

Konsekvenser av markedsfinansiering og privatisering av NRK.

Utredning, bestilt av Kultur- og Kirkedepartementet.
Av dr.polit. Johann Roppen (johann.roppen@gmail.com)¹
Volda, 9. september 2009.

Hovedpunkt i utredningen.

- I denne utredningen drøftes noen av spørsmålene som reiser seg hvis det skulle bli aktuelt å markedsbasere finansieringen av NRK og å selge NRK til private. Grunnlaget for vurderingene er hentet fra tilgjengelig informasjon om det norske kringkastingsmarkedet hva gjelder bedrifter, publikum og reklame. For noen spørsmål er det dratt paralleller til andre land, særlig Norden.
- Usikkerhetsmomenter ved utredningen er at det er uklart hvordan et salg og markedsfinansiering av NRK mer konkret skal gjennomføres. Det viktigste enkeltpunktet er her hvorvidt NRK eller andre kringkastere fortsatt skal ha allmennkringkastingsforpliktelser på en eller annen måte, eller ikke. Det er også usikkert hvordan reklamemarkedet vil utvikle seg og i hvilken grad det vil være mulig å finansiere allmennkringkasting utelukkende ved markedsbaserte løsninger.
- NRKs inntreden i det kommersielle kringkastingsmarkedet vil medføre dramatiske og uforutsigbare endringer og det er usannsynlig at alle dagens aktører kan ha samme aktivitetsnivå som i dag. Det er usannsynlig at markedet alene vil tilføre NRK ressurser av samme omfang som i dag. NRK kan ha høyere verdi som konsern, enn som enkeltdeler med helt andre navn.
- Markedsfinansiering av NRK Radio vil medføre en kraftig nedskjæring av det norske radiotilbudet og det er ikke usannsynlig at det bare vil være rom for en eneste nasjonal radiokanal med allmennkringkastingspreg. NRKs nettsatsing har vist seg å være lite attraktiv i det kommersielle markedet og vil i dagens format ha problemer med å overleve på kommersielle vilkår.
- Ved reklamefinansiering av NRK vil TV 2 få konkurranse fra NRK også i reklamemarkedet. Dette setter TV 2 i en usikker situasjon. NRKs kommersielle konkurrenter må ventes å ta rettslige skritt for å forsinke og forhindre både utsalget og innføring av markedsfinansiering av NRK.
- Et salg av NRK vil få store og uforutsigbare konsekvenser for norske programprodusenter, og distributørene vil få færre og dyrere fjernsynskanaler å formidle, samtidig som et svekket NRK i publikumsmarkedet vil kunne svekke fjernsyn som medium.
- Store deler av NRKs programtilbud i dag vil bli borte eller sterkt redusert i omfang. Det vil særlig gå ut over kostbar virksomhet som nyhets- og aktualitetsprogram. I tillegg blir det vanskelig å finansiere barneprogram, programmer på samisk, programmer for minoriteter, tegnspråktolking, Kringkastingsorkesteret og regionale sendinger.

1. Om oppdraget

Kultur- og Kirkdepartementet (KKD) ved Åse Kringstad har bestilt denne utredningen, og spørsmålet som skal utredes er formulert slik:

«Utredningen skal se på hvilke konsekvenser det vil få dersom dagens lisensfinansiering av NRK avvikes og det i stedet åpnes for reklamefinansiering og privatisering av NRKs virksomhet. Utredningen skal blant annet ta for seg hvilke konsekvenser dette vil ha for henholdsvis NRK, andre kringkastere, og for innholdstilbudet til ulike grupper i befolkningen.»

Jeg vil her bruke det mer generelle begrepet markedsbasert finansiering framfor begrepet reklamefinansiering, fordi både reklamefinansiering, brukerbetaling, sponing og annet kan være aktuelle finansieringsformer for privateide kringkastere.ⁱⁱ Det er likevel reklamemarkedet som er den viktigste inntektskilden i mediemarkedet.

Spørsmålet tangerer mediepolitiske, juridiske, økonomiske og medievitenskapelige perspektiver og denne utredningen kan naturligvis på ingen måte gjøre fyllestgjørende rede for spørsmål knyttet til alle disse fagfeltene. Det har bare vært mulig å peke på noen få, men etter min mening sentrale spørsmål og mulige konsekvenser.

Det er problematisk å utrede disse spørsmålene fordi det er usikkert hvordan privatisering og markedsbasert finansiering mer konkret skal innføres og gjennomføres. Det viktigste uavklarte spørsmålet er om NRK i framtida skal ha allmennkringkastingsforpliktelser. Andre uavklarte spørsmål er for eksempel hvordan NRK skal stykkes opp? Kan det tenkes at flere av de oppstykkede delene kan fortsatt bruke navnet «NRK»? Hva skjer med deler som ikke har kjøpere? Skal reklamefinansiering innføres før eller etter at NRK blir solgt? Det finnes heller ikke direkte sammenlignbare eksempel på statlige allmennkringkastere som har blitt solgt, så det er lite erfaring å dra på.

Endelig er det som kjent slik at de fleste reklamefinansierte mediebedrifter på grunn av sterk reduksjon i reklameinntektene sliter tungt i disse dager, og det er vanskelig å vite om og når utviklingen vil bedre seg.

Det er gitt meget knapp tidsfrist for utredningen ved at bestillingen er inngitt av KKD den 4. september 2009 og frist for levering ble satt til onsdag 8. september. Dette har naturlig nok satt store begrensninger på hvor bredt og dypt denne utredningen kan gå.

2. Bakgrunn for spørsmålet

Spørsmålet i denne utredningen har koplinger til den aktuelle politiske situasjonen. Forslaget om å privatisere og markedsfinansiere NRK har blitt brakt på den politiske dagsorden av Fremskrittspartiet, som har vært alene om dette standpunktet. Spørsmålet har i liten grad tidligere blitt utredet i Norge, og det er begrenset erfaring å gjøre seg nytte av fra andre land, fordi ingen land det er naturlig å sammenligne seg med både har snudd om på finansieringsmåten og dessuten solgt den statlige allmennkringkasteren til private.ⁱⁱⁱ

I denne utredningen vil det tas utgangspunkt i en tenkt situasjon hvor Fremskrittspartiets politikk på dette området skal gjennomføres, og det skal så vurderes hvilke konsekvenser den vil få. Antakelig vil dette være mest politisk aktuelt i en situasjon hvor Fremskrittspartiet har regjeringsmakt og da vil kunne gjennomføre sin politikk også på andre områder. Selv om det er usikkerhet om hva slags utslag dette vil gi, blant annet fordi Fremskrittspartiet aldri har vært i regjeringsposisjon tidligere, så må man anta at de varslede tiltakene på kort sikt vil føre til en betydelig styrking av privat sektor i Norge. Man kan da anta at bedriftene vil øke sine reklameinvesteringer. Teoretisk sett kunne det da bli skapt et finansieringsgrunnlag for flere og ulike mediebedrifter. Erfaringene fra mediemarkedet tyder heller på at de dominerende aktørene vil tjene mest på en slik økning fordi annonsørene ofte opplever det som mest effektivt å benytte seg av markedslederens tjenester.

Videre må man anta at en del av dagens reguleringer i reklamemarkedet vil bli opphevet eller liberalisert. Spesielt den første av disse faktorene vil antakelig føre til volumvekst i reklame-markedet, men det er høyst usikkert hvor omfattende og langvarig en slik vekst vil kunne bli. På den andre siden er det også usikkert hvor stor del av den den innsparte kringkastingsavgiften som fortsatt vil bli brukt på medier. Det vil jo også handle om hvilket medietilbud som vil blir tilgjengelig og hvordan det samlede kostnadsbildet for konsumentene vil endre seg. For eksempel har Fremskrittspartiet varslet at det ønsker at aviser og magasin/ukeblad skal ha samme sats for merverdiavgift, noe som kan medføre at papiraviser blir dyrere og dermed mindre attraktive.

3. Hva med allmennkringkasting?

Helt sentralt i vurderingen av et utvalg av NRK står hva slags oppgaver NRK skal utføre i framtida. I en salgsprosess er spørsmålet om allmennkringkasting et viktig moment som får betydning for en rekke andre spørsmål. Hvis NRK ikke lenger skal oppfylle allmennkringkastingsforpliktelser faller grunnlaget for særbehandling av NRK bort. Samtidig vil en kringkaster uten slike forpliktelser ha et langt lavere programmessig ambisjons- og kostnadsnivå enn i dag. Derimot blir det vanskelig å tenke seg at NRKs inntektsnivå kan bli det samme under markedsforhold som under dagens finansiering med kringkastingsavgift.

En formening om hvor mye dyrere det er å drive allmennkringkasting enn å drive rent kommersiell kringkasting kan man få ved å sammenligne nøkkeltall for allmennkringkasteren TV 2 med den kommersielle kanalen TVNorge.^{iv} I 2005 var kostnaden pr sendetime kr 241.000 for TV 2, og kr 53.000 hos TVNorge. Hver ansatt i TV 2 produserte i gjennomsnitt 12 timer program årlig, mens hver ansatt i TVNorge årlig produserte 95 timer program.^v Grunnen til at TVNorge kan drive så mye billigere er i hovedsak at kanalen har en langt mindre ambisiøs nyhets- og aktualitetsdekning enn TV 2, og i stedet kan sende rimeligere programmer kjøpt i det internasjonale markedet. I all hovedsak er dette engelskspråklige programmer.^{vi}

Det synes i dag som at man i TV 2 er usikre på om det vil være mulig å tilby allmennkringkastingsinnhold bare finansiert av markedet når alle forpliktelser og privilegier faller bort ved utgangen av 2009. En årsak til TV 2s høye utgifter er naturligvis at NRK er den dominerende aktør i markedet for allmennkringkasting og dermed en viktig konkurrent for TV 2 i publikumsmarkedet. Det er også knyttet usikkerhet til om det kommersielle radiomarkedet kan finansiere to reklamefinansierte allmennradioer. P4 har som kjent god økonomi, men konkurrenten Radio Norge har gått med underskudd fram til i dag.

- Hvorvidt NRK eller andre kringkasterne skal ha allmennkringkastingsforpliktelser går ikke tydelig fram av Fremskrittspartiets forslag, noe som gjør det vanskelig å vite hva forslaget egentlig innebærer.

4. Konsekvenser for NRK

Internt i NRK vil antakelig flertallet av medarbeiderne være usikre på framtida hvis det blir bestemt at selskapet skal stykkes opp og selges. Men det kan også være grunn til å minne om at NRK også er landets største mediebedrift og besitter stor og mangfoldig kompetanse og kapasitet. Man kan derfor også anta at NRKs kommersielle konkurrenter vil være urolige for hva som vil skje den dagen NRK må inn på «deres» markeder for å overleve.

Det kan her minnes om situasjonen på New Zealand der det viste seg at den statlige allmennkringkasteren klarte seg meget godt i konkurransen med kommersielle aktører, men ikke med tradisjonelt allmennkringkasterinnhold.^{vii}

4.1 Reklamemarkedet og NRKs utgifter^{viii}

NRKs budsjett var i 2008 på ca 4,35 milliarder kroner hvor kringkastingsavgift utgjør 94 prosent av inntektene. Kringkastingsavgiften og NRKs inntekter har de siste ti åra vokst omtrent i samme takt som i Danmark, mens Sverige og Finland ligger på et lavere nivå. Når det gjelder allmennkringkastingens omfang og tjenestetilbud kan man ikke si at det er store forskjeller mellom de nordiske land. Kan man forvente at markedet gjennom reklamefinansiering og betalingsfjernsyn kan finansiere NRK på samme aktivitetsnivå og bredde som i dag?

Institutt for Reklame og Medias tall for 2008 viser at det ble solgt fjernsynsreklame for ca 3,2 milliarder kroner og radioreklame for ca 0,6 milliarder kroner. Dette utgjorde til sammen ca 20 prosent av den samlede reklameomsetning i Norge og var omlag på samme nivå som året før. NRKs utgifter utgjør altså mer enn det samlede omfanget av kringkastingsreklame. Skal NRK drives videre med samme omfang som i dag, og uten at de eksisterende reklamefinansierte kanaler skal bli skadelidende må altså verdien av kringkastingsreklamen i Norge dobles.^{ix}

Vil NRK som reklamekanal medføre at annonsørene kan nå fram til nye, interessante publikumsgrupper og det totale markedet for kringkastingsreklame av den grunn vil øke? TV 2 har hatt noe lavere andel av publikumsmarkedet enn NRK, men har til gjengjeld en sterkere stilling hos yngre aldersgrupper enn det NRK har. Å åpne for reklame i NRK vil derfor ikke gi annonsørene vesentlig tilgang til nye seergrupper som i liten grad har vært eksponert for fjernsynsreklame, og det er derfor liten grunn til å tro at den samlede reklamepotten til kringkastingsreklame vil øke. Norge har de ti siste år hatt den høyeste omsetningen av fjernsynsreklame pr innbygger i Norden, noe som kan forklares både med at det har vært god økonomi i Norge, men også at markedet for kringkastingsreklame er velutviklet.^x

Man må som sagt anta at det samlede volum av reklame vil øke som en følge av Fremskrittspartiets økonomiske politikk, men hvor mye denne økningen kan bli og om den er varig er usikkert, og de dominerende aktørene vil antakelig ta mesteparten av økningen.

Hvis NRK skal begynne å selge reklame så vil konkurransen mellom tilbydere av kringkastingsreklame bli hardere, og man kan ikke forvente en volumøkning på annonsørsiden bare som følge av at NRK kommer inn som en tilbyder av fjernsynsreklame.

- NRKs inntreden i det kommersielle kringkastingsmarkedet vil medføre dramatiske og uforutsigbare endringer og det er usannsynlig at alle dagens aktører kan ha samme aktivitetsnivå som i dag.
- Det er usannsynlig at markedet alene vil tilføre NRK ressurser av samme omfang som i dag.

4.2 Konsekvenser av en oppstyking av NRK

NRKs aktiviteter spenner over et stort spekter av medier, kanaler og enkeltredaksjoner og programmer. Fjernsyn er det viktigste mediet når det gjelder kostnader, antall ansatte, publikumsandel og allmennlig oppmerksomhet. Det er uklart på hvilken måte NRK skal stykkes opp. Ett av flere sentrale spørsmål blir hvem som skal eie merkevaren «NRK». Det synes umiddelbart problematisk at konkurrerende bedrifter skal kunne bruke samme merkenavn, og alle deler av det tidligere NRK kan således ikke lenger kalle seg NRK. Mediekanaler som springer ut av NRK, men som mister NRK-navnet vil kunne få en vanskelig markedsituasjon og tilsvarende lavere markedspris hos potensielle kjøpere sammenlignet med den eller de kanalene som kan bruke NRK-navnet. Dette kan tyde på at verdien av helheten er større en enkeltdelene. Dette er i så fall en helt motsatt verdivurdering enn det man ser ved oppstyking av industrikonsern hvor delene ofte har større verdi enn helheten.

NRKs posisjon i publikumsmarkedet har sin største verdi i kraft av selskapets historie og å ha vært del av alle nordmenns liv fra fødselen av. I dagens medielandskap har NRK også en enestående rolle i kraft av å være den statlige allmennkringkasteren. Dette kan man se på som sentrale egenskaper ved merkevaren NRK. En vesentlig endring av rammevilkårene i form av finansiering

og eierskap vil kunne endre NRKs stilling i publikumsmarkedet på fundamentalt vis. Sagt på en annen måte: NRK som merkevare settes på spill. Vurderinger av dette har naturligvis betydning i en salgsprosess, i det minste når det gjelder verdivurdering. Et motargument er at NRK alt i dag har innhold med reklamepreg i form av selvfremmende virksomhet som egenreklame, henvisninger til nettsidene i radio og fjersynsprogram i tillegg til sponsorplakater. Men hvis det er en rådende oppfatning at NRK alt i dag er preget av reklameliknende budskaper, må man også anta at publikum ikke vil reagere spesielt mye på at NRK innfører reklame i full skala.

Av andre aktiviteter enn programproduksjon og kringkasting kan det nevnes at NRKs datterselskap NRK Aktivum søker å kommersialisere NRKs aktiviteter ved å for eksempel selge DVD-er med NRKs program og lisensiering av produkter med tilknytning til NRKs programmer. Det er naturligvis tenkelig at NRK kunne selge NRK Aktivum, men samtidig er hele ideen bak denne typen av kommersielle selskaper at de skal integreres med morselskapet, og igjen er dette en relasjon som blir lettere gjennom eiermessig fellesskap.

Den desidert største investeringen til NRK Aktivum er utbyggingen av det digitale bakkenettet for fjersyn gjennom 1/3 eierandel i eierselskapet Norges Televisjon (NTV) og distributøren RiksTV som selger betalingsfjersyn i det digitale bakkenettet. NRK har gjort det kjent at eierandelen i RiksTV er til salgs. Man kan tenke seg at NRK også kunne selge seg ut av NTV. På 1990-tallet solgte jo NRK sitt analoge bakkenett til Telenor. På den andre siden ser man at i Finland ble det digitale bakkenettet solgt til et fransk selskap, som i kraft av å være monopolist kunne ta en høy pris for distribusjon av kringkasting. Det er derfor usikkert om det er lønnsomt på lengre sikt å selge seg helt ut av distribusjonsnettet.

- NRK kan ha høyere verdi som konsern, enn som enkeltdele med helt andre navn.

4.3 Konsekvenser for NRK radio

Kringkastingsavgiften var opprinnelig knyttet til radioapparat, men siden kringkastingsavgiften nå utelukkende er knyttet til eierskap av fjersyn og i dagligtale kalles tv-lisens kan det være lett å overse at kringkastingsavgiften også finansierer NRK radio. NRKs radiotilbud omfatter 15 kanaler formidlet i FM, DAB og på nett. I 2008 sendte NRKs hovedkanaler (P1, P2 og P3) til sammen ca 21.000 programtimer.

I det norske nasjonale radiomarkedet har NRK en særstilling med ca 60 prosent markedsandel av samlet lyttetid. NRK P1 er Norges største enkeltkanal med en innholdsmessig profil som ikke er så forskjellig fra P4 og Radio Norge. Man kan derfor anta at P1 fortsatt ville kunne være stor i radiomarkedet, også med reklamefinansiering. P1s posisjon bygger riktignok også på store innslag av lokale sendinger og på NRKs spesielle egenskaper som allmennkringkaster - for eksempel at NRK er reklamefri. Disse faktorene kan altså endre seg under markedsfinansiering ved at lokal-sendinger er kostbart, og fordi man ikke kan vite sikkert om publikum vil reagere negativt på at NRK får reklame. NRKs nisjekanaler vil sannsynligvis få store problemer med å overleve på markedsvilkår.

Markedsleder på kommersiell allmennkringkasting er i dag P4 med knapt 100 ansatte og årlige driftsutgifter på vel 200 millioner kroner og god økonomi. P4 har lang erfaring som markedsleder innen reklamefinansiert kringkasting, og utvider nå også sin aktivitet til lokalradio. Konkurrenten Radio Norge (tidligere Kanal 24) har knapt 70 ansatte, en omsetning på 60-70 millioner kroner og store driftsunderskudd. Dagens reklamemarked for radio finansierer altså i praksis bare en kommersiell kanal, og det er ikke sannsynlig at reklamemarkedet for radio vil øke drastisk bare fordi det blir mer reklameplass tilgjengelig.

- Markedsfinansiering av NRK Radio vil medføre en kraftig nedskjæring av det norske radiotilbudet og det er ikke usannsynlig at det bare vil være rom for en eneste nasjonal radiokanal med allmennkringkastingspreg.

4.4 Konsekvenser for NRKs digitale tjenester

NRK har siden 2000 solgt reklame på sine nettsider, og i åra 2000 til 2007 solgte NRK også reklame på tekstfjernsyn. Salgsinntektene på NRKs nettsider har etter de siste offentliggjorte tall ikke oversteget ca 10 millioner kroner. Dette er så små inntekter at det ikke er sannsynlig at NRK.no vil kunne klare seg som et selvstendig selskap.

Derimot kan NRK.no fungere som en tilleggskanal for distribusjon av NRKs program og som returkanal for NRKs øvrige programmer, men dette fordrer tett integrering med NRKs øvrige aktiviteter og er vanskelig å tenke seg gjennomførbart uten eiermessig integrasjon. Skal NRK ikke lenger drives etter allmennkringkastingsprinsipper men selges i markedet kan man ikke på den ene siden begynne å ta betalt for formidling fra fjernsynsdistributører og samtidig la det samme stoffet være gratis tilgjengelig på nett. Dette taler for at NRK.no enten må redusere sitt gratistilbud eller innføre brukerbetaling. Per i dag synes begge alternativer å gjøre nrk.no mindre attraktiv enn konkurrerende tilbud.

- NRKs nettsatsing har vist seg å være lite attraktiv i det kommersielle markedet og vil i dagens format ha problemer med å overleve på kommersielle vilkår.

5. Konsekvenser for andre mediebedrifter

Andre mediebedrifter, særlig kringkastere, vil komme i et dilemma den dagen NRK blir til salgs og skal konkurrere i reklame- og betalingsmarkedet. På den ene siden kunne de fleste aktører godt klare seg med færre konkurrenter, og spesielt sterke konkurrenter. På den andre siden kunne det være fristende å sikre seg NRKs sterke markedsposisjon. Men denne markedsposisjonen er jo basert på dagens system med NRK som allmennkringkaster, og det er vanskelig å vite hvordan NRK vil klare seg som bare nok en reklamefinansiert aktør.

5.1 Finnes det kjøpere?

Det synes å være to hovedtyper av aktører som kunne vært aktuelle som kjøpere av NRK. Det er norske avisbaserte medieaktører og utenlandske kringkastings- eller multimediale aktører. Erfaringene fra etableringen både av TV 2 og av lokalfjernsyn viser at norske avisbaserte aktører har vært viktige for etableringer i kringkastingssektoren. Schibsted spilte en nøkkelrolle da TV 2 ble etablert i 1992 og var på et tidspunkt i ferd med å etablere et nordisk nettverk av kommersielle fjernsynskanaler, men har nå solgt seg helt ut av fjernsynsmarkedet. A–pressen er fortsatt en stor eier i TV 2, sammen med danske Egmont. Telenor og/eller A–pressen ville kunne være et norsk alternativ med tilstrekkelig kapital og mediekompetanse, men Telenors stilling i det norske mediemarkedet ville da bli ytterligere forsterket. Det er også tvilsomt om Konkurransetilsynet ville akseptere en fusjon mellom TV 2 og NRK og en slik fusjon ville også være stikk i strid med det bakenforliggende formålet med å stykke opp og selge ut NRK. I et mangfoldsperspektiv ville det selvsagt også være dypt problematisk med en samordning av NRK og TV 2.

Da Kanal24 (i dag Radio Norge) ble etablert var flere norske avishus sentrale i etableringsfasen, men trakk seg seinere ut til fordel for utenlandsk kapital da de ikke klarte å drive kanalen lønnsomt. Papiraviser har også stått sentralt i oppbyggingen av lokalfjernsyn, og har tatt over de aller fleste lokalfjernsynsselskap. Men lokalfjernsyn har aldri blitt lønnsomt, og en rekke av kanalene likevel blitt lagt ned da annonsemarkedet i det siste har blitt svekket.

Det er usikkert hvorvidt NRKs regionale sendinger har bidratt til å gjøre det vanskelig å skape lønnsomme lokalkringkastere, men i den grad det stemmer kan man ikke se bort fra at lokale og regionale mediehus kan være interessert i å overta NRKs lokalkringkasting, men den må da drives på et helt annet ambisjonsnivå enn i dag. Noe som kan øke risikoen ved å overta eller å drive

NRKs lokalkringkastere er at Fremskrittspartiet også ønsker å gjøre det enklere å etablere kringkasting. Det er derfor grunn til å anta at norske avisbaserte mediekonsern vil være forsiktige med å gjøre framtidige storinvesteringer i kringkasting.

Akkurat nå er det meget vanskelig å reise norsk kapital i den størrelsesorden som ville trenes for å overta og drive NRK. Av denne grunn har også Schibsted utsatt børsnoteringen av MediaNorge i inntil sju år. En faktor som kan endre på situasjonen kunne være en dramatisk vekst i reklameinntektene til norske medier som følge av en ny økonomisk politikk.

De siste årene har vi også sett en tendens til et større utenlandsk eierskap i norsk kringkasting. P4 og Radio Norge, TV3 og TVNorge eies i dag av utenlandske selskaper og TV 2 er 50 prosent eid av danske Egmont. På programsiden har vi også sett at Schibsted har solgt sitt produksjonsselskap Sandrew Metronome til det engelske selskapet Shine Group. På produksjonssiden er danske Egmont en av de største aktørene i Norge og Norden gjennom selskapet Nordisk Film. NRK er dermed den eneste 100 prosent norskeide nasjonale kringkaster og representerer også et stort nasjonalt produksjonsmiljø. Ved et eventuelt utsalg av hele eller deler av NRK synes det derfor rimelig å anta at de utenlandske kommersielle medieselskapene som alt er representert i Norge vil være mest aktuelle som nye eiere av NRK. Slike selskaper vil antakelig også være best rustet til å drive NRK som betalingskanal og/eller reklamefinansiert kringkaster.

Som kjent medfører eierskap også retten til å selge et selskap videre. Selv om det skulle være politisk eller konkurransemessig ønskelig å stykke opp NRK i enkeltdeler så vil enkeltdelene likevel kunne selges videre uten noen statlige virkemidler for å påvirke dette. Skulle også eierskapsloven for media bli fjernet vilte det bare være konkurranseloven som ut fra rent forretningsmessige kriterier ville kunne gripe inn..

- Ved et utsalg av NRK er det mest sannsynlig at utenlandske kommersielle aktører vil overta det meste av NRK.

5.2 Konsekvenser for TV 2

Blant NRKs konkurrenter står TV 2 i en særstilling ved at selskapet har hatt allmennkringkastingsforpliktelser siden 1992, og siden da har vært NRKs viktigste konkurrent i publikumsmarkedet for fjernsyn. For TV 2 spiller NRK en tvetydig rolle. NRK har på den ene siden influert TV 2s programpolitikk og tvunget TV 2 til å investere mye i redaksjonell innsats for å hevde seg i konkurransen med NRK om nyheter og aktualiteter. NRK har som den først etablerte aktøren satt standarden for hva allmennkringkasting skal være. Men på denne måten har TV 2 også oppnådd en høyere markedsandel og en profil som klart skiller kanalen fra de to rent kommersielle konkurrentene TVNorge og TV3.^{xi}

Skal NRK finansieres av markedet, vil TV 2 få full konkurranse også i annonsemarkedet fra en annen allmennkringkaster og mister dermed sitt kanskje viktigste konkurransefortrinn. Det er vanskelig å si om det er mest fornuftig av TV 2 å satse høyt og kostbart ved å konkurrere mot NRK, eller om det er mest fornuftig å legge seg opp til TVNorge og TV3s mindre kostbare forretningsmodeller. De samme vurderingene vil naturligvis også NRK måtte gjøre. Man må anta at det vil stå igjen bare én vinner i konkurransen mellom allmennkringkastere, og den andre aktøren blir da tvunget til å velge en nisjestrategi for å overleve. Om det blir NRK eller TV 2 som vinner er umulig å si på forhånd.

- Ved reklamefinansiering av NRK vil TV 2 få konkurranse fra NRK også i reklamemarkedet. Dette setter TV 2 i en usikker situasjon.

5.3 Konsekvenser for konkurrenter og forholdet til EU

NRK har spesielle rettigheter gjennom kringkastingsavgift, universell distribusjon og særlige sende-rettigheter i det digitale bakkenettet. Hel- eller delvis reklamefinansiering av NRK vil medføre at de kommersielle kringkasterne får en konkurrent med særlige fordeler knyttet til formidlingsrett og formidlingsplikt i distribusjonsnettene og siden NRK også har en svært høy andel av publikums-markedet vil NRK kunne bli en meget alvorlig konkurrent for kommersielle aktører. Man må kunne anta at konkurrerende bedrifter vil gå til rettslige skritt for å få omstøtt disse særlige fordelene som NRK har hatt som allmennkringkaster. Det synes som at NRK ut fra slike hensyn ikke kan eller bør etablere seg i reklamemarkedet for kringkasting uten at det skjer samtidig med et salg og samtidig må alle særrettigheter og forpliktelser falle bort.

Den borgerlige danske regjering har helt siden 2001 prøvd å privatisere dansk TV 2, som er en statlig eid, reklamefinansiert allmennkringkaster. Privatiseringsprosessen har løpt inn i en rekke juridiske problemer som har medført at salget gang på gang har blitt utsatt og antakelig tidligst kan skje i 2011. Ett av problemene har vært at dansk TV 2 i oppstartfasen ble tilført inntekter fra kringkastingsavgiften, og dette har TV 2s konkurrenter (MTG og ProSiebenSat1^{xii}) hevdet er ulovlig statsstøtte som ble brukt til å dumpe prisen på fjernsynsreklame. Dette er de samme to aktørene som eier TVNorge, Radio Norge, TV3 og P4, altså etablerte aktører i markedet for kringkastingsreklame.^{xiii} Ved et eventuelt utsalg må man regne med at NRKs konkurrenter vil søke å opptre på samme måte som de gjorde i Danmark for å gjøre det vanskeligere for en ny reklamefinansiert konkurrent å tre inn på markedet.

En langdryg juridisk prosess sammen med den generelle usikkerheten skapt omkring et utsalg vil kunne skape langvarig usikkerhet i NRK som organisasjon og i hele kringkastingsbransjen.

- NRKs kommersielle konkurrenter må ventes å ta rettslige skritt for å forsinke og forhindre både utsalget og innføring av markedsfinansiering av NRK.

5.4 Konsekvenser for programprodusenter og distributører

Uavhengige norske programprodusenter vil ved en oppstyking av NRK antakelig få flere konkurrenter ved at deler av NRKs programvirksomhet kan bli privatisert. Samtidig er det ikke særlig sannsynlig at NRKs budsjett for innkjøp av program vil øke, det er mer sannsynlig at NRK får langt lavere inntekter enn i dag, og dermed lavere budsjett for innkjøp. Det norske produksjonsmiljøet vil da antakelig i en periode få stor overkapasitet med påfølgende restrukturering av bransjen.

Fjernsynsdistributører (Kabel, satellitt, bakkenett og IP-TV) vil etter privatisering trolig ikke lenger ha formidlingsplikt for NRK, men vil nå møte NRK som en frittstående kommersielt orientert leverandør av program. Fjernsynsdistributørene vil dermed måtte betale for å få tilgang til NRKs programtilbud. Så lenge NRK er markedsledende på fjernsyn i Norge vil det være en klar ulempe for fjernsynsdistributører å ikke kunne tilby NRK. På den andre siden vil et nytt NRK med en lavere andel av originalt norskprodusert innhold og generelt sett lavere investeringer på program-siden være mindre attraktiv i publikumsmarkedet enn i dagens situasjon, noe som kan føre til mindre interesse for fjernsyn som medium.^{xiv}

- Et salg av NRK vil få store og uforutsigbare konsekvenser for norske programprodusenter og distributørene vil få færre og dyrere fjernsynskanaler å formidle, samtidig som et svekket NRK i publikumsmarkedet vil kunne svekke fjernsyn som medium.

6. Konsekvenser for informasjonsformidling og smale grupper

Når det gjelder konsekvenser for befolkningen som konsumenter er dette berørt i flere tidligere punkter. Vi skal her si hvilke konsekvenser bortfall av allmennkringkastingstilbudet vil få for publikum når det gjelder informasjonsformidling og programmer for smale grupper.

6.1 Konsekvenser for informasjonsformidling

Den økonomiske krisen vi nå er inne i har rammet annonsebaserte medier i sterk grad. Nyhets- og aktualitetssendinger representerer store utgifter for kringkasterne. Som følge av dette har vi det siste året sett dramatiske utslag ved at en rekke lokale fjernsynsstasjoner har blitt lagt ned, TVNorges nyhetssendinger stoppes høsten 2009, og TV 2 har det siste året gjennomført flere kuttrunder – høsten 2009 ble det varslet at 100 ansatte måtte slutte.

Dette setter naturligvis hver enkelt ansatt i en vanskelig situasjon siden det synes som at hele arbeidsmarkedet for fjernsynsjournalister er i ferd med å krumpe for andre aktører enn NRK. Skulle i tillegg NRK med ca 3.400 ansatte gå i gang med nedskjæringer som følge av omlegging av finansieringen vil arbeidsmarkedet bli dramatisk forverret. Det er for enkelt å si at færre fjernsynsjournalister automatisk medfører at norsk ytringsfrihet og mediemangfold kommer i fare. Norsk Journalistlag hadde i 2008 ca 9.500 medlemmer, og medlemstallet har blitt doblet de siste 20 år, og i all hovedsak har økningen kommet av at mediebedriftene har ansatt stadig flere journalister. Når det i disse dager forsvinner anslagsvis ca 200 journaliststillinger fra fjernsyn, så er det prosentvis en mindre nedgang.

Men i et samfunnsperspektiv representerer færre fjernsynsjournalister likevel et problem ved at fjernsyn er et svært viktig medium. I 2008 tilbrakte det norske publikum daglig nesten 3 timer foran skjermen – vi har aldri brukt så mye tid til fjernsyn som i dag. Norske kanaler er de mest brukte, og naturlig nok de eneste som har et vesentlig innslag av norskspråklige programmer. Når norske fjernsynskanaler må redusere sitt tilbud av norskproduserte nyhets- og aktualitetsprogrammer vil det billigste alternativet være å formidle engelskspråklige programmer innkjøpt i det internasjonale markedet. Det samlede medietilbudet på norsk vil da kunne bli redusert, og man vil kunne si at mediemangfoldet blir redusert. Befolkningens tilgang til informasjon, debatt og kulturopplevelser på norsk og om norske forhold vil også bli redusert noe som dermed på sikt vil medføre dårligere vilkår for ytringsfrihet og kanskje også for befolkningens generelle kunnskapsnivå.^{xv}

- Publikum vil få færre norske kanaler, færre norskproduserte programmer og færre nyhets- og aktualitetsprogram.

6.2 Konsekvenser for smale grupper

Som sagt er det usikkert om Fremskrittspartiet ønsker at NRK eller andre kringkasterne i framtida skal drive med allmennkringkasting, men det virker som at man ikke vil finansiere allmennkringkasting med offentlige midler. Som det går fram av det som står ovenfor er det grunn til å tro at NRK må redusere sine budsjetter, og det virker sannsynlig at en rekke av de oppgavene som NRK har som allmennkringkaster vanskelig lar seg finansiere med markedsbaserte løsninger. For noen programtyper kan man derfor uten videre anta at det vil bli meget vanskelig å oppnå finansiering i markedet:

- Sendinger rettet mot barn skal etter dagens regelverk ikke ha reklame. Det blir altså nødvendig å oppheve reklameforbudet for å finansiere barneprogram over hodet, og barneprogram produsert bare for det norske markedet vil ha et mye høyere kostnadsnivå enn for eksempel animerte serier som selges på verdensmarkedet. Det er usikkert om norskprodusert barnefjernsyn lar seg finansiere med reklame.

- Andre typer innhold som blir formidlet under allmennkringkastingsparaplyen men som man må anta vil ha et dårlig markedsgrunnlag vil kunne være tjenester som kommersielle aktører i dag ikke finansierer. Dette er blant annet:
 - Programmer på samisk.
 - Programmer på fremmedspråk (for minoriteter).
 - Tegnspråktolking rettet mot døve.
 - Kringkastingsorkesteret.
 - Regionale programmer (jf tidligere kommentarer).
 - Formidling av norsk musikk og teater.

Kilder:

Under publisering:

Lund, Anker Brink, Lars Nord og Johann Roppen (2009): *Multimediale Udfordringer for Skandinavisk Public Service* [Blir utgitt av høsten 2009], Göteborg: NORDICOM
Roppen, Johann (2003): *Medieindustrien*, Oslo: Det Norske Samlaget [under oppdatering]

Årsrapporter mm.:

NRK, TV 2 (Norge), TV 2 (Danmark), TV 2 (Danmark) allmennkringkastingsrapporter

Politiske dokumenter, utredninger:

St.meld. nr. 22 (2006-2007) *Veiviseren. For det norske filmløftet*. Oslo: Kulturdepartementet.
St.meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital fremtid*. Oslo: Kulturdepartementet.

Nettsteder:

www.nrk.no

www.tv2.no

www.tv2.dk

www.frp.no

www.kkd.dep.no

www.hoyre.no

www.venstre.no

www.ap.no

www.sv.no

www.sp.no

www.medietilsynet.no

www.nordicom.gu.se

www.medienorge.uib.no

www.obs.coe.int

Artikler, bøker, rapporter mm.

- Bastiansen, H. G., & Dahl, H. F. (2003). *Norsk mediehistorie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Curran, J., Iyengar, S., Brink Lund, A., & Salovaara-Moring, I. (2009). «Media System, Public Knowledge and Democracy: A Comparative Study.» *European Journal of Communication*, 24(1), 5-26.
- Enli, G., & Skogerbø, E. (2008). *Digitale dilemmaer nye medieformer, nye utfordringer*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Erdal, I. J. (2008). *Cross-media news journalism : institutional, professional and textual strategies and practices in multi-platform news production*. [Oslo]: Faculty of Humanities Unipub.
- Halse, K. J., & Østbye, H. (2003). *Norsk kringkastingshistorie*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Moe, H. (2009). *Public broadcasters, the Internet and democracy : comparing policy and exploring public service media online*. [Bergen]: University of Bergen.
- Nordicom (2008). *The Nordic Media Market 2009. Media companies and Business Activities*. Compiled by Eva Harrie. Göteborg: Nordicom.
- Mortensen, F. (Ed.). (2008). *Public service i netværkssamfundet*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Nissen, C. S. (2006). *Public service media in the information society. Report prepared for the Council of Europe's Group of Specialists on Public Service Broadcasting in the Information Society (MC-S-PSB): Media Division*, Directorate General of Human Rights, Council of Europe.
- Ottosen, R., & Krumsvik, A. H. (Eds.). (2008). *Journalistikk i en digital hverdag*. Oslo: IJ Forlaget / Høyskoleforlaget.
- Roppen, J., Lund, A. B., & Nord, L. (2009). *Nordic PSBs, Media Systems and Multimedia Development*, Paper presented at the Nordic Media Researchers Conference, August 14th, Karlstad
- Waldahl, R., Rønning, H., & Bruun Andersen, M. (2002). *Nyheter først og fremst : norske tv-nyheter: myter og realiteter*. Oslo: Universitetsforl.

- i Denne utredningen er gjennomført av dr.polit. Johann Roppen som privatperson. Utrederen er til daglig førsteamanuensis i journalistikk ved Høgskulen i Volda, men Høgskulen i Volda har ikke ansvar for denne utredningen. Roppen har tidligere blant annet arbeidet som forskningsleder ved Møreforskning Volda og som rådgiver i Eierskaps-tilsynet for media. Hans doktoravhandling i medievitenskap fra 2003 handlet om mediekonsentrasjon og journalistikk i Norge og hadde Orkla Media som case. Han har også utgitt boka «Medieindustrien» (2003) som analyserer den norske medieindustrien ut fra politisk-økonomiske perspektiver.
- ii For eksempel hadde norske TV 2 i 2008 reklameinntekter på ca 2 milliarder kroner, men hadde i tillegg formidlingsinntekter og brukerbetaling på ca 0,7 milliarder kroner.
- iii Eierskap og finansiering av allmennkringkastere tilhører to ulike dimensjoner som er skissert i tabellen nedenfor. For eksempel finnes det et stort antall statlige kringkaster i Europa som finansieres som 2) Blandingsfinansiering, med både statlige garanterte inntekter (avgift eller direkte fra statsbudsjettet) og fjernsynsreklame. Dette gjelder for eksempel TV 2 i Danmark som er statlig eid, og i sine første driftsår mottok inntekter både fra kringkastingsavgift og fra fjernsynsreklame. Et annet kjent eksempel på det man kan kalle en markedsorientert endring av en statlig kringkaster er muligens New Zealands konkurranseutsetting av allmennkringkasting i 1980-årene. Den statlige allmennkringkasteren skulle da konkurrere i reklamemarkedet mot kommersielle aktører. Staten etablerte samtidig et fond for Public Service innhold som alle kringkaster kunne søke om midler fra. Det viste seg at statskanalen klarte seg meget godt i konkurransen med andre aktører, men program-politikken ble dramatisk lagt om for å møte de nye kriteriene, og det var seinere vanskelig å reversere denne utviklingen da et nytt politisk flertall ønsket en mindre markedsstyrt kringkaster.

Til en viss grad kan man si at norsk TV 2 i sine første år drev sin virksomhet etter prinsippet om 3) Kontraktskringkasting ved at selskapet var privateid, men fikk en statlig garanti for sitt nasjonale monopol på fjernsynsreklame. Verdien og realiteten i TV 2s konsesjonsvilkår kan diskuteres, men slik var det i alle fall ment, men ved utgangen av 2009 har TV 2 ikke lenger allmennkringkastingsforpliktelser. Derimot finnes det få eksempel på at statlige allmennkringkaster i vestlige mediesystemer har blitt solgt ut og overlatt til private, så dette framstår altså som et radikalt forslag.

Alternativer for eierskap og finansiering av NRK			
		Eierskap	
		Statlig	Privat
Finansiering	Statlig garantert	1) Dagens situasjon	3) Kontraktskringkasting
	Markedsbasert	2) Blandingsfinansiering	4) Utsalg

- iv I forhold til denne utredningens tema er det naturlig å sammenligne to reklamefinansierte aktører som TV 2 og TVNorge. Sammenlignbare tall for NRK er ikke forsøkt framskaffet. NRK oppgir ikke lenger separate kostnader for radio og fjernsyn da avdelingsgrensene søker å følge saksfelt framfor medietype. Statistikk fra Nordicom (2009) viser at for finske YLE står fjernsyn for ca 60 prosent av de samlede utgiftene. I Sverige får fjernsynet knapt 60 prosent av den innsamlede kringkastingsavgiften (<http://www.radiotjanst.se/sv/Public-service/Finansiering/>). Vi har da fordelt fellesutgifter på de to mediekanalene radio og fjernsyn.
- v Året 2005 er valgt fordi dette var før TV 2 og TVNorge lanserte sine tilleggskanaler. Informasjon fra TV 2 tyder på at for TV 2 som konsern har tilleggskanalene ført til en stor produktivitetsøkning på konsernivå, men kostnadene ved hovedkanalen (TV 2) har fortsatt å øke. Forøvrig har også TVNorge fått en tilleggskanal slik at i hovedsak kan man anta at forholdstallene mellom kanalene ikke er mye endret. Tallene i tabellen nedenfor er hentet fra TV 2 og TVNorge og Medienorge, UIB. Man bør være oppmerksom på Medienorge har lagt inn kvalitative vurderinger av TV 2 og TVNorges nattsendinger, noe som medfører at TVNorge får et høyere tall sendetimer enn TV 2 selv om begge kanalene har program 24/7.

2005	TV2	TVN
Utgifter (mill)	1 498 000	463 000
Tilsette	536	92
Sendetimar	6 205	8 760
utg/tilsett	2 795	5 033
Pris/time	241	53
Timar pr tilsett	12	95

- vi TVNorges nyhetssendinger kuttet høsten 2009 fra kanalens tilbud for å spare penger.
- vii Jf. Nissen (2006)
- viii Det er først i de siste år at man kan si at det har vært tilgjengelig statistikk som gir et riktig bilde av omfang og utvikling i det norske reklamemarkedet. Medietilsynets årlige rapporter over økonomien i norske medier og IRM (Institut för Reklam och mediestatistik) (<http://www.irm-media.no/>) har de siste åra kommet fram til omtrent samme omsetningstall for reklame. Begge disse datakildene legger til grunn mediebedriftenes regnskapstall i vurderingen av omfanget på reklame.
- ix AC Nielsens reklamestatistikk kom til at det i 2008 ble produsert fjernsynsreklame til en verdi av ca 7,5 milliarder kroner og radioreklame for 1,3 milliarder kroner, altså mye høyere tall enn IRM. AC Nielsens verdivurdering baserer seg på å telle reklameblokker i forskjellige mediekkanaler, og så kalkulere verdien ut fra listepris. Forskjellen mellom IRM og AC Nielsen kan for en stor del forklares med at kringkasterne ikke er i stand til å selge reklamen til listepris, noe som igjen kan tolkes som at det er reell og hard konkurranse mellom tilbyderne av fjernsynsreklame, og at denne konkurransen har ført til press på prisene. De økonomiske resultatene for reklamefinansiert kringkasting har variert noe over tid og er som all annen annonsebasert virksomhet følsomt for konjunktursvingninger. I forhold til det som er denne utredningens fokus så tyder ikke disse tallene på at markedet for nasjonal kringkastingsreklame har behov for en kapasitetsøkning av konkurransemessige grunner.
- x Tall fra Nordicom (2008) viser at det i 2007 ble solgt fjernsynsreklame for ca € 80 pr innbygger i Norge i 2007, mens tallet for Danmark var 62, Sverige 56 og Finland 50.
- xi Jf. også Kind og Schjelderups gjennomgang av ulike finansieringsformer for kringkasting i vedlegg til Stortingsmelding nr 30 (2006-2007).
- xii MTG er den vanlige forkortelsen for medieselskapet Modern Times Group. MTG eier blant annet TV3 og P4 og satellittselskapet Viasat, som også har egne fjernsynskanaler. ProSiebenSat1 er et tysk selskap som blant annet eier SBS (Scandinavian Broadcasting System). SBS eier i sin tur TVNorge og Radio Norge. I Danmark eier SBS TVDanmark som altså er en av saksøkerne i spørsmålet om ulovlig statsstøtte til TV 2 (Danmark).
- xiii Begge disse kringkasternes morselskaper er medlemmer i de europeiske kommersielle kringkasteres lobbyistorganisasjonen ACT (L'Association des Televisions Commerciales Europeennes) som sammen med den tilsvarende organisasjonen for trykte medier, EPS (European Publishers Council) har framført et 30-talls klager til EU-kommisjonen med påstander om ulovlig statsstøtte til offentlig eide allmennkringkastere (Mortensen, 2008:183-184).
- xiv Gebyrene for kabel- og satellittfjernsyn er alt i dag høyere enn kringkastingsavgiften. Abonnerer man på kabelfjernsyn eller satellittfjernsyn er NRKs kanaler bare tilgjengelige som del av grunnpakker som har ca samme pris som ett års kringkastingsavgift. For eksempel koster Canal Digital's Norgespakke kr 199,- pr mnd og Grunnpakken på kabelfjernsyn koster kr 274,- pr mnd. Begge disse alternativene inkluderer alle NRKs fjernsyns- og radiokanaler og i tillegg et stort antall andre kanaler. Gebyrene må nødvendigvis øke når også NRK begynner å kreve formidlingsavgift fra fjernsynsdistributørene.
- xv Jf. Curran et.al. (2009)