Publikasjon nr. 10, Møre og Romsdal Distriktshøgskule, Volda.
- Høst, Sigurd (1996): *Aviskonkurransen*. Institutt for Journalistikk, Fredrikstad.
- Høst, Sigurd (1999a): *Avisåret 1998*. Stabilt opplag, svake aviser tilbake. IJ-rapport 1/99, Institutt for Journalistikk, Fredrikstad.
- Høst, Sigurd (1999): *Newspaper Growth in the Television Era*. The Norwegian Experience. *Nordicom Review*, vol 20 (1).
- Høst, Sigurd og Severinsson, Ronny (1997): *Avisstrukturen i Norge og Sverige – 1960 til 1995*. Rapport 5/97, Institutt for Journalistikk, Fredrikstad.
- Lundby, Knut og Skogerbo, Elin (1988): *Medieutvikling, kultur og regional identitet*. Rapport 1/1988, Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.
- NOU 1992:14 *Mål og midler i pressepolitikken*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.
- Roppen, Johann (1991): *Kva står i avisa?* Rapport 9104, Møreforsking, Volda.
- Roppen, Johann (1993): *Journalistikk i bygdeaviser*. En innholdsanalyse av Møre, Møre-Nytt, Vest-Avisa og Sulaposten 1965-1990. Publikasjon nr. 46, MRDH Volda.
- Rosse, James N. og Dertouzos, James N. (1978): *Economic issues in mass communication industries*. *Studies in Industry Economics* No. 99, Stanford University, Stanford California.
- Weibull, Lennart (1995): *Det lokala tidningsvalet*. I Lennart Weibull og Charlotta Kratz (red.): *Tidningsmiljöer*. Dagstidningsläsning på 1990-talet.

JMG, Göteborgs Universitet, Göteborg.
Øye, Olav-Johan (1993): Lokalavis og regionavis. Konkurransen og marknadsdeling i historisk perspektiv. Arbeidsrapport V 9320, Møreforskning, Volda.

Vedlegg 7

Tabellvedlegg

Tabell 7.1: Aviser 1999 etter type, opplag¹⁾ og foreningstilknytning.²⁾

Avis	Utg.sted	Utg. Pr uke	Opplag 1999	Endring fra 1998	Pst. av 1998	Forening
<i>Løssalgsaviser</i>						
Dagbladet	Oslo	7	206.969	612	100,3	NAL
VG - Verdens Gang	Oslo	7	373.552	8.940	102,5	NAL
2 aviser	Samlet opplag		580.521			
<i>Storbyaviser</i>						
Adresseavisen	Trondheim	6	89.909	1.107	101,2	NAL
Aftenposten	Oslo	7	284.251	-3.827	98,7	NAL
Bergens Tidende	Bergen	7	94.562	112	100,1	NAL
Stavanger Aftenblad	Stavanger	6	73.414	787	101,1	NAL
4 aviser	Samlet opplag		542.136			
<i>Nr.2-aviser i de største byene</i>						
Bergensavisen	Bergen	7	29.972	-1.050	96,6	NAL
Dagsavisen	Oslo	7	40.349	-3.443	92,1	NAL
Rogalands Avis	Stavanger	6	16.248	-273	98,3	NAL
3 aviser	Samlet opplag		86.569			
<i>Riksspredte menings- bærende aviser</i>						
Dagen	Bergen	6	9.677	-1.364	87,6	NAL
Dagens Næringsliv	Oslo	6	69.346	767	101,1	NAL
Finansavisen	Oslo	6	16.552	1.740	111,7	NAL
Klassekampen	Oslo	6	6.477	-29	99,6	NAL
Nationen	Oslo	6	18.039	-272	98,5	NAL
Vårt Land	Oslo	6	29.937	-148	99,5	NAL
6 aviser	Samlet opplag		150.028			
<i>Ledende lokale dagsaviser</i>						
Agderposten	Arendal	6	26.123	361	101,4	NAL
Akershus Amtstidende	Drøbak	5	8.590	159	101,9	NAL
Altaposten	Alta	6	5.536	71	101,3	NAL
Asker og Bærums Budstikke	Sandvika	6	31.289	-462	98,5	NAL
Aura Avis	Sunndalsøra	4	3.693	-22	99,4	NAL
Bladet Vesterålen	Sortland	5	10.855	28	100,3	NAL
Brønnøysunds Avis	Brønnøysund	5	4.817	61	101,3	NAL
Drammens Tidende	Drammen	6	46.528	318	100,7	NAL
Eidsvold Blad/Ullensaker-Blad	Eidsvoll	5	8.958	259	103,0	NAL

Tabell 7.1: Aviser 1999 etter type, opplag¹⁾ og foreningstilknytning.²⁾

Avis	Utg.sted	Utg. Pr uke	Opplag 1999	Endring fra 1998	Pst. av 1998	Forening
Farsunds Avis	Farsund	6	6.084	89	101,5	NAL
Finnmark Dagblad	Hammerfest	6	10.374	12	100,1	NAL
Finnmarken	Vadsø	6	7.619	-199	97,5	NAL
Firda	Førde	6	14.660	-351	97,7	NAL
Firdaposten	Florø	4	5.787	-178	97,0	NAL
Fredriksstad Blad	Fredrikstad	7	23.651	473	102,0	NAL
Fremover	Narvik	6	10.114	-79	99,2	NAL
Fædrelandsvennen	Kristiansand	6	46.621	-341	99,3	NAL
Gjengangeren	Horten	6	6.054	-19	99,7	NAL
Glåmdalen	Kongsvinger	6	21.267	-124	99,4	NAL
Gudbrandsdølen Dagnin- gen	Lillehammer	6	28.990	-401	98,6	NAL
Hadeland	Brandbu	5	7.647	40	100,5	NAL
Hamar Arbeiderblad	Hamar	6	28.857	164	100,6	NAL
Harstad Tidende	Harstad	6	15.308	-27	99,8	NAL
Haugesunds Avis	Haugesund	6	38.307	-178	99,5	NAL
Helgeland Arbeiderblad	Mosjøen	6	10.243	43	100,4	NAL
Kragerø Blad Vestmar	Kragerø	6	4.665	184	104,1	NAL
Lindesnes	Mandal	6	6.697	-168	97,6	NAL
Lofotposten	Svolvær	6	9.673	-387	96,2	NAL
Laagendalsposten	Kongsberg	6	10.955	20	100,2	NAL
Moss Avis	Moss	7	15.128	366	102,5	NAL
Namdals-Avisa	Namsos	6	13.410	-181	98,7	NAL
Nordlands Framtid	Bodø	6	20.092	-165	99,2	NAL
Nordlys	Tromsø	6	30.967	43	100,1	NAL
Oppland Arbeiderblad	Gjøvik	6	29.485	328	101,1	NAL
Porsgrunns Dagblad	Porsgrunn	5	6.367	-188	97,1	NAL
Rana Blad	MoiRana	6	11.209	10	100,1	NAL
Ringerikes Blad	Hønefoss	6	13.152	-76	99,4	NAL
Rjukan Arbeiderblad	Rjukan	5	2.538	67	102,7	NAL
Romerikes Blad	Lillestrøm	6	40.222	-1.684	96,0	NAL
Romsdals Budstikke	Molde	6	19.004	72	100,4	NAL
Sandefjords Blad	Sandefjord	6	15.429	0	100,0	NAL
Sarpsborg Arbeiderblad	Sarpsborg	6	17.008	-389	97,8	NAL
Sogn Avis	Leikanger	5	10.852	37	100,3	NAL
Sunnhordland	Leirvik	5	8.583	68	100,8	NAL
Sunnmørsposten	Ålesund	6	38.494	576	101,5	NAL
Sør-Trøndelag	Orkanger	5	7.125	-80	98,9	NAL
Telen	Notodden	6	5.839	-42	99,3	NAL

Tabell 7.1: Aviser 1999 etter type, opplag¹⁾ og foreningstilknytning.²⁾

Avis	Utg.sted	Utg. Pr uke	Opplag 1999	Endring fra 1998	Pst. av 1998	Forening
Tidens Krav	Kristiansund	6	16.050	-49	99,7	NAL
Troms Folkeblad	Finnsnes	6	7.442	158	102,2	NAL
Trønder-Avisa	Steinkjer	6	23.909	-47	99,8	NAL
Tønsbergs Blad	Tønsberg	6	33.639	71	100,2	NAL
Valdres	Fagernes	4	9.765	42	100,4	NAL
Varden	Skien	6	32.112	-326	99,0	NAL
Østlandets Blad	Ski	6	18.029	-641	96,6	NAL
Østlands-Posten	Larvik	6	14.505	4	100,0	NAL
Østlendingen (div.utg)	Elverum	6	24.483	-471	98,1	NAL
Øvre Smaalenene/Indre Sm.	Askim	5	14.689	-21	99,9	NAL
58 aviser	Samlet opplag		970.002			
<i>Lokale dagsaviser, nr. 2</i>						
DrammensAvisa	Drammen	6	11.896	-931	92,7	NAL
Fr.stad-avisa Demokraten	Fredrikstad	7	9.263	-603	93,9	NAL
Hamar Dagblad	Hamar	6	-	-	NY	NAL
Moss Dagblad	Moss	6	5.923	-448	93,0	NAL
Nordlandsposten	Bodø	6	15.426	-725	95,5	NAL
Telemarksavisa	Skien	6	22.143	-113	99,5	NAL
Tromsø	Tromsø	6	10.110	500	105,2	NAL
7 aviser	Samlet opplag		74.761			
<i>Lokale 2-3 dagersaviser</i>						
Agder (Flekkefj.Tidende)	Flekkefjord	3	8.609	21	100,2	NAL
Akers Avis/Groruddalen Budst	Oslo	2	16.093	162	101,0	LLA
Andøyposten	Andenes	3	2.459	-73	97,1	NAL
Arbeidets Rett	Røros	3	7.280	110	101,5	NAL
Askøyværingen	Kleppstø	2	4.898	119	102,5	NAL
Aust-Agder Blad	Risør	3	3.664	-19	99,5	NAL
Bladet Harstad	Harstad	3	2.072	-491	80,8	NAL+LLA
Bygdanytt	Ytre Arna	2	3.948	-176	95,7	NAL
Bygdebladet	Sjødølt	2	2.544	4	100,2	LLA
Bygdeposten	Vikersund	3	5.792	8	100,1	NAL
Bømlo-Nytt	Bømlo	3	3.873	-178	95,6	NAL
Dalane Tidende	Egersund	3	8.233	-58	99,3	NAL
Driva	Sunndalsøra	3	4.326	-34	99,2	NAL
Fanaposten	Fana	2	4.719	-219	95,6	NAL
Firda Tidend	Sandane	3	3.043	-80	97,4	NAL
Fjordabladet	Nordfjordeid	3	2.923	12	100,4	NAL+LLA
Fjordenes Tidende	Måløy	3	6.694	5	100,1	NAL

Tabell 7.1: Aviser 1999 etter type, opplag¹⁾ og foreningstilknytning.²⁾

Avis	Utg.sted	Utg. Pr uke	Opplag 1999	Endring fra 1998	Pst. av 1998	Forening
Fjordingen	Stryn	3	4.685	14	100,3	NAL+LLA
Fosna-Folket	Brekstad	3	7.665	-240	97,0	NAL
Framtid i Nord	Olderdalen	3	3.877	427	112,4	NAL+LLA
Fylket	Molde	3	1.717	-910	65,4	NAL
Grannar	Etne	2	3.941	-21	99,5	LLA
Grenda	Rosendal	3	2.142	50	102,4	NAL
Grimstad Adressetidende	Grimstad	3	6.298	302	105,0	NAL
Hallingdølen	Ål	3	9.612	17	100,2	NAL
Haramsnytt	Brattvå	2	2.876	39	101,4	NAL+LLA
Hardanger Folkeblad	Odda	3	5.867	-12	99,8	NAL
Helgelands Blad	Sandnessjøen	3	6.637	7	100,1	NAL
Hitra-Frøya	Sandstad	2	4.493	33	100,7	NAL
Hordaland	Voss	3	10.231	124	101,2	NAL
Hordaland Folkeblad	Norheimsund	2	5.797	183	103,3	NAL
Indre Akershus Blad	Bjørkelangen	3	6.593	52	100,8	NAL
Innh. Folkeblad og Verdal.	Verdal	3	5.162	25	100,5	NAL
Jarlsberg	Holmestrand	3	3.147	294	110,3	NAL+LLA
Jærbladet	Bryne	3	11.219	-1.174	90,5	NAL
Karmsund	Haugesund	2	-	-	-	LLA
Kvinnheringen	Kvinnherad	3	4.809	-54	98,9	NAL
Levanger-Avisa	Levanger	3	4.882	-31	99,4	NAL+LLA
Lillesandsposten	Lillesand	2	4.172	-12	99,7	NAL
Lofot-Tidende	Leknes	2	4.648	-59	98,7	NAL+LLA
Malvik-Bladet	Hommelvik	2	2.820	2	100,1	NAL
Møre	Volda	3	3.836	7	100,2	LLA
Møre-Nytt	Ørsta	3	5.461	144	102,7	NAL
Nordhordland	Lindås	2	4.325	325	108,1	NAL
Nordstrands Blad	Oslo	2	3.237	282	109,5	NAL
Nye Troms	Moen, Mål- selv	3	4.765	121	102,6	NAL
Ofotens Tidende	Narvik	3	3.606	-8	99,8	NAL
Opdalinge	Oppdal	3	3.168	-71	97,8	NAL
Os og Fusaposten	Os	2	5.375	44	100,8	LLA
Rakkestad Avis	Rakkestad	3	2.453	-14	99,4	NAL
Raumnes	Årnes	3	4.919	220	104,7	NAL
Ringsaker Blad/Brumund- dølen	Moelv	3	7.750	56	100,7	NAL
Ryfylke	Sauda	2	2.732	-34	98,8	LLA
Røyken og Hurums Avis	Slemmestad	3	3.869	-1.343	74,2	NAL
Saltenposten	Fauske	3	3.798	-1.509	71,6	NAL

Tabell 7.1: Aviser 1999 etter type, opplag¹⁾ og foreningstilknytning.²⁾

Avis	Utg.sted	Utg. Pr uke	Opplag 1999	Endring fra 1998	Pst. av 1998	Forening
Sandnesposten	Sandnes	2	5.203	493	110,5	NAL
Setesdølen	Bygland	2	4.523	-19	99,6	NAL
Stjørdalens Blad	Stjørdal	3	7.045	-56	99,2	NAL
Strandbuen	Jørpeland	2	3.673	119	103,3	NAL+LLA
Strilen	Lindås	3	6.377	-99	98,5	NAL
Suldalsposten	Sand	2	2.324	26	101,1	LLA
Sunnmøringen	Stranda	2	2.107	26	101,2	LLA
Sykkylvsbladet	Sykkylven	2	2.701	36	101,4	LLA
Sør-Varanger Avis	Kirkenes	3	4.428	15	100,3	NAL
Trønderbladet	Melhus	3	5.552	215	104,0	NAL
Tvedestrandsposten	Tvedestrand	3	3.828	-47	98,8	NAL
Ullern Avis/Akersposten	Oslo	2	3.826	-251	93,8	LLA
Varingen	Nittedal	2	5.522	32	100,6	NAL
Vesteraalens Avis	Stokmarknes	3	2.883	-13	99,6	NAL
Vestlandsnytt	Fosnavåg	2	5.420	218	104,2	NAL+LLA
VestNytt	Straume	3	6.175	-24	99,6	NAL
Vest-Telemark Blad	Kviteseid	3	5.739	49	100,9	NAL+LLA
Vikebladet Vestposten	Ulsteinvik	3	4.996	106	102,2	NAL
Ytre Sogn	Høyanger	2	2.016	216	112,0	-
Ytringen	Kolvereid	2	3.034	6	100,2	NAL
Åndalsnes Avis	Åndalsnes	3	4.193	-8	99,8	NAL
Årdal & Lærdal avis	Årdal	3	2.612	193	108,0	NAL
Åsane Tidende	Bergen	2	-	-	-	-
78 aviser	Samlet opplag		371.615			
<i>Lokale ukeaviser</i>						
Byavisen	Kristiansand	1	-	-	-	-
Bygdaposten for Hjelme- land	Hjelmeland	1	2.007	56	102,9	LLA
Bygdebladet (R.berg/Rsøy)	Randaberg	1	2.489	413	119,9	LLA
Bø Blad	Bø	1	2.117	10	100,5	LLA
Drangedalsposten	Drangedal	1	1.427	1.427	NY	LLA
Dølen	Vinstra	1	1.718	196	112,9	LLA
Finnmarksposten	Honningsvåg	1	-	-	-	LLA
Fjell-Ljom	Røros	1	2.533	-27	98,9	LLA
Fjuken	Bismo	1	3.387	555	119,6	LLA
Frostringen	Frosta	1	1.258	48	104,0	LLA
Gjesdalbuen	Ålgård	1	2.808	189	107,2	LLA
Høvågavisa	Høvåg	1	1.231	61	105,2	LLA
Inderøyningen	Sakshaug	1	1.602	65	104,2	LLA

Tabell 7.1: Aviser 1999 etter type, opplag¹⁾ og foreningstilknytning.²⁾

Avis	Utg.sted	Utg. Pr uke	Opplag 1999	Endring fra 1998	Pst. av 1998	Forening
Laksevaags Avis	Bergen	1	-	-	NY	LLA
Lierposten	Tranby	1	2.609	188	107,8	LLA
Lokalavisa Nord-Salten	Hamarøy	1	2.406	-225	91,4	LLA
Marsteinen	Storebø	1	2.267	216	110,5	LLA
Meløyavisa	Glomfjord	1	3.140	436	116,1	LLA
Meråker-Posten	Meråker	1	1.342	152	112,8	LLA
Nordvestnytt	Nordsmøla	1	2.374	-78	96,8	LLA
Ostringen	Valestrandfos- sen	1	-	-	-	LLA
Ranaposten	Mo i Rana	1	1.992	-	NY	NAL
Samningen	Årland	1	1.306	-5	99,6	LLA
Sande Avis	Sande	1	1.672	87	105,5	LLA
Selbyggen	Selbu	1	3.119	38	101,2	LLA
Snåsninge	Snåsa	1	1.658	33	102,0	LLA
Sola Bladet	Sola	1	2.889	375	114,9	LLA
Steinkjer-Avisa	Steinkjer	1	3.164	4	100,1	LLA
Storfjord-Nytt	Norddal	1	1.590	108	107,3	LLA
Sulaposten	Langevåg	1	2.452	106	104,5	LLA
Svalbardposten	Longyearbyen	1	2.871	315	112,3	LLA
Svelviksposten	Svelvik	1	2.603	56	102,2	LLA
Sydvesten	Bergen	1	1.750	52	103,1	LLA
Søgne og Songdalen Buds- tikke	Søgne	1	-	-	NY	LLA
Søvesten	Kyrksæterøra	1	1.449	144	111,0	LLA
Tysnes	Uggedalseid	1	2.392	20	100,8	LLA
Tysvær Bygdeblad	Grindafjord	1	1.842	34	101,9	LLA
Vaksdal Posten	Dale	1	2.348	-41	98,3	LLA
Vennesla Tidende	Vennesla	1	2.378	-98	96,0	LLA
Vestavind	Buavåg	1	1.123	9	100,8	LLA
VestAvisa	Syvde	1	2.090	57	102,8	LLA
Vestnesavisa	Vestnes	1	1.814	71	104,1	LLA
Vigga	Dombås	1	1.889	230	113,9	LLA
Øksnesavisa	Øksnes	1	1.712	-103	94,3	LLA
Østerdølen	Koppang	1	1.370	-	NY	NAL+LLA
Østhavet	Vardø	1	1.291	-364	78,0	LLA
Øy-blikk	Åsestranda	1	1.717	-10	99,4	LLA
Øyene	Nøtterøy	1	-	-	NY	LLA
Øyposten	Finnøy	1	1.180	155	115,1	LLA
49 aviser	Samlet opplag		99.417			
Nasjonale fådagersaviser						

Tabell 7.1: Aviser 1999 etter type, opplag¹⁾ og foreningstilknytning.²⁾

Avis	Utg.sted	Utg. Pr uke	Opplag 1999	Endring fra 1998	Pst. av 1998	Forening
Assu	Alta	2	963	196	125,6	NAL
Computerworld	Oslo	2	7.486	-654	92,0	NAL
Dag og Tid	Oslo	1	6.319	-447	93,4	NAL
Folket	Oslo	1	3.041	-1.154	72,5	NAL
Folkets Framtid	Oslo	1	8.562	298	103,6	NAL
Fiskaren	Bergen	3	9.726	124	101,3	NAL
Fiskeribladet	Harstad	2	17.792	-281	98,4	NAL
Fremskritt	Oslo	1	-	-	-	-
Friheten	Oslo	1	-	-	-	-
Klar Tale	Oslo	1	-	-	-	NAL+LLA
Min Aigi	Karasjok	2	-	-	-	-
Morgenbladet	Oslo	1	-	-	-	-
Ny Tid	Oslo	1	-	-	-	-
Sagat	Lakselv	3	2.317	14	100,6	NAL+LLA
Søndag-Søndag	Oslo	1	-	-	-	-
15 aviser	Samlet opplag		94.588			
Aftenposten Aften	Oslo	5	180.497	-5.920	96,8	NAL
223 aviser i alt	Samlet opplag		3.150.134			

¹⁾Opplagstall som ikke er godkjent, er ikke vist i tabellen. Ved beregning av samlet opplag er det brukt anslåtte tall for disse avisene.

²⁾Inndelingen er gjort etter NALs typologi og følger ikke på alle punkter Statens medieforvaltnings inndeling som gir grunnlag for produksjonstilskudd

Kilde: Høst avisåret 1999

Tabell 7.2: Enkeltavisenes økonomi

Avis	Inntekt 1998	Inntekt 1997	Drift- resultat 1998	Drifts- margin 1998	Drifts- resultat 1997	Drifts- margin 1997	E/K 1998	E/K % 1998
Adresseavisen	508.761	498.285	2.160	0,5	67.585	13,6	270.752	39
Aftenposten	2.133.808	2.116.387	304.091	14,3	375.757	17,8	440.458	33
Agder	17.881	17.625	2.103	11,8	2.098	11,9	17.973	70
Agderposten	100.787	96.077	9.470	9,4	10.467	10,8	60.425	59
Akers Avis/Grorud- dalen	15.251	14.222	1.870	10,2	1.185	8,3	5.862	47
Akershus Amtsti- dende	29.661	27.122	3.380	11,4	3.546	13,1	1.933	15
Altaposten	20.370	19.921	1.808	8,9	1.827	9,2	7.620	54
Andøyposten	5.707	5.675	717	12,5	806	14,2	3.483	75
Arbeidets Rett	18.682	18.527	2.961	15,8	2.760	14,9	7.423	50

Tabell 7.2: Enkeltavisenes økonomi

Avis	Inntekt 1998	Inntekt 1997	Drift- resultat 1998	Drifts- margin 1998	Drifts- resultat 1997	Drifts- margin 1997	E/K 1998	E/K % 1998
A & B Budstikke	157.567	149.762	17.690	11,2	19.040	12,7	154.843	72
Askøyværingen	9.122	7.692	679	7,4	341	4,4	3.223	51
Åssu	3.549	3.054	56	1,6	262	8,5	529	58
Aura Avis	9.013	8.500	182	2,0	248	2,9	3.585	44
Aust Agder Blad	6.832	6.566	471	6,9	632	9,6	1.449	44
Bergens Tidende	543.591	533.853	14.375	2,6	23.375	4,4	193.045	29
Bergensavisen	135.685	136.503	(9.741)	-7,2	(4.899)	-3,6	1.368	3
Bladet Harstad	4 348	2.968	(1.273)	-29,2	(1.287)	-43,3	(2.947)	-387
Bladet Tysnes	2.409	1.873	30	1,2	12	0,6	88	
Bladet Vesterålen	29.943	28.773	2.353	7,8	2.724	9,4	7.930	50
Brønnøysunds Avis	14.780	30.356	(313)	-2,1	145	0,5	9.521	71
Bygdanytt	7.284	6.974	531	7,2	620	8,8	2.191	49
Bygdebladet	3.802	3.687	127	3,3	98	2,6	30	2
Bygdebladet for Randaberg	2.357		(161)	-6,8			120	13
Bygdaposten f. Hjelmel	1.736	1625	52	2,9	127	7,8	724	63
Bygdeposten	10.195	9.661	(288)	-2,8	525	5,4	(895)	-25
Bø Blad	1.708	1.536	7	0,4	18	1,2	344	55
Bømlo-Nytt	6.153	4.773	32	0,5	78	1,6	133	4
Computerworld	78.603	74.239	4.008	5,1	8.198	11,0	2.583	9
Dag og Tid	7.494	7.667	(168)	-2,2	81	1,1	831	37
Dagbladet	823.184	798.367	30.587	3,7	25.024	3,1	84.381	39
Dagen	33.844	33.265	(1.114)	-3,3	486	1,5	2.915	22
Dagens Næringsliv	381.751	314.984	92.714	24,2	75.778	24,1	60.947	26
Dagsavisen Arb	158.289	159.078	(13.118)	-8,3	(2.013)	-1,3	20.351	31
Dalane Tidende	26.863	22.980	6.105	22,7	5.398	23,5	23.393	61
DTBB	230.876	220.370	46.000	19,9	39.461	17,9	61.425	34
Driva	9.350	8.769	349	3,7	278	3,2	3.826	63
Dølen	1.905	560	(69)	-3,6	(889)	-158,8	(774)	-225
Eidsvold Blad	28.787	29.407	(626)	-2,2	2.798	9,5	4.772	42
Fanaposten	7.116	6.671	(51)	-0,7	(18)	-0,3	2.253	52
Farsunds Avis	20.999	18.021	1.742	8,3	1.480	8,2	8.807	41
Finansavisen	80.556	57.297	10.424	12,9	5.648	9,9	13.410	33
Finnmark Dagblad	39.820	39.229	1.463	3,7	3.313	8,4	11.169	43
Finnmarken	27.176	27.001	1.423	5,2	2.329	8,6	10.435	49
Finnmarksposten	1.527	1.389	(135)	-8,8	(455)	-32,7	82	12
Firda Tidend	5.566	5.377	106	1,9	61	1,1	825	27
Firda	56.040	53.752	5.569	9,9	5.387	10,0	21.431	49

Tabell 7.2: Enkeltavisenes økonomi

Avis	Inntekt 1998	Inntekt 1997	Drift- resultat 1998	Drifts- margin 1998	Drifts- resultat 1997	Drifts- margin 1997	E/K 1998	E/K % 1998
Firdaposten	15.316	14.743	563	3,6	878	6,0	2.681	36
Fiskaren	4.741	11.809	(843)	-17,8	(493)	-4,2	4.648	47
Fiskeribladet	15.306	13.910	(107)	-0,7	216	1,6	1.747	44
Fjell-ljom	1.697	1.661	107	6,3	(105)	-6,3	330	34
Fjordabladet	6.648	7.503	323	4,9	526	7,0	438	17
Fjordenes Tidende	12.333	11.280	1.389	11,3	1.283	11,4	17.940	66
Fjordingen	10.556	10.770	807	7,6	1.058	9,8	7.501	62
Fjuken	2.635	2.069	97	3,6	173	83	785	32
Folket	4.878	5.929	(248)	-5,0	(324)	-5,5	430	44
Folkets Framtid	8.430	7.983	987	11,7	(218)	-2,7	5.985	43
Fosna-Folket	14.514	13.812	908	6,2	726	5,2	7.281	61
Framtid i Nord	6.302	4.988	309	4,9	(14)	-0,3	24	1
Fredriksstad Blad	96.593	91.859	9.788	10,1	5.221	5,7	41.669	61
Frostingen	1.149	1 135	5	0,4	11	0,9	161	36
Fylket	7.895	7.599	(787)	-10,0	(94)	-1,2	88	4
Fædrelandsvennen	187.906	182.682	12.451	6,6	24.301	13,3	164.685	63
Gjengangeren	26.031	23.587	3.331	12,8	2.621	11,1	14.930	73
Gjesdalbuen	3.583	3.551	(256)	-7,1	210	5,9	50	3,6
Glåmdalen	84.352	83.960	3.619	4,3	5.332	6,3	16.883	37
Grannar	5.591	5.184	112	2,0	186	3,6	1.004	32
Grenda	2.678	2.733	91	3,3	105	3,8	648	27
Grimstad Adr	12.395	12.020	1.522	12,3	1.694	14,1	8.107	70
Gudbr./Lilleh.	106.875	83.972	3.722	3,5	(373)	-0,4	14.230	25
Hadeland	22.722	21.713	764	3,4	195	0,9	10.359	64
Halden Arbeiderblad	62.356	58.175	485	0,8	2.742	4,7	9.300	31
Hallingdølen	26.460	24.723	2.389	9,0	3.058	12,4	7.460	49
Hamar Arbeiderblad	151.893	142.170	15.636	10,3	14.010	10,9	73.077	53
Haramsnytt	3.343	3.320	187	5,6	159	4,8	186	11
Hardanger Folke- blad	16.239	16.090	2.216	13,6	3.493	21,7	18.699	77
Harstad Tidende	87.004	74.927	1.004	1,2	3.164	4,2	42.226	34
Haugesunds Avis	149.209	144.351	29.141	19,5	28.724	19,9	53.516	46
Helgeland Arb.bl.	38.468	37.306	3.117	8,1	2.882	7,7	8.682	42
Helgelands Blad	15.064	14.521	417	2,8	(326)	-2,2	17.552	83
Hitra-Frøya	7.161	6.371	1.248	17,4	1.014	15,9	3.822	67
Hordalands Folke- blad	5.360	5.117	612	12,0	607	11,9	4.626	76
Hordaland	18.273	17.891	754	4,1	1.740	9,7	3.769	33
Høvågavisa	1.198		(89)	-7,4			17	3

Tabell 7.2: Enkeltavisenes økonomi

Avis	Inntekt 1998	Inntekt 1997	Drift- resultat 1998	Drifts- margin 1998	Drifts- resultat 1997	Drifts- margin 1997	E/K 1998	E/K % 1998
Inderøyingen	1.648	1.680	(119)	-7,2	30	1,8	95	17
Indre Akershus Blad	11.875	11.144	226	1,9	583	5,2	333	7
Indre/Øvre Smaal.	56.825	57.049	5.254	9,2	8.106	14,2	9.262	35
Innh.F/Verdalingen	9.911	8.800	757	7,6	38	0,4	2.020	37
Jarlsberg Avis	5.911	5.217	126	2,1	47	0,9	132	10
Jærbladet	33.575	31.877	4.423	13,1	4.833	15,1	2.583	19
Klassekampen	24.620	27.557	(2.775)	-11,3	(955)	-3,5	(6.771)	-148
Kragerø Blad	14.373	4.870	(2.427)	-16,8	(443)	-9,0	7.794	24
Kvinnheringen	4.398	11.314	389	8,8	1.336	11,8	-	-
Levanger-Avisa	9.777	8.817	193	2,0	40	0,5	1.320	34
Lierposten	2.173	1.942	(145)	-6,6	29	1,5	(344)	-45
Lillesands-Posten	5.927	5.514	101	1,7	412	7,1	107	31
Lindesnes	19.455	18.907	1.764	9,1	2.239	11,8	1.343	15
Lofotposten	35.428	34.843	1.903	5,4	1.237	3,6	4.575	29
Lofot-Tidende	8.029	6.639	715	8,9	255	3,8	1.811	43
Lokalavisa Nord- salten	2.284	2.042	106	4,6	(26)	-1,3	88	12
Lokalbladet Sel- byggen	2.456	2.329	(10)	0,4	(27)	-1,2	1.382	59
Laagendalsposten	40.182	35.971	3.243	8,1	2.090	5,8	5.634	25
MalvikBladet	3.569	3.278	155	4,4	143	4,3	614	41
Marsteinen	2.320	1.973	117	5,0	(143)	-7,3	(84)	-8
Meløyavisa	2.131	2.100	(34)	-1,5	170	8,1	102	18
Meråker-posten	1.395	1.278	(71)	-5	(94)	-7,4	44	-8
Moss Avis	56.183	62.049	2.683	4,8	4.522	7,3	7.643	20
Moss Dagblad	26.560	25.736	(7.061)	-26,5	(2.346)	-9,1	7.604	2
Møre	7.302	8.674	(321)	4,3	112	1,2	3.250	63
Møre-Nytt	9.596	9.735	919	9,6	963	9,9	7.663	73
Namdals-Avisa	43.614	41.968	3.362	7,8	4.605	11,0	13.565	44
Nationen	63.113	64.350	(1.016)	-1,6	2.412	3,7	7.602	24
Nordhordland	8.561	8.773	27	0,3	101	1,2	(137)	-4,4
Nordlands Framtid	77.266	74.693	(113)	-0,1	936	1,3	6.816	18
Nordlandsposten	52.304	0.447	(710)	-1,4	859	1,7	7.488	27
Nordlys	124.356	130.166	9.563	7,7	1.213	11,7	38.307	48
Nordstrands Blad	4.381	4.158	127	2,9	55	1,3	159	14
Nordvest-nytt	1.994	2.133	(134)	-6,7	(12)	-0,6	(267)	-48
Ny Tid	4.727	5.038	(104)	-2,2	184	3,7	(462)	-65
Nye Troms	9.020	8.871	483	5,3	739	8,3	2.145	43
Ofotens Tidende	8.018	6.626	(442)	-,5	(155)	-2,3	(1.633)	-54

Tabell 7.2: Enkeltavisenes økonomi

Avis	Inntekt 1998	Inntekt 1997	Drift- resultat 1998	Drifts- margin 1998	Drifts- resultat 1997	Drifts- margin 1997	E/K 1998	E/K % 1998
Opdalinge	7.914	7.812	1.081	13,6	1.215	15,5	-	-
Oppland Arbeider- blad	119.891	111.419	18.389	15,3	14.789	13,2	53.700	2
Os- og Fusaposten	7.761	7.572	323	41	36	0,5	3.241	59
Porsgrunns Dagblad	17.380	17.396	(538)	-3,1	(362)	-2,0	(852)	-20
Rakkestad Avis	7.199	.893	3	0	(690)	-11,7	218	9
Rana Blad	52.305	51.248	3.624	6,2	.220	10,1	27.244	59
Raumnes	9.086	8.529	126	1,4	(68)	-0,8	3.333	57
Ringerikes Blad	59.097	6.839	11.606	19,6	11.033	19,4	20.174	42
Rjukan Arbeiderblad	6.779	6.484	(488)	-7,2	41	8,3	1.061	41
Rogalands Avis	63.813	61.928	123	0,2	1.047	1,7	14.331	42
Romerikes Blad	190.784	174.293	34.893	18,3	24.170	13,9	14.333	15
Romsdals Budstikke	66.960	65.322	10.977	16,4	11.635	17,8	19.111	38
Ryfylke	4.291	3.697	272	6,3	135	3,7	1.018	61
Røyken og H.Avis	10.896	9.390	(215)	-2,0	(728)	-7,8	957	22
Sagat	5.236	5.230	(339)	-6,4	68	1,3	1.771	48
Saltenposten	4.305	3.649	13	0,3	421	11,5	86	6
Samningen	1.005	987	36	3,5	22	2,2	494	55
Sande Avis	1.440	1.297	6	0,4	3	0,2	48	11
Sandefjords Blad	69.312	66.149	10.724	15,5	11.875	18,0	23.438	45
Sandnesposten	6.636	3.857	(1.529)	-23,0	(2.322)	-60	228	7,4
Sarpsborg Arb.	98.454	97.130	6.921	7,0	16.370	16,9	36.666	27
Setesdølen	5.960	.912	270	4,5	256	4,3	1.513	43
Snåsninge	1.143	1.337	16	1,4	53	4,0	111	22
Sogn Avis	25.279	24.517	2.556	10,1	2.954	12,0	9.439	44
Solabladet	6.321	5.5582	762	12,0	60	1,0	635	21
Stavanger Aftenblad	452.541	436.743	51.497	11,4	64.781	14,8	346.798	76
Steinkjer-Avisa	3.502	4.010	(239)	6,8	146	3,7	305	16
Stjørdalens Blad	17.763	18.236	(889)	-5,0	996	5,5	3.578	40
Storfjordnytt	1.815	1.727	24	1,3	82	4,7	174	23
Strandbuen	5.750	5.432	220	3,8	443	8,2	2.305	71
Strilen	12.072	11.250	264	2,1	484	4,3	1.830	30
Sulaposten	2.182	1.839	95	4,3	166	9,0	448	30
Suldalsposten	4.282	2.926	42	0,9	(46)	-1,6	574	23
Sunnhordland	31.432	28.448	2.459	7,8	1.979	7,0	4.296	31
Sunnmøringen	2.744	2.513	(57)	-2,0	(1)	0,0	109	12
Sunnmørsposten	138.797	126.704	20.679	14,9	1.147	12,0	43.759	42
Svalbardposten	2.452	2.486	(132)	-5,4	121	4,9	828	27
Svelviksposten	2.120	1.915	68	3,2	(189)	-9,9	(42)	-8

Tabell 7.2: Enkeltavisenes økonomi

Avis	Inntekt 1998	Inntekt 1997	Drift- resultat 1998	Drifts- margin 1998	Drifts- resultat 1997	Drifts- margin 1997	E/K 1998	E/K % 1998
Sydvesten	1.741	1.719	(204)	-12,2	(197)	-11,5	(1.213)	-999
Sykkylvsbladet	4.148	3.883	91	2,1	248	6,4	603	29
Sør-Trøndelag	34.884	32.103	4.423	12,7	3.917	12,2	21.065	67
Sør-Varanger Avis	10.258	9.484	488	4,7	(39)	-0,4	3.216	48
Søvesten	1.423	1.644	29	2,0	(59)	-3,6	(354)	-125
Telemarksavisa	93.868	80.188	3.501	3,7	(4.497)	-5,6	4.306	8
Telen	20.679	19.725	1.245	6,0	1.731	8,8	10.877	71
Tidens Krav	51.118	50.306	4.67	9,1	6.729	13,4	8.666	32
Troms Folkeblad	23.982	22.652	1.736	7,2	1.265	5,6	.253	31
Tromsø	42.721	41.444	4.273	10,0	4.759	11,5	12.499	58
Trønder-Avisa	76.484	75.753	229	0,3	697	0,9	25.627	51
Trønderbladet	10.559	9.765	846	8,0	881	9,0	1.368	22
Tvedestrandsposten	6.289	6.136	377	6,0	290	4,7	1.124	46
Tysvær bygdeblad	1.862	1.798	(16)	-0,8	3	0,2	227	24
Tønsbergs Blad	152.270	175.388	17.619	11,6	27.611	15,7	108.502	61
Vaksdalposten	2.052	2.094	78	3,8	135	6,5	223	25
Valdres	45.468	40.020	329	0,7	119	0,3	7.646	19
Varden	131.972	128.622	239	0,2	3.821	3,0	40.184	38
Varingen	10.642	10.333	545	5,1	770	7,5	7.706	72
Vennesla Tidende	3.000	2.933	355	11,8	59	2,0	297	20
Vesteraalens Avis	6.185	6.032	9	0,1	364	6,0	681	35
Vestavind	1.025	904	14	1,3	(39)	-4,3	25	7
Vestavisa	1.827	1.808	(26)	-1,4	188	10,4	615	47
Vestlandsnytt	6.576	6.101	592	9,0	97	1,6	2.812	66
Vestnesavisa	2.263	2.110	(72)	-3,2	42	2,0	47	8
Vestnytt	10.611	9.120	1.562	14,7	1.129	12,4	4.408	55
Vest-Telemark Blad	8.008	7.466	(261)	-3,3	302	4,1	1.057	30
VG	1.395.838	1.382.216	220.606	15,8	230.078	16,6	644.410	58
Vigga	2.317	2.172	(105)	-4,5	(321)	-13,9	(256)	-51
Vikebladet Vestpos- ten	9.132	8.515	917	10,0	617	7,2	4.036	57
Vårt Land	101.930	100.831	920	0,9	1.851	1,8	3.909	9
Ytringen Avis	5.362	5.405	(603)	-11,2	(118)	-2,0	773	39
Øksnesavisa	2.096	1.895	(53)	-2,5	(19)	-1,0	(106)	-18
Østhavet	1.504	1.588	(256)	-17	186	11,72	(187)	-62
Østlandets Blad	72.534	72.049	6.581	9,1	4.178	5,8	48.782	70
Østlands-Posten	81.987	81.818	14.477	17,6	1.262	1,5	36.845	43
Østlendingen	108.935	106.367	(2.376)	-2,1	2.110	2,0	72.276	74
Øy-Blikk	1.920	1.913	(88)	-4,5	70	3,7	(98)	-14

Tabell 7.2: Enkeltavisenes økonomi

Avis	Inntekt 1998	Inntekt 1997	Drift- resultat 1998	Drifts- margin 1998	Drifts- resultat 1997	Drifts- margin 1997	E/K 1998	E/K % 1998
Åndalsnes Avis	6.556	6.205	603	9,2	436	7,0	2.002	56
Årdal og Lærdal avis	5.063	10.534	(1.047)	-21	(191)	-1,8	(3.021)	-369

Tabell 7.3: Oversikt over samkjøringer. Norske annonsesamkjøringer 1998. Opplag 1998, lesertal og tall på aviser som er med i samkjøringen

Samkjøring	Opplag	Lesertal	Antall aviser
Media-Riks	479 667	1 331 000	36
Tre store	255 879	699 000	3
StorOslo Samkjøringen	159 362	481 000	4
De fire neste	169 575	439 000	4
StorOslo samkj. m/Dagsavisen	144 550	404 000	5
Felles-Riks	92 188	383 000	3
Media Nor AS	124 403	309 000	9
Hedmark/Oppland Media	108 632	275 000	4
Nord-Norge samkjøringen - Stormarkedsavisene	105 747	252 000	6
StorOslo samkjøringen Finans	100 758	244 000	6
Nordlyssamkjøringen	84 824	216 000	6
Samkj. Nationen/Vårt Land	48 396	210 000	2
Telemark/Agder Samkjøringen m/telen	86 337	202 000	4
Telemark/Agdersamkjøringen	80 456	196 000	3
Gardermoen Pluss	77 445	185 000	4
Nord-Norge samkjøringen - Kystavisene	57 459	181 000	14
Møre og Romsdal Avis-Samkjøring	61 210	165 000	3
Annonseamarbeid Buskeru	66 740	155 000	3
Østfoldsamkjøringen	58 884	155 000	6
Media Link Vestfold AS	69 571	149 000	4
Østlandssamkjøringen	49 978	140 000	4
Oslofjordsamkjøringen Syd	56 610	136 000	2
Telemarksamkjøringen	60 575	129 000	2
Telemarksamkjøringen m/Telen	54 694	123 000	3
Romerike øst	48 447	114 000	2
Oslofjordsamkjøringen Nord	37 940	100 000	2
Minisamkjøringen	32 648	98 000	2
Nord Norge Samkjøringen Narvik/Harstad/Vest-erålen	42 450	97 000	6
Nordlandssamkjøringen	30 450	86 000	2
Oslofjordsamkjøringen	33 432	79 000	3
Fylkessamkjøringa for Sogn og Fjordane	28 209	73 000	5

Tabell 7.3: Oversikt over samkjøringer. Norske annonsesamkjøringer 1998. Opplag 1998, lesertal og tall på aviser som er med i samkjøringen

Samkjøring	Opplag	Lesertal	Antall aviser
Trøndersamkjøringen	20 328	59 000	4
Nye Indre Samkjøringen	23 718	58 000	4
Finnmarksamkjøringen	18 180	56 000	2
Helgelandsamkjøringen	21 399	53 000	2
Innherredsamkjøringa Nord-Trøndelag	10 050	26 000	2
Annonnesamkjøringen Nord-Trøndela	26 984		2
Media Vest Sogn og Fjordane	25 103		4
Sørøy-samkjøringa	10 092		2

Tabell 7.4: Samkjøringenes geografiske dekning 1999

	A-pressen	A-pressen og Orkla	Orkla	Schibsted mm.	Andre
Nasjonale	Media Riks				Felles-Riks, Samkj. Nationen/Vårt Land
Oslo		Stor-Oslo Samkjørin- gen 1)			
Akershus	Gardermoen Pluss, Nye Indre Samkjøringen	Stor-Oslo Samkjørin- gen 1)	Oslofjord-samkjørin- gen		
Østfold	Østfold- samkjørin- gen, Nye Indre Samkjøringen		Oslofjord-samkjørin- gen		
Hedmark	Gardermoen Pluss, H/O- Media		Østlands-samkjørin- gen 2), Mini- samkjøringen		
Oppland	Gardermoen Pluss, H/O Media		Østlands-samkjørin- gen 2)		
Buskerud			Annonse-samarbeid		
Buskerud,			De fire neste		
Vestfold		Media-Link Vestfold			
Telemark			Telemark/Agder samkjøringen, De fire neste		
Aust-Agder			Telemark/Agder samkjøringen		
Vest-Agder			De fire neste		
Rogaland				Tre Store	

Tabell 7.4: Samkjøringenes geografiske dekning 1999

	A-pressen	A-pressen og Orkla	Orkla	Schibsted mm.	Andre
Hordaland				Tre Store	
Sogn og Fjordane	Media Vest Sogn og Fjordane 3)		Fylkessamkjøringa for Sogn og Fjordane 3)		
Møre og Romsdal			De fire neste, Møre og Romsdal Avissamkjøring		Sørøy-samkjøringa
Sør-Trøndelag	Trønder-samkjøringen			Tre Store	
Nord-Trøndelag	Trønder-samkjøringen				Innherred samkjøringa Nord Trøndelag
Nordland	Media-Nor, Nordland-samkjøringen, Helgeland-samkjøringen			Nord-Norge Samkjøringen	

¹⁾Fra 1.1.2000 gikk avisene Asker og Bærums Budstikke og Østlandets Blad ut av stor-Oslo samkjøringa og gikk med i en ny samkjøring med Aftenposten Aften og Avis1. Østlandets Blad er eid av Orkla, som også er største aksjonær med 30 prosent i Asker og Bærums Budstikke. Der er Schibsted nest største aksjonær med 10 prosent. Schibsted eier Aftenposten Aften og Avis1. A-pressen vil på sin side la Romerikes Blad gå inn i samkjøring med gratisavisa Oslo-posten, der A-pressen kjøpte 20 prosent 1999.

²⁾Østlandssamkjøringen ble nedlagt fra 1.1.2000.

³⁾Fra 1.1.2000 gikk Sogn Avis inn i Media Vest Sogn og Fjordane, som da omfattet de to største avisene i fylket, Avis Firda (A-pressen) og Sogn Avis. Sogn Avis vil likevel fortsette i Fylkessamkjøringen for Sogn og Fjordane til 31.12.2001.

Kilde: (Eierskapstilsynet)

Tabell 7.5: Støtte i 1998 og 1999 (Prod. = Produksjonstilskudd)

Avisens navn	Opplag 1998	Prod.1998	Prod. 1999
Akers Avis/Groruddalen	15 931	253 798	213 757
Altaposten	5 465	1 061 335	893 895
Andøyposten	2 532	646 030	544 110
Dagsavisen Arbeiderbladet	43 792	28 514 300	29 152 816
Askøyværingen	4 779	253 798	213 757
Aura Avis	3 715	530 668	446 947
Aust-Agder Blad	3 683	323 015	272 055
Bergensavisen	31 022	22 172 054	19 655 181
Brønnøysunds Avis	4 756	922 900	777 300
Byavisen	1 156		310 920
Bygdanytt	4 124	806 550	723 179
Bygdebladet	2 540	253 798	213 757

Tabell 7.5: Støtte i 1998 og 1999 (Prod. = Produksjonstilskudd)

Avisens navn	Opplag 1998	Prod.1998	Prod. 1999
Bygdeposten	5 784	323 015	272 055
Bømlo-Nytt	4 051	323 015	272 055
Dagen	11 041	7 847 924	6 790 157
Demokraten	9 866	4 952 677	4 931 722
Driva	4 360	530 668	446 947
Dølen	1 522		310 920
Fanaposten	4 938	253 798	213 757
Farsunds Avis	5 995	530 668	446 947
Finnmarksposten	1 423	369 160	310 920
Firda Tidend	3 123	323 015	272 055
Firdaposten	5 965	392 233	330 352
Fjordabladet	2 911	323 015	272 055
Fjordingen	4 671	323 015	272 055
Fremtiden (senere DrammensAvisa)	12 827	6 863 755	5 537 565
Fylket	2 627	624 058	531 495
Gjengangeren		530 668	
Grannar	3 962	253 798	213 757
Grenda	2 092	530 668	446 947
Grimstad Adressetidende	5 996	323 015	272 055
Haramsnytt	2 837	253 798	213 757
Hordaland Folkeblad	5 614	253 798	213 757
Innh.Folkebl. ogVerdalingen	5 137	323 015	272 055
Hitra-Frøya Lokalavis	4 460	253 798	213 757
Klassekampen	6 506	5 653 646	4 001 156
Kragerø Blad Vestmar	4481	530 668	446 947
Kvinnheringen	4863	530 668	446 947
Levanger-Avisa	4913	323 015	272 055
Lillesands-Posten	4184	253 798	213 757
Lofotposten	10 060	1 014 179	569 453
Trønderbladet	5 337	323 015	272 055
Moss Dagblad	6 371	3 122 785	3 177 770
Møre	3 829	323 015	272 055
Møre-Nytt	5 317	323 015	272 055
Nationen	18 311	13 355 662	11 224 004
Nordhordland	4 000	530 668	446 947
Nordlandsposten	16 151	1 832 290	1 524 205
Nordstrands Blad	2 955	253 798	213 757
Nye Troms	4 644	646 030	544 110
Ofotens Tidende	3 614	903 500	777 528
Opdalinge	3 239	323 015	272 055

Tabell 7.5: Støtte i 1998 og 1999 (Prod. = Produksjonstilskudd)

Avisens navn	Opplag 1998	Prod.1998	Prod. 1999
Porsgrunns Dagblad	6 555	2 782 895	2 362 894
Raumnnes	4 699	323 015	272 055
Rjukan Arbeiderblad	2 471	461 450	388 650
Rogalands Avis	16 521	1 104 0918	9 174 162
Ryfylke	2 766	253 798	213 757
Samhold		1 289 572	
Setesdølen	4 542	253 798	213 757
Årdal Og Lærdal Avis	2 419	323 015	272 055
Strandbuen	3 554	253 798	213 757
Sykkylvsbladet	2 665	253 798	213 757
Sør-Varanger Avis	4 413	646 030	544 110
Telemarksavisa	22 256	5 453 213	4 519 177
Telen	5 881	530 668	446 947
Tromsø	9 610	4 584 594	4 162 441
Tvedestrandsposten	3 875	323 015	272 055
Ullern Avis/Akersposten	4 077	253 798	213 757
Varingen	5 490	253 798	213 757
Vennesla Tidende	2 476	184 580	155 460
Vest-Telemark Blad	5 690	323 015	272 055
Vesteraalens Avis	2 896	646 030	544 110
Vestlandsnytt	5 202	253 798	213 757
Vikebladet Vestposten	4 890	323 015	272 055
Vårt Land	30 085	20 450 622	17 881 706
Ytringen	3 028	253 798	213 757
Rakkestad Avis	2 467	323 015	272 055
Åndalsnes Avis	4 201	323 015	272 055
Sunnmøringen	2 081	253 798	213 757
Frostringen	1 210	184 580	155 460
Lofot-Tidende	4 707	369 160	427 515
Marsteinen	2 051	184 580	155 460
Meløyavisa	2 704	369 160	310920
Meråker-Posten	1 190	184 580	155 460
Os og Fusaposten	5 331	253 798	213 757
Røyken og Hurums Avis	5 212	323 015	272 055
Samningen	1 311	184 580	155 460
Lokalbladet Selbyggen	3 081	184 580	155 460
Steinkjer-Avisa	3 160	425 587	155 460
Sulaposten	2 346	184 580	155 460
Suldalsposten	2 298	253798	213 757
Svelvikposten	2 547	184 580	155 460

Tabell 7.5: Støtte i 1998 og 1999 (Prod. = Produksjonstilskudd)

Avisens navn	Opplag 1998	Prod.1998	Prod. 1999
Bladet Tysnes	2 372	184 580	155 460
Tysvær Bygdeblad	1 808	184 580	155 460
Vaksdal Posten	2 389	184 580	155 460
Vestavind	1 114	184 580	155 460
Vestavisa	1 114	184 580	155 460
Øy-Blikk	1 727	184 580	155 460
Framtid I Nord	3 450	646 030	544 110
Svalbardposten	2 556	184 580	155 460
Vestnytt		253 798	
Storfjordnytt	1 482	184 580	155 460
Nordvest-Nytt	2 452	184 580	155 460
Vestnesavisa	1 743	184 580	155 460
Malvik Bladet	2 818	184 580	155 460
Fjuken	2 832	184 580	155 460
Drangedal Blad		323 015	
Fiskaren	9 602	2 907 508	2 543 233
Gjesdalbuen	2 619	184 580	155 460
Finansavisen		6 663 981	
Sandnesposten	4 710	253 798	213 757
Øksnesavisa	1 815	369 160	310 920
Jarlsberg	2 853	323 915	272 055
Inderøyningen	1 537	184 580	155 460
Lokalavisen Tønsberg		123 053	
Sande Avis	1 585	184 580	155 460
Fjell-Ljom	2 560	184 580	155 460
Åsane Tidende	2 404	253 798	213 757
Sydvest Nytt	1 698	184 580	155 460
Bø Blad	2 107	184 580	155 460
Søvesten	1 305	184 580	155 460
Lierposten	2 421	184 580	155 460
Vigga	1 659	184 580	155 460
Snåsninge	1 625	184 580	155 460
Østhavet	1 655	369 160	310 920
Nye Karmsund	1 280	184 580	155 460
Vossingen		184 580	
Solabladet	2 514	184 580	155 460
Saltenposten	5 307	369 160	310 920
Lokalavisa Nordsalten	2 631	369 160	310 920
Bygdaposten For Hjelmeland	1 951	369 160	155 460
Bladet Harstad	2 563	369 160	310 920

Tabell 7.5: Støtte i 1998 og 1999 (Prod. = Produksjonstilskudd)

Avisens navn	Opplag 1998	Prod.1998	Prod. 1999
Høvågavisa	1 170		310 920
Øyposten	1 025		310 920
Bygdebl. Randaberg og Rennesøy	2 076		310 920
Totalt		187 164 380	158 272 008 673
