

En moderne mediestøtte?

- en analyse av Mediestøtteutvalgets arbeid

Masteroppgave i medievitenskap
Institutt for informasjons- og medievitenskap
Universitetet i Bergen

Line Thams Reiersen

Juni 2011



Innholdsfortegnelse

FORORD.....	3
1.0 INNLEDNING	4
2.0 BAKTEPPE.....	8
2.1 MEDIESTØTTEUTVALGET	9
2.2 MANDATET – RAMMEN FOR ARBEIDET	10
2.2.1 Overordnede perspektiver	11
2.3 MEDIEPOLITIKKEN OG MEDIEBRANSJEN – ET SAMSPILL.....	14
2.3.1 Den mediepolitiske rammen.....	16
2.3.2 Mediebransjen – mellom børs og katedral.....	18
2.4 METODOLOGISKE REFLEKSJONER.....	19
3.0 MEDIESTØTTE FOR EN NY TID	24
3.1 EN POLITISK PROSESS	25
3.1.2 Forslagsformulering og begrensninger.....	27
3.2 MEDIEBRANSJEN OG STATEN – ET NÆRT SAMARBEID.....	30
3.2.1 Et utvalgsarbeids natur.....	32
3.2.2 Tolkning av arbeidsgrunnlaget.....	34
3.2.3 Medlemmenes tilhørighet.....	39
3.2.4 Innspill fra eksterne aktører.....	44
4.0 UTVALGETS STEMME – SPLITTEDE ANBEFALINGER	52
4.1 VEIEN MOT ALTERNATIVENE.....	52
4.1.2 Trappetrinnsmodellen.....	54
4.2 SKILLET MELLOM DE TO ALTERNATIVENE – ENDRINGSFORSLAG OG BEGRUNNELSE.....	55
4.2.1 Indirekte støtte.....	57
4.2.2 Direkte støtteordninger.....	62
4.2.3 Begrenset av EØS-avtalen.....	71
4.3 TO KOALISJONER – UUNNGÅELIG?	73
5.0 MODERNE ELLER MODERNISERT?	77
6.0 BIBLIOGRAFI	80
VEDLEGG 1: OVERSIKT OVER DE TO ALTERNATIVENE FOR FREMTIDIG MEDIESTØTTE.....	85

Forord

Takk til min veileder Karl Knapskog for gode råd og motivasjon under arbeidet.

Takk til lesesal 634 for smil og avbrekk, og Ichibanden for fine kvelder, latter og oppmuntrende ord.

Takk til snille pappa og Nina for korrekturlesing, René for at han holder ut og alltid er blid, Nini fordi hun er den beste. Takk til Ida Marie for dansing gjennom skjermen. Takk til mamma og søsken for entusiasme, og fine venner som gjør med glad.

Takk til RAM og Fritt Ord for finansiell støtte.

Og ikke minst – en stor takk til Mediestøtteutvalget for at jeg fikk lov til å observere deres arbeid og for et spennende år.

1.0 Innledning

”Det viktigste nå er å sikre mangfoldet og kvalitetsjournalistikken i en medieverden som er i fundamental endring”, uttalte daværende Kulturminister Trond Giske da Mediestøtteutvalget ble nedsatt i oktober 2010, og skisserte med det hovedmålene til den nåværende, men også framtidige mediepolitikken (Rydne, 2009). Ved å ”... foreta en helhetlig vurdering av bruk av tilskuddsordninger og andre økonomiske virkemidler på medieområdet” (Mandat, 2010), skulle Mediestøtteutvalget presentere midlene som på best mulig måte sikret mangfold og kvalitet på medieområdet.¹

Utvalget ble kort fortalt nedsatt på grunn av at innretningen for mediestøtte ikke har fulgt utviklingen i mediebransjen. De siste årene har mediebransjen gått gjennom en formidabel vekst og endring, men også opplevd krise og nedgangstider. ”Papiravisenes død” er diskutert, spådd og benektet, bruken av internett er stadig økende, og rammene for nyhetsoppdatering utvidet. Mediestøtteutvalget hadde mediebransjens mange utfordringer i bakhodet da de satte i gang med arbeidet som kan sies å ha blitt oppfattet som bransjens redning.

16. desember 2010 overleverte Mediestøtteutvalget *NOU 2010: 14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte* til Kulturdepartementet.² Etter omtrent ett år med kartlegging, diskusjon, kompromisser og valg, var det to alternativer for fremtidig mediestøtte utvalgsleder Yngve Slettholm presenterte for et interessert medie-Norge: kalt *flermedialitetsalternativet* og *omfordelingsalternativet*. Til tross for en felles forståelse for mediebransjens samfunnsrolle og mediepolitikken betydning, klarte ikke utvalget å enes om ett helhetlig alternativ. Utvalget hadde delt seg i to koalisjoner i løpet av året, og det var i synet på papiravisenes fremste privilegium – fritak for merverdiavgift – at skillet mellom de to alternativene kom tydeligst frem: Flermedialitetsalternativet ville beholde mva-fritaket for papiraviser og innføre 8 prosent på digitale nyhetsmedier, mens omfordelingsalternativet foreslo å innføre en

¹ Mandatet kan leses i sin helhet på side 15-16 i NOU 2010: 14 eller på Kulturdepartementets nettsider her: http://www.regjeringen.no/upload/KKD/Medier/Mediestotteutvalg-mandatogsammensetning_okt2009.pdf

² *NOU 2010: 14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte* kan leses i sin helhet her: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/nouer/2010/nou-2010-14.html?id=628603>

felles avgiftsats på 8 prosent. Også i forslagene knyttet til produksjonstilskudd, stipendordninger og prosjektstøtte var det forskjeller. En plattformnøytral innretning av støtteordningen var utgangspunktet for begge koalisjonene som oppstod, men den foreslåtte veien mot utbetaling ble forskjellig.

Innstillingen fikk en blandet mottagelse. Blant annet kunne man i avisene lese:

Dessverre har utvalgte mislyktes på helt sentrale områder. [...] Det virker som om noen har latt seg forlede til å tro at papiravisene står i veien for utvikling av nye plattformer.
Leder i Aftenposten (Aftenposten, 2010)

Dette er mediepolitisk komisk. [...] En slik ordning kommer til å ramme de største redaksjonsmiljøene i landet hardt, og den journalistiske produksjonen vil helt klart blir rammet.
Are Stokstad, styreleder i Mediebedriftenes Landsforening (Selsjord, 2010)

Utvalget som burde vært omdøpt Papirstøtteutvalget leverte sin innstilling til Kulturminister Anniken Huitfeldt i går. I dag er alle norske papiraviser fulle av avisledere som kjemper for sine milliarder i statsstøtte. Ingen av dem skjenker en tanke til de mediene som leserne faktisk foretrekker.
Gunnar Stavrum, redaktør Nettavisen (Stavrum, 2010)

En generell forverring av rammevilkårene i avisbransjen er feil vei å gå, spesielt hvis tanken er å undergrave budsystemet fordi noen digitalapologeter synes det er for gammeldags.
Sigurd Allern, professor i journalistikk (Allern, 2010)

Papirstøtteutvalg eller digitalapologeter? To karakteristikk som vitner om en ulik oppfatning av Mediestøtteutvalgets arbeid, og medienes og mediestøttens oppgave. Utvalgsleder Slettholm har uttalt at det "er omfordelingsalternativet som løser utfordringene gitt i utvalgets mandat" (Slettholm, 2010), men det ser ikke ut til å bli betraktet som et reelt alternativ for den fremtidige mediestøtten. De største bransjeorganisasjonene leverte samme dag en felles uttalelse til støtte for flermedialitetsalternativet, og det har vært en aktiv diskusjonen på spalteplass – også mellom Utvalgets medlemmer.

Om det er slik, som utvalgsmedlem Olav Terje Bergo har uttalt at, "... innstillingen har såpass mange svakheter at jeg ikke tror den er til altfor mye hjelp for Kulturdepartementet" (Østrem, 2011b), gjenstår å se. Kampen om den endelige utformingen av støtteordningen har med dette begynt. Fra en splittet innstilling og klare

signaler fra bransjen, frem mot eventuelle lovendringer og vedtak om endringer i støtteordningen er veien både lang og rimelig veldefinert: 17. januar 2011 ble utredningen lagt ut på høring, med svarfrist 18. april. Høringsuttalelsene skal deretter behandles og systematiseres, før regjeringen utarbeider en proposisjon, som legges fram for Stortinget. Først etter omfattende komitébehandlinger vil endringsforslag kunne legges fram for endelig vedtak i Stortinget. Konsekvensene av eventuelle nyordninger vil selvsagt ikke være målbare før etter flere år.

I denne oppgaven vil jeg analysere rammene for Mediestøtteutvalgets arbeid – både i form av mediepolitiske føringer, mandat og knappe tidsfrister, men også utvalgets konkrete arbeid med de problemstillingene og utfordringene som ble definert i selve mandatet. Et offentlig utredningsarbeid har sin egen dynamikk, preget av ulike faser med saksutredning og faktainnhenting, forsøk på etablering av felles situasjonsforståelse, drøfting av alternative løsningsforslag og utforming av kompromisser. En slik prosess er ikke uavhengig av de involverte aktørene, utvalgsmedlemmenes bakgrunn og de interessene de måtte representere, men det ligger i sakens natur at alle særinteresser må avveies mot helhetlige og universelle løsninger – de må argumenteres for i lys av å sikre de overordnede mediepolitiske målene.

Denne oppgaven undersøker en prosess som fører frem til konkret politikktutforming: hvordan utvalgsarbeid skaper grunnlag for forhandlinger, kompromiss og konkrete forslag. Grunnlaget for å kunne si noe om disse prosessene er at jeg har fulgt Mediestøtteutvalgets arbeid på nært hold i 2010, jeg deltok på møtene, har hatt tilgang til saksutredninger, rapporter og notater. I tillegg har jeg, i etterkant av at innstillingen forelå, fått utvalgsmedlemmenes syn på arbeidsprosessen.

Mediestøtteutvalget kom ikke frem til en felles innstilling. Hvorfor? Denne studien av hvordan Mediestøtteutvalget arbeidet, søker nettopp å kaste lys over hvordan politiske løsningsforslag blir til, hvordan de formes av mandat, utvalgssammensetning og problemdefinisjon. Jeg spør: Hvordan foregikk Mediestøtteutvalgets arbeid, og hvilke faktorer kan sies å påvirke en slik prosess? Hva er bakgrunnen for de to alternativene flermedialitet og omfordeling? Og: Hvilke føringer blir her lagt for den videre politiske behandlingen, den mediepolitiske sammenhengen forslagene blir satt inn i og diskutert?

Er forslagene virkelig moderne, eller innebærer forslagene om endring i mediestøtten bare en justering – en modernisering?

Slike problemstillinger skal vi komme tilbake til. Først, i *kapittel 2*, presenteres utvalgsmedlemmene og Mediestøtteutvalgets mandat mer detaljert, for deretter å redegjøre for den samfunnsmessige og medie- og kommunikasjonsteknologiske bakgrunnen for oppnevning av Mediestøtteutvalget. Videre redegjøres det for metoden som er benyttet i arbeidet med denne oppgaven. I *kapittel 3* skisseres en modell der utredningsarbeid av denne typen blir plassert inn i den politiske beslutningsprosessen. Jeg ser nærmere på de prinsipielle drøftningene utvalget gjorde rundt tolkning av mandat og begreper i begynnelsen av arbeidet. Det norske systemet med interesserepresentasjon i offentlige utvalg, det såkalte korporative systemet, blir så omtalt i lys av utvalgets sammensetning og innspillene fra bransjen og øvrig kunnskapsgrunnlag som utvalget mottok. *Kapittel 4* er viet til utvalgets arbeid: veien fram mot at de delte seg i to fraksjoner og en gjennomgang av de konkrete forslagene, samt en fremstilling av medlemmenes holdning til arbeidet. Avslutningsvis, i *kapittel 5*, setter jeg Utvalgets arbeid inn i en større mediepolitisk og samfunnsmessig ramme og diskuterer innstillingen i lys av de omtalte begrensningene.

2.0 Bakteppe

Mediepolitikk kan i bred forstand karakteriseres som "hvordan en best mulig opprettholder og styrker befolkningens informasjons- og ytringsfrihet" (Gripsrud, 2007: 325), og mer direkte som "statens forhold til massemedienes virksomhet" (Østbye, 1995 [1988]). I denne sammenheng skal vi vurderer en del av veien mot en ny mediestøtte, en prosess der mediens betydning for samfunn og demokrati er utgangspunktet for arbeidet. Å "foreta en helhetlig vurdering av bruk av tilskuddsordninger og andre økonomiske virkemidler" (Mandat, 2010) påvirkes av ulike omstendigheter, og utformingen av mediepolitikk kan derfor karakteriseres som en innfløkt prosess der ulike aktørers interesser møtes og konkurrerer.

Når man skal undersøke hvilke faktorer som påvirker en politisk prosess er det nødvendig å se på aktørene som er involvert, ideene som ligger til grunn og strukturelle betingelser. Aktørene kan sees på som subjekter med ønske om å fremme egne interesser, eller objekter påvirket av forholdene rundt. Ideene kan være alt fra det mest konkrete, som hvilke spørsmål som debatteres, til de mer grunnleggende idealene. Videre foregår prosessen innenfor et sett av sosiale og politiske strukturer, som påvirker debatten omkring behandlingen av tema. Disse strukturene kan sees på som arenaer som setter spillereglene for kampen mellom de ulike interessene, og rammen for prosessen. (Howlett et al., 2009: 48). Vi skal i de kommende kapitlene se på hvordan de ulike elementene fortoner seg i Mediestøtteutvalgets arbeid.

Videre følger en presentasjon av Mediestøtteutvalgets medlemmer og deres mandat, som kan karakteriseres som rammen for arbeidet. En fremstilling av det mediepolitiske bakteppe og et blikk på utviklingstrekk ved mediebransjen vil så sette Mediestøtteutvalgets arbeid i kontekst.

2.1 Mediestøtteutvalget

I *Utredningsinstruksen*³ fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet står det: “Utvalget skal settes sammen av personer som har tilstrekkelig faglig innsikt og kompetanse til å utrede økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser.” (Fornyings- og Administrasjonsdepartementet, 2007: 29) Med disse kvalitetene i bakhodet presenterte Trond Giske Mediestøtteutvalget 19.10.2009, med medlemmer som har bred erfaring fra ulike deler av mediefeltet:

- Yngve Slettholm: leder av Utvalget, adm.dir. i Kopinor, tidligere statssekretær i Kulturdepartementet
- Elin Floberghagen: leder i Norsk Journalistlag
- Olav Terje Berge: tidligere sjefredaktør i Bergensavisen
- Tanja Storsul: førsteamanuensis, Institutt for medier og kommunikasjon, UiO
- Erik Vassnes: underdirektør i Finansdepartementet
- Heidi Nordby Lunde: blogger og tidligere produktansvarlig i ABC Nyheter
- Tove Nedreberg: adm.dir. i Adresseavisen-gruppen
- Finn H. Andreassen: tidligere daglig leder i Frikanalen
- Asta Brimi: redaktør i lokalavisen Fjuken
- Johann Roppen: førsteamanuensis i journalistikk, Høgskulen i Volda
- Henrik Færevåg, tidligere redaktør for iBergen.no⁴

Leder for sekretariatet var Arne H. Krumsvik (postdoktor UiO, førsteamanuensis II BI), som for øvrig bestod av Jon Bjørtuft (seniorrådgiver Kulturdepartementet) og Vilde Schanke Sundet (stipendiat UiO).

Vi skal senere i oppgaven komme tilbake til hvilken innvirkning partssammensetningen i Utvalget kan sies og ha hatt på det endelige resultatet.

³ Utarbeidet av Fornyings- og administrasjonsdepartementet for å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Gjelder i arbeid med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak samt proposisjoner og meldinger til Stortinget som utføres i eller på oppdrag for statlige forvaltningsorganer (Fornyings- og Administrasjonsdepartementet 2007).

⁴ Henrik Færevåg ble oppnevnt, men kunne på grunn av sykdom ikke delta i arbeidet fra 10. mars 2010.

2.2 Mandatet – rammen for arbeidet

I *Utredningsinstruksen* listes det opp en rekke punkter som kjennetegner et godt mandat, og hovedfokus her ligger på klarhet: "Området som skal utredes er klart definert. ... De viktigste problemstillingene er tydelig formulert. ... Det går klart fram på hvilke områder utvalget skal komme med forslag." (Fornyings- og Administrasjonsdepartementet, 2007: 31). I tillegg påpekes det at det skal gis rom for at utvalget kan gjøre avgrensinger, og at det skal være innenfor en realistisk tids- og ressursramme. Mandatet setter rammen for hva et utvalg skal vurdere, både ved å inkludere elementer, men også ved å utelukke. Mediestøtteutvalgets mandat legger opp til, som utvalget påpeker i innstillingen og som Giske uttrykte da Utvalget ble presentert i oktober 2009, *en bred innfallsvinkel til mediestøtten* (NOU 2010:14: 17, Jensen, 2009), ved at gjennomgangen skal være på tvers av publiseringsplattformer og inkludere medieøkonomiske støtteordninger i sin helhet.

I mandatet vises det til de mediepolitiske målene, og det man kan kalle grunntanken bak utredningen uttrykkes slik:

Med utgangspunkt i statens infrastrukturkrav bør hovedmålet med økonomiske virkemidler på medieområdet være å opprettholde et medie- og kultur mangfold som kan sikre befolkningen bred tilgang til nyheter og samfunnsdebatt av høy kvalitet og redaksjonell standard. Utredningen bør derfor ha særlig fokus på nyhets- og aktualitetsmedier og medienes funksjon i nyhets- og debattformidlingen (Mandat, 2010).

Mandatet viser direkte til statens infrastrukturansvar⁵ for å begrunne hvorfor det er statens ansvar å legge til rette for kvalitet og mangfold i mediene. Det oppgis en rekke bakgrunnsfaktorer for gjennomgangen, som særlig peker på den teknologiske utviklingen og markedssituasjonen:

Internett har i dag tiltatt seg en sentral posisjon innenfor nyhetsformidling og samfunnsdebatt [...] De sosiale mediene endrer publikums rolle og utfordrer de tradisjonelle massemediene [...] Avisenes tradisjonelle forretningsmodell utfordres ved overgangen til digital formidling [...] På Internett har allmenne nyhetsaviser få muligheter for å ta betalt fra leserne for redaksjonelt innhold [...] De kommersielle kringkasterne møter utfordringer, bl.a. i form av et svekket annonsemarked og mer audiovisuelt innhold på Internett" (Mandat, 2010).

Videre listes det opp en rekke krav og anmodninger knyttet til arbeidet:

⁵ Grunnloven § 100, 6. ledd: "Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig samtale."

Utvalget bør [pga. konvergensen på medieområdet] på bredt grunnlag vurdere behovet for tilskudd eller andre økonomiske virkemidler [...] Utvalget må innhente opplysninger om bruk av økonomiske virkemidler på medieområdet i de andre nordiske landene. [...] Utvalget må vurdere om utvalgets forslag vil reise problemstillinger knyttet til EØS-avtalens statsstøtteregelverk. [...] Utvalget skal utrede de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag.

Oppfordringen i mandatet: "Gjennomgangen skal i utgangspunktet vært plattformnøytral" er en sentral setning som gir større rom for endring av mediestøtten, og som skiller Mediestøtteutvalgets arbeid fra tidligere utredninger. Likeledes setter kravet om at "Minst ett av forslagene skal baseres på uendret ressursbruk på området" – som er en hovedregel ved mandatutforming – en begrensning på handlingsrommet.

2.2.1 Overordnede perspektiver

Cirka hvert tiende år har det blitt fremmet behov for en gjennomgang av det mediepolitiske feltet, og det har siden *Massemedier og mediepolitikk* i 1983 blitt avgitt to brede mediemeldinger: *Media i tida* i 1992 og den siste, *Iytringsfrihetens tjeneste*, i 2001. Utviklingen i informasjonsteknologien, den påfølgende endringen i medienes struktur og endringen i folks brukervaner, var da begrunnelsen for at det var "nødvendig å foreta en prinsipiell gjennomgang av mål og virkemidler på mediesektoren" (St.meld. nr. 57 (2000-2001): 4).

Bakgrunnen for gjennomgangen i 2000 har altså noen av de samme trekkene som mandatet adresserer ved gjennomgangen i 2010, da henvisninger "til de omfattende endringene innenfor teknologi, mediebruk og medieøkonomi" (Mandat, 2010) er rammen for mandatet. Det har blitt mer synlig at det er nødvendig å regulere mediene ut i fra at grensene mellom dem er tilnærmet utvisket. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at ordlyden i grunnlovens §100, 6 ble endret fra "Trykkefrihet bør finde sted" til "Ytringsfrihet bør finde sted" da denne gjennomgikk endringer i 2004 (St.meld. nr. 26 (2003-2004)) på bakgrunn av Ytringsfrihetskommisjonens arbeid (NOU 1999:27)

Mediestøtteutvalget ble imidlertid ikke nedsatt for å vurdere det *prinsipielle* ved målene eller virkemidlene, men "tilskuddsordninger og andre økonomiske virkemidler" (Mandat, 2010). De overordnede og operasjonelle målene for mediepolitikken var allerede definert, og virkemidlene som skulle vurderes, og de eventuelt nye som skulle

komme til å bli foreslått, måtte argumenteres for i lys av disse. Mediestøtteutvalget hadde derimot et bredere mandat, i den forstand at mediene som skulle vurderes er utvidet fra å gjelde dagspresse og kringkasting (sett bort i fra NRK) til også å omfatte digitale plattformer. Anmodningen om en plattformnøytral gjennomgang forandrer det strukturelle grunnlaget, det åpnes for at flere skal få innpass i ordningen, dog med krav om holde seg innenfor den eksisterende økonomiske rammen.

Reguleringsformene på medieområdet har vært preget av den historiske perioden de har blitt etablert i; de politiske forholdene i det aktuelle tidsrommet, og på hvilken måte mediets oppgave har opplevdes. Det har, siden den første offentlige utredningen på presseområde i 1967⁶, vært uttalt at pressen er en viktig arena for demokrati og meningsytring, som staten må bidra til at skal bevares. Dagspressens betydning har vedvart, og pressen stiller i en særklasse – også i Mediestøtteutvalgets arbeid. Selv om det i tidligere utredninger også har blitt påpekt at mediene samlet sett utøver viktige funksjoner, har støtteordningene blitt utformet sektorspesifikt. Dette har endret seg, og er synlig i Mediestøtteutvalgets arbeid, der de forskjellige delene av bransjen er representert gjennom utvalgsmedlemmenes kunnskap og erfaringer. Ut i fra dette kan det hevdes at det i dag mer komplisert for Kulturdepartementet og Regjeringen å ta stilling til utredningene, da det i langt større grad enn tidligere er ulike interesser å forholde seg til under arbeidet. Dette er særlig tydelig i Mediestøtteutvalgets innstilling ved at utvalget har delt seg i to koalisjoner og leverer to alternativer for fremtidig mediestøtte. Dette vitner om at det er svært mange interesser og faktorer å forholde seg til.

Mandatet legger opp til ”en helhetlig vurdering av bruk av tilskuddsordninger og andre økonomiske virkemidler på medieområdet”, men utelukker eksplisitt lisensfinansieringen av NRK med bakgrunn i at kanalen ”befinner seg i en helt annen finansiell situasjon enn privateide konkurranseutsatte medier”. Det faktum at utvalget skulle vurdere en begrenset del av de samlede mediestøtteordningene satte sitt preg på diskusjonene og konklusjonene. Det var i realiteten bare spørsmål om merverdiavgift og innretningen av de direkte støtteordningene – produksjonstilskudd, prosjektstøtte og

⁶ Hellerud-komiteen leverte i 1967 *Innstilling om tiltak for å opprettholde en differensiert dagspresse*. Siden den gang har flere Dagspresseutvalg blitt nedsatt: NOU 1973:22 *Dagspressens økonomi*, NOU 1974: 57 *Samarbeid i Dagspressen*, NOU 1992: 14 *Mål og virkemidler i pressepolitikken* og NOU 2000: 15 *Pressepolitikk ved tusenårsskifte*.

støtte til forskning og etterutdanning – som stod til diskusjon. Dette til tross for at kringkastingsavgiften har en langt større verdi enn både den indirekte og den direkte støtteordningen for pressen: I 2008 utgjorde kringkastingsavgiften knappe 4,1 milliarder kroner, mva-fritaket om lag 2,2 milliarder kroner, mens de direkte tilskuddsordningene til pressen utgjorde 300 millioner kroner (NOU 2010:14: 29).

Det ble under Mediestøtteutvalgets høringsrunde i februar 2010 ytret sterk misnøye med at NRK var utelatt av mandatet, da særlig i tilknytning til kanalens mulighet for å få annonseinntekter på nett. I mars 2010 meldte NRK at de sa i fra seg denne retten (Jensen, 2010), og debatten omkring NRKs kommersielle aktiviteter har dempet seg noe. Statskanalen legitimitet i lys av endringen på mediemarkedet er imidlertid et stadig tilbakevendende tema. Det kunne tenkes, slik mediekommisjonen i Danmark gjorde da de evaluerte landets mediestøtte i fra 2007-2009⁷, at også lisensordningen for allmennkringkasting ble inkludert, for dermed å vurdere produksjon av journalistikk mer helhetlig. Slik som situasjonen var for Mediestøtteutvalget, var det med henstillingen om en plattformnøytral gjennomgang av støtteordningene flere nye aktører som skulle omfattes av ordningene som går under navnet mediestøtte. Men kravet om uendret ressursbruk satte sine tydelige begrensinger.

Støtteordninger til film- og bokbransjen er ikke nevnt i mandatet, selv om også disse beløpene utgjør betydelige summer. Bokbransjen er også omfattet av mva-fritaket, som utgjør om lag 1,2 mrd. kroner, og i tillegg kommer støtteordninger, innkjøpsavtaler og fastprisavtaler. Særlig er spørsmålet om merverdiavgiftsfritak også for e-bøker relevant i denne forbindelse. Støtte til filmformål – direkte filmstøtte og stipendordninger – utgjorde i 2009 om lag 600 millioner kroner (Kvalheim, 2010). Det er altså bare 2,5 milliarder kroner av den totale mediestøtten på grovt regnet 8,5 milliarder. Mediestøtteutvalget skal vurdere.

Det kan stilles spørsmål ved hvor "helhetlig" gjennomgangen økonomiske virkemidler på medieområdet egentlig er, når sektorer og såpass store summer utelukkes. At også bøker og film bidrar til "den offentlige samtale", er udiskutabelt, og ved å ta

⁷ Rambøll Management Consulting (2009) *Utredning af den fremtidige offentlige mediestøtte*. København: Rambøll Management Consulting. Rapporten kan leses her: http://www.bibliotekogmedier.dk/fileadmin/publikationer/rapporter_oevrige/Udredning_af_den_fremtidige_offentlige_mediestoette.pdf. Det ble 01.01.2011 nedsatt et mediestøtteutvalg som skal utvikle disse forslagene videre til modeller for fremtidig mediestøtte, og levere rapporten 01.10.2011.

utgangspunkt i infrastrukturkravet i Grunnlovens §100, som "innebærer at staten må legge til rette for de kanaler og institusjoner som utgjør infrastrukturen for offentlig utveksling av informasjon og meninger" (Mandat, 2010), inkluderes i prinsippet flere kanaler enn de som behandles i NOU 2010:14. I mandatet skjer det imidlertid en gradvis begrensning av arbeidsoppgavene, det dreier seg om å " sikre befolkningen bred tilgang til nyheter og samfunnsdebatt av høy kvalitet og redaksjonell standard", da med særlig fokus på "nyhets- og aktualitetsmedier og medienes funksjon i nyhets- og debattformidlingen" (Mandat, 2010).

Disse begrensningene i Utvalgets mandat er forståelig både ut i fra politiske og samfunnsmessige vurderinger. Rent politisk ville det være risikabelt og omstridt å røre ved NRKs institusjonelle rolle og status, og støtteordningene for film og litteratur har tradisjonelt blitt behandlet som separate sektorer, selv om den medie- og kommunikasjonsteknologiske utviklingen, både på avsender- og mottakersiden, skulle tilsi en mer helhetlig vurdering. Trolig har også den raske medie- og kommunikasjonsteknologiske utviklingen, med uavklarte forretningsmodeller, stadige innovasjoner og strukturelle endringer på medie- og kulturområdet, ut fra rent samfunnsmessige vurderinger trukket i retning av et avgrenset mandat: I en såpass uoversiktelig situasjon ville det være risikabelt å ta alle støtteordninger opp til samtidig vurdering. Det ble snakk om å *justere* de eksisterende økonomiske støtteordningene på et avgrenset område. Dette har preget arbeidet og diskusjonene innad i Mediestøtteutvalget, på måter vi skal komme nærmere inn på.

Først skal vi se nærmere på de mediepolitiske rammevilkårene og bransjemessige føringene for utvalgets tolkning av de konkrete formuleringene i mandatet.

2.3 Mediepolitikken og mediebransjen – et samspill

Trine Syvertsen (2004) trekker frem ulike problemstillinger som påvirker utviklingen i det mediepolitiske apparatet, deriblant teknologisk utvikling, markedsendringer, endring i politikk, og kultur og mentalitet.

Slike utviklingstrekk danner bakteppet for at Mediestøtteutvalget ble nedsatt, og påvirker samtidig deres arbeid. Teknologien legger premisene for

utviklingsmulighetene inne mediebransjen, og markedsendringene blant annet for konkurranse, inntjeningsmuligheter og samspillet mellom brukere og medier. De mediepolitiske målene definerer hva som ønskes oppnådd, men den politiske konteksten setter også rammen for hva som er realistisk. Begrensninger satt av mandatet og internasjonale forhold er avgjørende, blant annet legger EØS-avtalen føringer på utformingen av den norske mediepolitikken. Kultur- og mentalitetsendringer påvirker også hvordan de ulike medienes rolle i samfunnet oppfattes, både av mediebransjen selv og de som i denne sammenheng skal utforme den offentlige politikken. En endring av denne forståelsen er selve utgangspunktet for at det er behov for en gjennomgang av støtteordningene, og har innvirkning på det endelige utfallet.

For å belyse på hvilken måte mediene har blitt og blir regulert på bruker Syvertsen begrepet reguleringsregimer⁸. Hun skiller primært skiller mellom kulturpolitisk og økonomisk motivert regulering av mediene; altså om mediene skal tjene offentlighet og demokrati, eller om de heller er interessante som økonomiske enheter. Dette er regimer som i noen tilfeller vil komme i konflikt med hverandre. Hun argumenterer for at det har skjedd en overgang fra et kulturpolitisk til økonomisk reguleringsregime, i takt med de ovennevnte utviklingstrekkene.⁹ Vi kan konstantere at mediestøtten tradisjonelt har sin rot i et kulturpolitisk regime, da mediene er å betrakte som en viktig del av den politiske og kulturelle offentligheten, og staten har et ansvar for å legge til rette for at de kan oppfylle sitt samfunnsansvar. Samtidig opererer mediene som bedrifter, og det er nødvendig med et økonomiske perspektiv på mediene.

Med bakgrunn i at mandatet referer til mediepolitikken og utviklingen i mediebransjen, og at dette danner bakteppet for Mediestøtteutvalgets arbeid, gir jeg i de påfølgende avsnittene en fremstilling av det mediepolitiske utgangspunktet, samt et overblikk over hvilke trekk ved mediebransjen som kan betraktes som relevante å ta hensyn til ved en eventuell endring av mediestøtten.

⁸ Syvertsen definisjon av reguleringsregimer: "et sett av prinsipper for hvordan et samfunnsområde forstås og reguleres, og hvordan de tilhørende inngrepene legitimeres ideologisk og normativt".

⁹ Syvertsen identifiserer fire typer reguleringsregimer: kulturpolitisk, næringspolitisk, forbrukerregulering og konkurranseregulering. Jeg har i denne oppgaven valgt å sette et skille mellom kulturpolitisk og økonomisk regulering, da det i denne sammenheng er mest fruktbart.

2.3.1 Den mediepolitiske rammen

Norge har lange tradisjoner når det kommer til å ta ansvar for befolkningens ytringsfrihet å legge til rette for et velfungerende mediasystem. Man kan snakke om et overordnet mediepolitisk felt fra omkring 1980 (Østbye, 1995 [1988]), med bakgrunn i at det i 1977 ble satt ned et offentlig utvalg for å vurdere om det var behov for en mer samlet mediepolitikk enn det som på den tiden ble praktisert. Utvalget leverte innstillingen NOU 1983:3 *Massemedier og mediepolitikk*, der de mediepolitiske målene ble forankret i kulturpolitikken, noe som videre har hatt betydning for hvilke mediepolitiske virkemidler det har vært naturlig å ta i bruk (NOU 2010:14: 20). Dette gjenspeiles blant annet i dagens produksjonsstøtte og mva-fritaket, samt NRK status som allmennkringkaster. Ordningene begrunnes i det store og det hele med at mediene tilfører samfunnet en verdi – da i form av informasjonsformidling, mangfold og kvalitet i det offentlige rom – som staten må legge til rette for.

På bakgrunn av en gjennomgang av tidligere mediepolitiske dokumenter og med henvisning til St.prop. nr 1 (2009-2010) – der de overordnede målene defineres som ”å sikre ytringsfrihet, rettsikkerhet og et levende demokrati” – definerer NOU 2010:14 ytringsfrihet, mangfold og kvalitet som de mest sentrale overordnede målene i utviklingen av det mediepolitiske feltet. I utredningens kapittel 3 forsøker man ”å operasjonalisere målene ved å konkretisere hva som menes med dem.” (NOU 2010:14: 18). Hovedargumenter for en aktiv statlig mediepolitikk er infrastrukturansvaret og markedssvikt, og det påpekes at begge kan forankres i målsettingen om å sikre ytringsfrihet og et levende demokrati (NOU 2010:14: 27). Mediene skal ideelt sett oppfylle sin rolle som bærer av den offentlige samtale; de skal være leverandører av nyhets- og aktualitetsjournalistikk, fora for debatt, og kunnskaps-, språk- og kulturformidlere. I bunn ligger infrastrukturkravet som ble grunnlovfestet i 2004, § 100, 6. ledd: ”Det påligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale” (Grunnloven).

I Mediestøtteutvalgets arbeid ligger fokuset på mediestøtten, altså en *del* av det mediepolitiske apparatet. De økonomiske virkemidlene, som fritak for merverdiavgift og produksjonsstøtte, er et *middel* for å nå de overordnede målene om mangfold og kvalitet. Dette er mål der resultatet vanskelig viser seg i konkrete tall, men det hersker en felles

forståelse i bransjen og politikken om at dette er grunnpilaren for at mediens samfunnsoppdrag skal oppfylles. Det er disse målene og argumentasjonen knyttet til dem, som er grunnlaget for å snakke om et kulturpolitisk reguleringsregime. Politisk er dette direkte synliggjort ved at mediens virksomhet primært er underlagt Kulturdepartementet og ikke næringsmyndighetene, og ved dette tillegges de en annen type verdstatus enn den økonomiske. Det er likevel ikke mulig å avgrense mediepolitikken til et selvstendig område, heller ikke når det gjelder mediestøtten. Eksempelvis har Finansdepartementet ansvaret for merverdiavgiftlovgivningen, den mest omfattende støtteordningen til mediene. Finansdepartementet har et annet prinsipielt utgangspunkt for sitt arbeid enn Kulturdepartementet, og interessene er i tilfeller motstridende.

Den mediepolitiske forhistorien – forankringen i det kulturpolitiske regime og tradisjonen med statlig støtte – har gjennom prosessen Mediestøtteutvalget har gått gjennom, vist seg å ha stor innvirkning på hvordan mediestøttens fremtid vil se ut. Målene er godt forankret i det politiske systemet og i bransjens oppfatning av mediens virksomhet. Gitt at den pågående utviklingen innen teknologi, marked og styresett undergraver argumentasjonen som tradisjonelt har legitimert mediestøtten, kan det bety at Mediestøtteutvalget ville komme til å måtte argumentere for ordningene på et annet nivå enn tidligere. I en diskusjon der mediestøtten på nytt må legitimeres, da flere skal innlemmes med bakgrunn i forståelsen om et samlet mediemarked, er det avgjørende å kunne vise at støttens virkning er i henhold til målene som skisseres. Et spørsmål som kan stilles, er om det i løpet av arbeidet er bevisste holdninger knyttet til dette blant utvalgsmedlemmene og aktørene som påvirker prosessen. Det er heller ikke gitt at målsetningene oppfattes på samme måte nå som tidligere, eller at aktørene som er involvert vil i samme retning. Dette ble synlig igjennom Mediestøtteutvalgets arbeid, og tydelig i NOUen som ble levert.

At mediepolitikken bygger på kulturpolitiske idealer betyr ikke at økonomiske hensyn er fraværende. Et blikk på mediebransjen syndliggjøres noen av problemstillingene og dilemmaene Mediestøtteutvalget måtte håndtere, der kulturpolitiske målsetninger kommer i et spenningsforhold til økonomiske interesser.

2.3.2 Mediebransjen – mellom børs og katedral

I overgangen fra partipresse til redaksjonell uavhengighet har mediene gradvis blitt mer avhengige av økonomien og markedet: forholdene i det tosidige markedet – brukere og annonsører – mediene operer under har med årene blitt mer komplekst, og den tradisjonelle forretningsmodellen er utfordret ved framveksten av digitale medier. I mandatet pekes det på at det har vært en omfattende endring i medieøkonomien; og at bransjen møter utfordringer blant annet som følge av internetts økende betydning, påfølgende endring i brukervaner og svekket annonsemarked. Mandatet slår fast at det er et "mål å bidra til nødvendig utvikling, fornying og rasjonalisering i bransjen." (Mandat, 2010). Markedssvikt nevnes som én av to hovedårsaker til mediepolitiske tiltak, da det antas at markedet alene ikke kan sørge for et tilbud som er til det beste for samfunnet (NOU 2010:14: 24). Mediestøtteutvalget snakket som en naturlig følge av dette mye bedriftsøkonomi, og mediepolitikken og de økonomiske støtteordningene tillegges ved dette en næringspolitisk dimensjon.

De næringsmessige dimensjonene behøver ikke å komme i konflikt med de kulturpolitiske, det kan snarere argumenteres for at de er en forutsetning for at de mediepolitiske målene nås. "Mediepolitikken handler om å ivareta ideelle mål, men den handler også om å ivareta bransjens interesser", skriver Mediebedriftenes Landsforenings (MBL) utvalg i rapporten *Helt i sin tid – en mediepolitikk for morgendagen* (MBL, 2010c). Det påpekes at det ikke nødvendigvis er et motsetningsforhold mellom det økonomiske og det ideelle – mellom å tjene penger og informere: God økonomi er en forutsetning for å kunne finansiere journalistikken. Det står: "Bransjens næringspolitikk er viktig. Men det er mediepolitikken og mediens samfunnsoppdrag som bærer den" (MBL, 2010c: 64). Mediepolitikken tildeles et ansvar for å sikre at bransjens vilkår er gode, da de på den måten kan fokusere på å produsere kvalitetsjournalistikk, som igjen er et overordnet mediepolitisk mål. Det var også disse prinsippene Mediestøtteutvalget arbeidet ut i fra, og som gjenspeiler seg i argumentasjonen knyttet til de to alternativene flermedialitet og omfordeling.

Mediestøtteutvalget stod altså overfor en stor utfordring: å lage et forslag til en ny ordning for mediestøtte i et landskap som er i konstant endring. Med bakgrunn i mandatet, som ble gitt med henvisning til de omfattende endringene innenfor teknologi, mediebruk og medieøkonomi, var deres oppgave å finne en modell som er best mulig

tilpasset dagens mediesituasjon. De skulle legge til rette for at mediebransjen kan utvikle seg også som bedrifter, da det er avgjørende for å produsere redaksjonelle tjenester av høy kvalitet – og dermed nå de mediepolitiske målene.

Et historisk blikk på mediepolitikken og noen perspektiver på mediebransjen setter Mediestøtteutvalgets arbeid i kontekst, og viser kompleksiteten i den oppgaven utvalet stod overfor. Mandatet satte rammene for arbeidet, i tillegg til at dets medlemmer og deres bakgrunn virket inn på det endelige resultatet. I det påfølgende kapitlet plasserer jeg Mediestøtteutvalgets arbeid i den politiske prosessen, for deretter å presentere på hvilken måte Utvalget gjorde avgrensninger, og diskuterer hvem og hva som påvirket deres arbeid. Men først, noen metodologiske refleksjoner.

2.4 Metodologiske refleksjoner

Dette er en casestudie av Mediestøtteutvalget arbeid og veien mot en ny innretning for mediestøtte. Ved å gjøre prosessen og forholdene rundt til studieobjekt, søker jeg å kaste lys over de faktorene som påvirker et utredningsarbeid på medieområdet.

Da Mediestøtteutvalget ble nedsatt ønsket jeg å se på hvordan denne prosessen foregikk; hvordan de politiske rammene for mediebransjen formes. Utgangspunktet var å følge debatten i mediene, både i forkant, under og etter at arbeidet var avsluttet. Ved å kontakte sekretariatets leder Arne H. Krumsvik, som presenterte min projektskisse for utvalgsmedlemmene, fikk jeg imidlertid tilgang til møtene som skulle avholdes. Jeg hadde under disse møtene rollen som *åpent observerende* (Østbye et al., 2007: 122); jeg deltok på ingen måte, men satt på sidelinjen. Slik fikk jeg et unikt innblikk i et primært lukket utredningsarbeid.

Studien er eksplorerende og deskriptiv: via observasjon har jeg kartlagt på hvilken måte et utredningsarbeid kan foregå. Observasjonsarbeid kan karakteriseres som en "gjensidig påvirkingsprosess mellom innsamling, analyse og tolkning av data" (Thagaard, 2003: 64), og i løpet av arbeidet vil informasjon som tilegnes bidra til at problemstillingene utvikler seg. Informasjonen jeg fikk som observatør på møtene bidro til at jeg fikk et innblikk i det kompliserte feltet som mediepolitikk er, og ble

oppmerksom på utfordringene og begrensningene som lå i Mediestøtteutvalgets mandat og selve prosessen.

Jeg gir derfor til dels en deskriptiv fremstilling av hvordan Mediestøtteutvalgets arbeid i 2010 fortonet seg, men med bakgrunn i at det i løpet av observasjonsarbeidet fremsto noen problemstillinger jeg ønsket å undersøke videre, er studien også en analyse av hvordan de bakenforliggende faktorene kan sies og ha påvirket arbeidet. Med et institusjonelt perspektiv på utvalgsarbeidet – hvordan strukturelle forhold legger rammer for Mediestøtteutvalgets arbeid – gjør jeg rede for hvordan prosessen har foregått, og hvordan de involverte aktørene har virket inn på arbeidet. Videre er analysen aktørorientert: den undersøker hvordan de involverte aktørene påvirker prosessen, så som Kulturdepartementet som har nedsatt Mediestøtteutvalget og utformet mandatet, medlemmene som er oppnevnt, bransjen og interesseorganisasjonene.

Å få direkte tilgang til møtene og arbeidsprosessen gav meg innblikk i situasjonen – uten at de involverte i situasjonen selv først hadde tolket den, slik saken ville vært ved analyse av artikler og eventuelle intervjuer (Tjora, 2010). I tillegg har jeg gjennom hele prosessen hatt tilgang til deres intranett, der det har blitt lagt ut relevant informasjon for Mediestøtteutvalgets arbeid: litteratur, presentasjoner, innspill fra ulike aktører, protokoller fra møtene og versjoner av kapitlene til NOU 2010:14. Disse dokumentene har jeg benyttet som utfyllende materialet til notatene fra observasjonen.

For å få et bedre innblikk i hva Utvalgsmedlemmene i etterkant av overlevering av NOU 2010:14 mente om prosessen, og om det jeg da hadde definert som sentrale perspektiver, sendte jeg ut en e-post med et lite utvalg spørsmål: (1) *Hvilke temaer eller problemstillinger opplevde du som vanskeligst å finne løsninger på under Utvalget sitt arbeid?*, (2) *Hvilken rolle spilte innspill og kunnskapsgrunnlag fra forskningen, bransjen og interesseorganisasjoner under Utvalgets arbeid?*, (3) *Opplevde du at arbeidet endret karakter etter at Utvalget delte seg i ulike koalisjoner, og i tilfelle på hvilken måte?* og (4)

*Var det temaer som etter din mening burde ha vært behandlet av Utvalget, men som lå utenfor det definerte mandatet?*¹⁰

Svarene har fungert som et supplement til observasjonen, da jeg ønsket å undersøke hvilke tanker utvalgsmedlemmene hadde om prosessen i etterkant av arbeidet. Det kunne vært interessant også å ha utført dybdeintervjuer med samtlige av utvalgsmedlemmene i etterkant, men på grunn av tidspress for de involverte og undertegnede lot ikke dette seg gjøre.

Jeg har i tillegg benyttet et utvalg artikler og kommentarer i mediene publisert før utvalget begynte arbeidet, under prosessen og etter at innstillingen ble levert. Jeg har siden Mediestøtteutvalget ble nedsatt og gjennom hele arbeidet med oppgaven, gjort søk i Retriever på ordene *mediestøtte** og *mediestøtteutvalget*, for å få et grundig innblikk i debatten.¹¹ Bruken av avisartikler og kronikker i arbeidet med oppgaven er ikke et resultat av en systematisk tekstanalyse, da jeg ikke tar for meg hver enkelt tekst i sin helhet. Det kan karakteriseres som et bidrag til analysen, som kaster lys over forholdene rundt, og debatten Mediestøtteutvalgets arbeid foregikk under. Artikkene jeg viser til i oppgaven er kun et lite utvalg av de mange som er skrevet om utvalgets arbeid.

Jeg har også gjort en analyse av hvilke argumenter som legges til grunn for de to forslagene flermedialitet og omfordeling, med utgangspunkt i NOU 2010:14 *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt - En moderne mediestøtte*. Jeg undersøker på hvilken måte det argumenteres for de ulike midlene, som skal nå de samme mediepolitiske målene. Det kunne vært interessant å gjøre en grundig argumentasjonsanalyse av forslagene i tilknytning til hva som ellers behandles i NOU 2010:14, samt debatten i etterkant, for å få et klart bilde av på hvilken måte mediepolitikken i sin helhet legitimeres, men grunnet plass- og tidsbegrensninger i denne studien får det stå til en annen gang. Det samme gjelder vurderingen av realismen knyttet til forslagene som fremmes i de to alternativene, i forhold til hvilke tilbakemeldinger bransjen og andre har kommet med.

¹⁰ Jeg mottok svar fra Tanja Storsul (7.04.2011), Olav Terje Bergo (21.03.2011), Yngve Slettholm (07.04.2011), Elin Floberghagen (29.04.2011), Finn H. Andreassen, Johann Roppen (28.03.2011) og Erik Vassnes (31.03.2011). De øvrige medlemmene har ikke svart på gjentatte henvendelser.

¹¹ Per 30.05.2011 gav *mediestøtte** 437 treff i 91 aviser, og 698 treff på 1061 websider. *Mediestøtteutvalget* gav 287 treff i 91 aviser, og 464 treff på 1061 websider. Flere av disse artiklene på web er imidlertid også publisert i papirutgaven. (søket er gjort fom. 15.10.2009, da Mediestøtteutvalget ble nedsatt).

På det første møtet jeg deltok på, 4. februar 2010¹², hadde Arne H. Krumsvik, leder av utvalget Yngre Slettholm og jeg en kort prat der det ble framlagt noen retningslinjer: jeg kunne ikke ta opp møtene på tape, og heller ikke gjengi direkte sitater fra utvalgsmedlemmene. Jeg måtte til hver tid være i rollen som observatør, og jeg kunne ikke gjøre eventuelle intervjuer med medlemmene før etter at innstillingen var levert. Disse begrensningene la føringer på hvor mitt fokus som observatør lå: jeg var opptatt arbeidsformen; på hvilken måte møtene ble lagt opp og hvordan ulike perspektiver ble presentert og håndtert av utvalgets medlemmer. Da møtene foregikk i høyt tempo var det de lange linjene i utvalgsarbeidet jeg fokuserte på: temaer for møtene og tilbakevendende diskusjoner, samt hvordan arbeidet i sin helhet ble lagt opp.

Mediestøtteutvalget hadde ti møter i løpet av året, der det varierte fra åpne høringer og innspill fra ulike aktører, til diskusjoner knyttet til mediestøtten og deres forslag. Jeg har valgt å ikke gå i detalj på hva som ble diskutert på hvert enkelt møte, da det ikke er hensiktsmessig ut i fra det overordnede perspektivet på oppgaven. Bakgrunnen for kapittel 8 i NOUen "Alternativer for framtidig mediestøtte" er i fokus, samt splittelsen i utvalget, og hva som førte til de valgene som ble tatt. Da særlig spørsmål om merverdiavgift og prosjektstøtte skilte de to koalisjonene, er også disse i fokus i min oppgave.

Observasjon er på mange måter en komplisert metode: man befinner seg i en uvant situasjon, i et element man ikke er tiltenkt en rolle (Tjora, 2010). Det var utfordrende å finne den beste vinklingen å angripe Mediestøtteutvalgets arbeid fra, og nedtegne sentrale hendelser på en god måte i notatene. I løpet av observasjonen fikk jeg, som utvalgsmedlemmene, mer kunnskap om temaene og ble mer komfortabel i rollen som observatør, noe som også endret min holdning til materialet og fokuset under møtene.

Det er særlig aktuelt å snakke om *forskningseffekt* når det gjøres observasjonsstudier: endres handlingsmønsteret til de deltagende på grunn av observatørens tilstedeværelse (Tjora, 2010)? Det kan stilles spørsmål ved om utvalgets medlemmer modererte sine uttalelser og at diskusjonen fortonet seg annerledes på grunn av min tilstedeværelse. Dette fikk jeg ikke inntrykk av at var tilfelle, og av de tilbakemeldingene jeg fikk i løpet

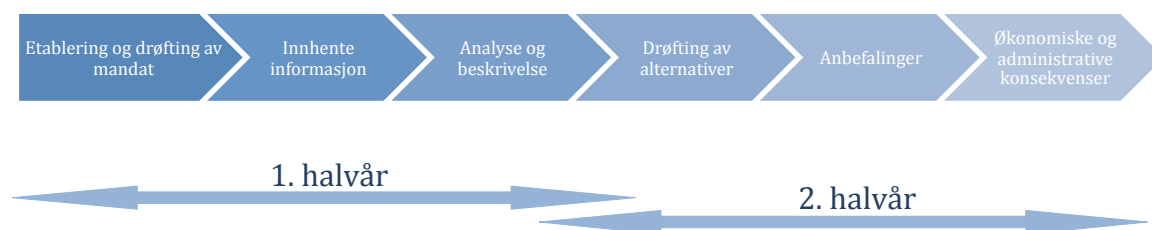
¹² Mediestøtteutvalget hadde sitt første møte 9. desember 2009, men jeg hadde da ikke søkt om å få lov til og observere.

av arbeidet kom dette heller ikke til uttrykk. Dette kan forklares ut i fra at personene som satt i utvalget selv er vant til å håndtere situasjoner der de ønsker innsyn og informasjon – både som journalister og forskere – og at de forstod min situasjon som masterstudent og observatør.

En svakhet ved studien er mangelen på innsyn i arbeidsprosessen *etter at* utvalget delte seg i to koalisjoner, da jeg ikke fikk tilgang til møtene de to koalisjonene hadde internt. Det var under disse møtene, og i korrespondansen koalisjonsmedlemmene i mellom, at de ulike alternativene flermedialitet og omfordeling fikk sin form. Disse begrensningene, i kombinasjon med det faktum at jeg ikke kunne ta opp møtene på bånd eller intervju medlemmene i løpet av arbeidet, førte studien inn på et mer overordnet plan. I løpet av observasjonen forsto jeg at det var nødvendig å supplere materialet med å innhente informasjon fra debatten som foregår i mediene, samt forhøre meg med utvalgsmedlemmene om deres opplevelse av arbeidet i *etterkant* av at innstillingen ble levert. Jeg mener at min studie, til tross for disse manglene, vil stå som et relevant bidrag til forskningen på det mediepolitiske feltet, da den gir et bilde av hvordan et utvalgs arbeid – dets muligheter og begrensninger – påvirker politikktutformingene på medieområdet.

3.0 Mediestøtte for en ny tid

Mediestøtteutvalget, som andre statlig nedsatte utvalg, har arbeidet ut i fra *Veileder for utvalgsarbeid i staten* (Statskonsult, 2007). På det første møtet 9. desember 2009¹³, gikk utvalget gjennom tidsplanen, og satte en opp en overordnet milepælsplan med bakgrunn i fasene som presenteres i veilederen.



Milepælsplan hentet fra *Veileder for Utvalgsarbeid i staten* (Fornyings- og Administrasjonsdepartementet, 2007).

Grovt sett kan en si at det våren 2010 – fase 1, 2 og 3 – stod sentralt å få innspill fra bransjen og forskning på området, og definere problemstillinger. Høsten 2010 – fase 3, 4 og 5 – var hovedfokus å drøfte ulike forslag til ny mediestøtte. Utvalget har avholdt ti møter, det første 9. desember 2009 og det siste 3. desember 2010.

Gjennom året har utkastene til kapitler og den endelige NOUen blitt distribuert til utvalgets medlemmer fortløpende. Det har også blitt lagt ut relevant litteratur, presentasjoner og bidrag fra eksterne aktører på deres intranett. Første utkast til NOU 2010:14 forelå 1. februar 2010, og den endelige versjonen var tilgjengelig for utvalgsmedlemmene 6. desember.

Under følger en oversikt over møtene, samt hvilke hovedtemaer som ble diskutert. Jeg vil senere gå mer detaljert gjennom hva som ble diskutert når og på hvilket grunnlag.

¹³ Jeg var ikke til stede på dette møte da jeg søkte om å få lov til å observere i februar 2010.

Dato	Sted	Tema
9. desember 2009 ¹⁴	Oslo	Orientering fra Statsråd Anniken Huitfeldt, presentasjon av utvalget, gjennomgang av mandatet og forløpelig møteplan.
4.-5. februar	BI, Oslo	Åpen høring, mediestøtteordninger i Norge og Norden, utvikling i mediemarkedet
10. mars	Gardermoen	Avgrensning av begreper, åpen høring
8.-9. april	UiB, Bergen	Seminar ved UiB, åpen høring
31. mai	UiO, Oslo	Endringsforslag, støtte til superlokale medier, seminar ved UiO
31. aug.-01. sept.	Kopinor, Oslo	Mediepolitiske mål, direkte og indirekte støtteordninger.
23.-24. september	IJ, Fredrikstad	Tre scenarioer for framtidig mediestøtte, kringkasting, åpen høring
15. oktober	Regjeringskva., Oslo	Anonym avstemming om sentrale spørsmål. Utvalget deler seg i to fraksjoner.
16.-17. november	Villa Stenersen, Oslo	Utkast til NOU-manus gjennomgått, med særlig vekt på kapittel 8 (alternativene).
3. desember	Gardermoen	Siste gjennomgang av NOU-manus.
6. desember	NOU går i trykken.	
16. desember	NOU overleveres Kulturminister Anniken Huitfeldt.	

3.1 En politisk prosess

”Policy-making can be seen as a reaction to a challenge, a reaction that is intended to find a reasonable balance between ‘forces of change’ and ‘forces of preservation’.” (McQuail og Siune, 1986: 15).

I utformingen av en ny innretning for mediestøtte er nettopp dette en utfordring; man ønsker å beholde den opprinnelige mediestrukturen, da Norge har hatt et velfungerende mediesystem, men likeledes er det ønske og behov for tiltak som gjør at fordelingen er

¹⁴ Jeg var ikke til stede på dette møte, heller ikke 31. mai og 3. desember 2010.

mer oppdatert til dagens medielandskap. Av den grunn ble Mediestøtteutvalget nedsatt, og utvalgets arbeid kan betegnes som et middel staten bruker for å nå målet om endring.

I boken *Studying Public Policy; Policy Cycles and Policy Subsystems* (Howlett et al., 2009) presenteres en syklus-modell – *policy cycle* – for hvordan man kan undersøke prosesser rundt politikkutforming. Modellen fokuserer på politikkutforming som problemløsning, der ulike stadier i prosessen utforskes: (1) agendasetting, (2) forslagsformulering (3) beslutningstaking, (4) implementering og (5) evaluering (Howlett et al., 2009: 12).¹⁵ Modellen er anvendelig grunnet måten den skiller mellom de ulike stadiene og aktørene som deltar, samtidig som den vektlegger samspillet mellom disse; hvordan de involverte aktørene og forholdene påvirkes av hverandre.

Den første fasen – agendasetting – foregår i et større rom; i et *policy universe*, der ulike aktører definerer et eller flere problem som må løses. Denne fasen er en forløper for mandatet – som ble utformet med tanke på at dagens ordning ikke har fulgt utviklingen – og har tatt utgangspunkt i erfaringer med dagens system.

Mediestøtteutvalget befinner seg i fase to: der forslag til endring fremmes. Utvalget tok bevisst utgangspunkt i tidligere utredningsarbeid og proposisjoner, og på samme måte vil dette utredningsarbeidet legge føringer på de neste stegene i syklusene: alternativene som fremmes i NOU 2010:14 er bakgrunnen for spørsmålene som ble stilt i høringsbrevet fra Kulturdepartementet, og vil i kombinasjon med det som her kommer frem, være grunnlaget for Stortingsmeldingen, videre behandling og hva som implementeres. De to siste fasene vil det her ikke være mulig å gjøre en analyse av, da prosessen fortsatt befinner seg i fase to og tre; høringsfristen var i april og det vil ta tid før det besluttes hva som skal implementeres, og flere år før det vil være mulig til å gjøre en evaluering.

Vi skal altså på fasene (2) forslagsformulering og (3) beslutningstaking *innad* i Mediestøtteutvalget.¹⁶

¹⁵ Mine oversettelser. Originalspråk: (1) agenda-setting, (2) policy formulation, (3) decision-making, (4) policy-implementation, (5) policy evaluation.

¹⁶ De ulike modellene for å forstå politiske beslutninger baserer seg i stor grad på beslutningsprosessen i overordnet forstand, men kan i denne sammenheng benyttes til å se på Mediestøtteutvalgets arbeid; altså på hvilke måte de kommer frem til de ulike forslagene, samt på hvilke måte disse vurderes opp mot hverandre.

3.1.2 Forslagsformulering og begrensninger

[...] Policy formulation involves identifying and assessing possible solutions to policy problems or, [...] exploring the various options or alternative courses of action available for addressing the problem (Howlett et al., 2009: 110).

Det er nettopp dette som er Mediestøtteutvalgets rolle i den politiske prosessen: å gjøre et analytisk arbeid ut i fra de problemene som er definert, for så å presentere forslag til endring for å forbedre situasjonen. At Kulturdepartementet valgte å nedsette et utvalg for å utrede spørsmålene knyttet til mediestøtte er altså et ledd i prosessen mot endring. Konkret vil det si at utvalget måtte identifisere de formelle og politiske rammene for hva som kan gjøres, for deretter å utvikle endringsforslag innenfor dette, basert på andre innspill og egne vurderinger. Mediestøtteutvalgets oppgave var ikke å redefinere den mediepolitiske linjen, snarere gjøre endringer for å tilpasse støtteregime dagens situasjon.

I tråd med rasjonalistisk politikkforståelse vil det på de ulike saksfeltene defineres klare mål for problemstillingene, og utformes optimale løsninger basert på analyse og vurderinger. Ideelt sett granskes alle muligheter, og det mest lønnsomme implementeres, alt med bakgrunn i at målene som er satt på område skal nås med lavest mulig kostnader og maksimalt utbytte (Kingdon, 1995: 79). På overordnet nivå kan prosessen som analyserer betraktes ut i fra en rasjonalistisk politikkforståelse: arbeidet baserer seg på konkrete mediepolitiske mål det er bred enighet om, definert over en lengre periode. Det er ut i fra målsetningen om at disse skal oppfylles, at de nye virkemidlene som introduseres forsvares. Hensikten er at det i NOU 2010:14 skal presenteres de beste løsningene, slik at de mediepolitiske målene nås på den mest effektive måten.

En slik lineær og idealistisk fremstilling av politikkutforming er kritisert, da det i de aller fleste situasjoner kun er et knippe løsninger som ansees som reelle alternativer, basert på blant annet ideologiske, profesjonelle eller kulturelle grunnlag. Alle løsninger vil aldri kunne bli vurdert, og det vil ikke være mulig å spå fremtiden og dermed konsekvensene av alle ulike forslag (Howlett et al., 2009: 145). Få antall aktører, en nærmest lukket organisasjon fri for innflytelse utenifra, et definert problem der både omfang, verdigrunnlag og konsekvenser er kartlagt, tilgjengelig, oppdatert og konkret informasjon, og en ubegrenset tidsramme, er kriterier som har blitt karakterisert som

nødvendige for at beslutningsfasen skal være i tråd med en rasjonalistisk modell (Forester, 1984 i , Howlett et al., 2009: 156). Mediestøtteutvalgetes medlemmer skulle ut i fra denne tankegangen ha operert som "teknikere", de skulle samle og analysere informasjon som gjør at de til en hver tid velger den mest effektive måten å løse problemer på (Howlett et al., 2009: 144). I forhold til de konkrete støtteordningene, eksempelvis fordelingsnøkklene i tilknytning til produksjonstilskuddet, gjorde utvalget nettopp dette: de definerte hva som skulle endres, i hvilken retning, og valgte det de opplevde som best i forhold til målsetningen. Men, i en prosess der mediestøtten skal vurderes, er det likevel ikke gitt at det beste alternativet, sett ut i fra den rasjonalistiske tankegangen om maksimering av utbytte, er det som foreslås.

For Mediestøtteutvalget var de ovennevnte kriteriene ikke oppfylt på flere plan. Det var ti personer som skulle tolke og vurdere problemstillingene, altså var det flere holdninger og meninger som skulle høres og tas hensyn til. Deres arbeid var i stor grad basert på innflytelse utenifra, både via innspill fra bransjen og forskning, der det var ulik oppfatning av situasjon og eventuelle konsekvenser av støtteordninger, samt at manglende forskning på blant annet virkningen av støtteordningene gjorde arbeidet mer komplisert. Også utvalgsmedlemmenes tilhørighet til bransjeorganisasjoner kan sies å ha spilt inn på holdninger og standpunkt; utvalgsarbeidet var altså langt i fra lukket. Samtidig satte tidsrammen på et år begrensninger på hva de kunne gjøre, og fikk gjort.

Det inkrementelle modellen¹⁷ oppstod som et motstykke til den rasjonalistiske. Den identifiserer den politiske prosessen som langt mindre analytisk, men heller preget av forhandlinger og kompromisser mellom de involverte partene. Her representerer avgjørelsene som tas heller etter hva som er politisk gjennomførbart og mulig eller optimalt under de gitte omstendigheter, snarere enn det som maksimerer utbytte slik som i den rasjonalistiske forståelsen (Howlett et al., 2009: 146-147). Istedenfor å begynne helt på nytt, arbeides det ut i fra de etablerte målene, og det gjøres små endringer på det allerede etablerte systemet (Kingdon, 1995).

Howlett et. al. skriver:

¹⁷ Teorien forbindes i første rekke med statsviteren Lindblom, Charles E. (1959) "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, Vol. 19/4 s. 79-88.

Since bargaining requires distributing limited resources among various participants, it is easier to continue the existing pattern of distribution rather than try to negotiate the redistribution that would be required under any new radically new proposal (2009: 147).

Dette var også bakgrunnen for at Mediestøtteutvalget sluttet seg til en inkrementalistisk modell: det var ikke rom for, heller ikke et uttalt ønske om, å redefinere den mediepolitiske linjen. Da det er vanskeligere å få gjennomslag for ordninger som ikke er kjent og som vil kreve en omveltning av det etablerte systemet, kan det være mer hensiktsmessig å gjøre gradvise endringer. I tillegg virker det omfattende politiske systemet en slik utredning er en del av, konserverende i seg selv: det er iboende begrensninger via mandatet, og prosessen i etterkant av levering er omfattende. Erfaringene viser at skrittvis endringer har lettere for å bli tatt vel i mot (Kjellberg og Reitan, 1995). Som vi senere skal se var det å foreslå en inkrementell endring av mediestøtten et bevisst valg fra, da særlig deler av, Mediestøtteutvalget.

Under en slik prosess vil det være flere hindringer på veien mot en løsning, og det var nødvendig for Mediestøtteutvalget å avklare begrensningene som lå i arbeidet. Howlett et al. skiller mellom *substantive constraints*; bergrensninger som ligger iboende i problemet, og *procedural constraints*; begrensninger knyttet til den eventuelle løsningen (2009: 112). Denne type begrensninger påvirker Mediestøtteutvalgets arbeid, på begge nivåer. De grunnleggende begrensningene oppleves indirekte i forbindelse med de mediepolitiske målene i sin helhet. "[...] å opprettholde et medie- og kulturmangfold som kan sikre befolkningen bred tilgang til nyheter og samfunnsdebatt av høy kvalitet og redaksjonell standard" (Mandat, 2010) er vanskelig målbare størrelser, og det kan ikke fremmes forslag som direkte sikre at det mediene produserer er av høy kvalitet. Tiltakene som fremmes må sikte mot å fostre denne type journalstikk, og bidrar forhåpentligvis til at målene nås. Disse grunnleggende begrensningen er også synlige ved at mediestøtten ikke kan kompensere for fall i papiravisenes opplag, redde den truede forretningsmodellen, eller presentere en løsning på de generelle utfordringene mediebransjen står overfor. Det er ikke sagt at det er dette som hadde er ønskelig, verken fra bransje, stat eller utvalg, men det er problemstillinger som ble reist i forbindelse med arbeidet og kjente faktorer ved utviklingen i mediebransjen.

Procedural constraints synliggjøres når det gjelder hva som kan forventes å få politisk gjennomslag for, da i tilknytning til mva-reglene i EØS-avtalen, men også i forhold til

bransjen og forvaltningen. Rammene for arbeidet – med mandat, historikk og utvalgsmedlemmer – la føringer på hva om ble foreslått. Da utvalget var nødt til å foreslå en modell som baserte seg på uendret ressursbruk var det en gitt ramme å gå ut i fra, som i seg selv begrenset rommet for endring. Samtidig er dagens støtteordninger såpass etablerte at en omveltning av disse ikke ansees som det beste for bransjen. Med bakgrunn i det siste poengterte utvalget:

”Diskusjonen av de to alternativene har avdekket behov for gode og langsiktige overgangsordninger for å kunne gjennomføre den fornyelsen av norsk mediestøtte som begge forslagene representerer. Endringer bør innføres over tid for å gi virksomhetene mulighet til å tilpasse seg nye rammebetingelser” (NOU 2010:14: 121).

Tidsrammen for arbeidet spilte inn på hva utvalgsmedlemmene fikk behandlet inngående. Denne begrensningen var naturligvis særlig synlig mot slutten av arbeidet, og poengteres i innstillingen: ”Det er nødvendig å presisere at utvalget har hatt kort tid på å gjennomføre et svært omfattende arbeid. For å kunne overholde en stram tidsfrist har utvalget måttet konsentrere seg om hovedproblemstillinger ved mediestøtten” (NOU 2010:14: 17).

Vi skal nå se at det norske systemet, med interesserepresentasjon i offentlige utvalg, også hadde sine innebygde spenninger.

3.2 Mediebransjen og staten – et nært samarbeid

Hallin og Mancini plasserer i *Comparing Media Systems: Three Models of media and politics* (2004) Norge i det de kaller det demokratisk-korporative mediesystem¹⁸, som kjennetegnes av høyt avisforbruk, politisk parallellisme mellom presse og partier, journalistisk profesjonalisme og en aktiv statlig mediepolitikk. De påpeker at selv om den politiske bindingen er betydelig svekket, påvirker dette fortsatt journalistikken og mediestrukturen. Mediene er sett på som sosiale institusjoner, som staten har ansvar for å legge til rette for at fungerer, som synliggjøres ved subsidier og regulering. Det er høy grad av journalistisk profesjonalisme, og de veletablerte medieorganisasjonene

¹⁸ De identifiserer tre mediesystemer: The Polarized Pluralist model, the Democratic Corporist model og the Liberal model.

inkluderes i politikutformingen. De tilsynelatende uforenelige størrelsene – redaksjonell uavhengighet og statlig involvering – har fungert side om side.

Mediebransjen har helt fra begynnelsen av vært tungt involvert i utarbeidelsen av den offentlige mediepolitikken, eksempelvis tok bransjeaktører selv initiativ til pressestøtten i sin tid (Østbye, 1995 [1988], Bastiansen og Dahl, 2008). Det første offentlige utvalget – Hellerud-komiteen – bestod av åtte pressefolk og en professor, og pressefolk var aktive også i den videre behandlingen av spørsmålene (Østbye, 1995 [1988]). Det har vært en tett forbindelse mellom stat og bransje, som blant annet er synlig ved den såkalte partipressen, og som forklarer noe av grunnen til at dette mediet har blitt sett på som spesielt viktig av det politiske miljøet. Den tette forbindelsen har også avspeilt seg i råd og utvalg, både på film-, kringkasting- og presseområde (Syvertsen, 2004).

At staten nedsetter et utvalg som en del av en politisk beslutningsprosess er et trekk ved det korporative system. Korporatismen kan karakteriseres som det organiserte samspillet mellom private interesser og statsmakt innen utvalg, styrever, råd og komiteer (Østerud et al., 2003): de berørte parters interesser inkluderes i politikutformingen. I Norge har det dette – interesserepresentasjon gjennom offentlige utvalg – stått sterkt siden 1814. Det har imidlertid vært en nedgang i antall utvalg siden etterkrigstiden da samarbeidet mellom organisasjoner og stat i denne formen var på høyden. ¹⁹Forrige makt- og demokratiutredning konkluderte med at det "korporative styringssystemet er relativt svekket i forhold til profesjonalisert lobbymakt og medieformidlet påvirkning" (Østerud et al., 2003: 104).

På medieområdet er dette synlig ved at det er en løpende kontakt mellom bransjen og staten i mer uformelle former, i tillegg til at mediernes organisasjoner involveres i politikutformingen via utvalg, både midlertidige og faste. I sin analyse av Stortingets familie- kultur og administrasjonskomité i perioden 1997-2001 finner Syvertsen (2004) at aktører fra bransjen i hyppig presenterer sine synspunkter for Stortinget og departement, både via offentlige høringer og annen møtevirksomhet, og at politikerne i høy grad er avhengige av denne informasjonen og kunnskapen for å kunne utforme en velfungerende politikk. Medietilsynet opplyser også i en presentasjon for

¹⁹ På medieområdet har antall råd og utvalg hatt en nedgang, fra 16 i 1990, til ti i 2000 (Syvertsen 2004).

Mediestøtteutvalget at de har nær kontakt med organisasjonene MBL og LLA i forbindelse med tildeling av produksjonstilskuddet.²⁰

Interesserepresentasjon er fortsatt viktig som en del av statsforvaltningen for å kontrollere samfunnsmessige spenninger, gjøre partene medansvarlige og formidle kunnskap, også via formelle rammer som å nedsette utvalg. Det er Mediestøtteutvalget et eksempel på.

3.2.1 Et utvalgsarbeids natur

I denne sammenheng er "den korporative kanal" organisasjonssamfunnets samhandling med staten gjennom midlertidig utvalgsarbeid. Utvalg kan karakteriseres som "en måte å koble deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter sammen på" (Christensen og Egeberg, 1997: 176). Helt konkret kan man tenke seg at det er de oppnevnte deltakerne, og de bestemte problemene – som fremgår av mandatet – som legger grunnlaget for løsningsforslaget og beslutningsmulighetene.

Organisasjoners deltagelse i råd og utvalg kan, ved å benytte seg av Nordbys begrep, karakteriseres som "korporatisme under forvaltningen" (Nordby, 1999). Å nedsette utvalg gir regjeringen og departementer et styringspotensial, ved å fastlegge de overordnede institusjonelle rammebetingelsene for deltagelse: oppnevning av medlemmer og utforming av mandat. Kravene Kulturdepartementet har satt via mandatet påvirket Mediestøtteutvalget, og vi skal se at medlemmenes bakgrunn har vært av relevans for det endelige resultatet.

Bruk av utvalg skal tilføre staten kunnskap og ekspertise på det område som utredes, ved at det skapes et forum for informasjonsutveksling mellom ulike interessenter. Et utredningsarbeid gir også eventuelle inngrep, eller fravær av inngrep, legitimitet ettersom de har innhentet informasjon fra berørte parter. Ved siden av at utvalgssystemet gir staten en viss kontroll over hvem og hva som involveres, kan det også gi interesseorganisasjonene et fortrinn. Samarbeidet mellom stat og organisasjonene foregår da gjennom institusjonaliserte rammer, og arbeidet er å betrakte som innspill departementet forholder seg til, på et annet nivå enn eksempelvis

²⁰ Presentasjon for Mediestøtteutvalget 05.02.2010, Medietilsynet, "Tilskuddsordninger for presse og kringkasting".

lobbyisme. Den kollegiale strukturen på et utvalg, der de alle er oppnevnt som likemenn og vedtak skal nås gjennom samtale og diskusjon, har i seg selv innvirkning på arbeidsmåten. Generelt sett kan man si at de som deltar i forhandlingene har kompromisset som målsetting – ønsket er at det skal leveres en innstilling med ett forslag (Nordby, 1999).

Tidligere undersøkelser har vist at det er vanligere med dissenser i utredningsarbeid som behandler saker med stort konfliktpotensial og som har interesserepresentasjon, og at det ved innstillinger som dette er vanlig at departementet og Stortinget vil foreta endringer i utvalgets forslag (Christensen og Egeberg, 1997: 180). Ved at Mediestøtteutvalget delte seg i to koalisjoner og leverte to alternativer til den fremtidige mediestøtten, overlot de i større grad den endelige beslutningen til Kulturdepartementet og Stortinget, enn om de hadde levert en innstilling med ett alternativ.

Som vi har sett er mandatet grunnlaget for hvilke problemstillinger som ble reist, og hvilke forslag som ble fremmet. Utvalget var ikke i en posisjon hvor de kunne foreslå endringer på alle områder av det mediepolitiske feltet, helt konkret var de nødt til å forholde seg til kriteriene satt av mandatet. Det som påvirket dem mest var kravet om et forslag basert på uendret ressursbruk, som var komplisert da det samtidig var forventet at flere skulle innlemmes i ordningen, med tanke på oppfordringen om en plattformnøytral gjennomgang både fra departementet og bransjen. Den politiske viljen spilte altså inn på arbeidet. Denne problematikken var særlig synlig i forbindelse med diskusjonene knyttet til merverdiavgift, der hvilke forslag som ble fremmet var avhengig av hva det var rom for å få gjennom politisk sett. Det var avgjørende for Mediestøtteutvalget å definere de ulike problemstillingene tydeligere, for dermed å kunne presentere forslag til endringer. I kommende avsnitt presenteres den første fasen av Mediestøtteutvalgets arbeid: etablering av virkeområdet med utgangspunkt i mandatet, samt øvrig grunnlag for arbeidsprosessen – og dermed alternativene som fremmes.

3.2.2 Tolkning av arbeidsgrunnlaget

Med utgangspunkt i *Utredningsinstruksen* (Fornyings- og Administrasjonsdepartementet, 2007) ble første fase av prosessen – Etablering og drøfting av mandatet – påstartet under møtet 9. desember 2010. Mandatet ble gjennomgått og tolket, da med Kulturminister Anniken Huitfeldt til stede, som understreket ”behovet for å kombinere prinsipiell langsiktig tenking med tiltak som er praktisk gjennomførbare”.²¹ Diskusjonene med utgangspunktet i mandatet foregikk på to nivåer: (1) På et overordnet nivå var det nødvendig å identifisere området og problemstillinger det måtte innhentes informasjon om for å ha best mulig kunnskapsgrunnlag både for å foreta veloverveide valg, og for å kunne argumentere velbegrunnet for de forlagene som fremmes. (2) På et dypere nivå var det nødvendig å definere ulike begreper og formuleringer som fremgår av mandatet og som kom til syne under høringsrunder, da det er avgjørende for et utredningsarbeid at både de som er involvert i arbeidet og leserne av den endelige NOUen er innforstått med hva/hvem som inngår i begrepsbruken – at de har en felles forståelsesramme.

Av konkrete tiltak ble det på første møtet avgjort at det skulle utarbeides en samlet oversikt over virkemidlene på presseområde. Som et utgangspunkt for diskusjoner omkring den indirekte støtten skulle det utredes fire scenarioer for merverdiavgift på medieprodukter: (1) uendret regime, (2) nullsats for alle, (3) fullsats for alle, og (4) 8 prosent for alle. 25 prosent sats over hele linjen ble imidlertid aldri vurdert som aktuelt, bortsett av fra medlemmet fra Finansdepartementet. Videre ble det bestemt at det skulle innhentes opplysninger om bruk av økonomiske virkemidler i de andre nordiske landene, som det fremgår av mandatet. Utvalget valgte i tillegg å innlemme øvrige land i Europa da det har vært en interessant utvikling innenfor mediepolitikken også her, og det var ønskelig å gi oversikt over relevante støtteordninger.²²

At den direkte støtten – prosjektstøtte, produksjonstilskudd og støtte til forskning og etterutdanning – og den indirekte støtteordningen skulle være i fokus var en selvfølge, men ut i fra formuleringene i mandatet var det nødvendig å avklare: ”Hvordan avgrensers vi ’andre økonomiske virkemidler på medieområdet’ innenfor rammen av

²¹ Protokoll fra møte 9.12.2009

²² I NOU 2010:14 presenterer kapittel 4.6 i ”Mediestøtte i Norden og andre europeiske land” mva-regelverket i EU og støtteordninger i Sverige, Danmark, Finland, Storbritannia, Frankrike, Tyskland, Spania og Nederland

'mediestøtte?'"²³ Det var nødvendig for å sette rammen for hva som menes med mediestøtte, altså hva utvalget egentlig er nedsatt for å vurdere på overordnet nivå. *Edda Media* gav i sitt hørings svar, ved også å vise til eierskapslovgivning og NRK-lisensen, uttrykk for at de så Mediestøtteutvalgets arbeidsområde som bredere enn det som var tilfelle for Mediestøtteutvalgets arbeid:

Sett fra *Edda Medias* side består de mediepolitiske ordninger og virkemidler i alle de forhold som på en særskilt måte påvirker mediebransjen, aktørene og de ulike kanalene som informasjonen formidles. [...] For oss fremstår et mediepolitisk virkemiddel like mye å være en regulering som hindrer oss i vår utvikling som de direkte økonomisk incitament. En vurdering av den offentlige mediepolitikken og dens ordninger forutsetter derfor at alle disse elementene blir vurdert i sin helhet og i sin sammenheng. *Edda Media* forventer at Mediestøtteutvalget gjør det (Finslo, 2010).

Med dette ble det tydelig at utvalget måtte definere hvor i det mediepolitiske bilde de befant seg, både av hensyn til det videre arbeidet og for å avklare forholdet til eksterne aktører. Det var ikke mediepolitikken i sin helhet – med alle virkemidler og målsetninger – som skulle behandles, men mediestøtten som i de økonomiske støtteordningene.

I kapittel 2.2 i NOUen kommer dette til uttrykk slik: "Med mediestøtte forstår utvalget direkte og indirekte støtteordninger samt særbestemmelser" (NOU 2010:14: 16). Direkte støtte innebærer produksjonsstøtte, prosjektstøtte og støtte til forskning og etterutdanning, og indirekte støtte består av nullsats på merverdiavgift for papiraviser og særbestemmelser, altså ordninger som gir mediene regulatoriske rettigheter²⁴. Deres konkrete forslag dreier seg om direkte og indirekte støtte, men de påpeker i deres tolkning av mandatet at "mediestøtten må drøftes i sammenheng med rammebetingelser også for andre mediepolitiske virkemidler" (NOU 2010:14: 17), som vil være relevant å kommentere uten at det fremmes konkrete forslag. Dette inkluderer noen politiske virkemidler, som eierskapsbegrensninger, konsesjoner, utbytteforbudet og offentlig annonsering.

Selv om Mediestøtteutvalget ikke gjorde en omfattende vurdering av de mediepolitiske målsetningene, stod de naturligvis sentralt som bakteppet for arbeidet. Det ble vektlagt at målene – ytringsfrihet, mangfold og kvalitet – måtte tydelig frem i lyset, da de spiller en betydelig rolle som politiske beslutningsgrunnlag. Kapittel 3 "Overordnede mål for

²³ Protokoll fra møte 10.03.2010

²⁴ Telefonsalg og distribusjon av direkte reklame.

mediepolitikken” og kapittel 4 ”Medieøkonomiske støtteordninger og deres historikk” fikk sin form i løpet av høsten 2010, men lå som et grunnlag for både utarbeidelsen av de ovennevnte problemstillingene og begrepene. Kapitlene er i hovedsak basert på argumentene fra tidligere utredninger som støtter opp under en aktiv statlig mediepolitikk. Utvalget stod imidlertid overfor en utfordring når det gjaldt å vurdere forholdet mellom idealer og realitet, i den forstand at mediemarkedet har endret seg siden utredningsarbeidet i 2000, men de mediepolitiske målsetningene fortsatt står støtt. Det krevde av Utvalget hadde et svært bevisst forhold til begrepsbruk, og at nyanser ved utviklingstrekkene ble synliggjort og diskutert i NOUen.

Som en forlengelse av dette ble begrepet *mottakerdefinert kvalitet* lansert som et alternativt perspektiv på målet om kvalitet i mediene, som tidligere har tatt utgangspunkt i et avsenderdefinert kvalitetsperspektiv²⁵: ”Mottakerdefinert kvalitet er knyttet til den kvaliteten leseren, lytteren, seeren eller brukeren har ved å lese, høre, se eller bruke det aktuelle medieproduktet” (NOU 2010:14: 26). Den nye fordelingsnøkkelen *brukerbetaling* i produksjonstilskuddet, som vi kommer tilbake til, sammenfaller med dette begrepet. Utvalget poengterer at brukernes betalingsvilje kan være en indikator på kvalitet, samtidig som en vektlegging av mottakerdefinert kvalitet kan bidra til økt avsenderdefinert kvalitet ved at mediebedriftene legger mer ressurser i å produsere attraktiv innhold for å differensiere seg fra konkurrenter. Mediestøtteutvalget forsøker med dette å utvide handlingsrommet innenfor mandatets rammer, i den forstand at målet om kvalitet i mediene utvides og oppdateres til dagens mediebildet. Begrepet peker på brukernes økende betydning, samtidig som det gyldiggjør at eventuelle nye medier og fremtidige prosjekter, som i større grad baserer seg på publikums betalingsvilje, blir støttemottakere.

Med bakgrunn i mandatets anmodning om et fokus på medier som nyhets-, aktualitets- og debattformidlere, blir mediernes funksjon når det kommer til denne type formidling analysert med utgangspunkt i infrastrukturkravet. Denne definisjonen åpnet for en diskusjon på den andre nivået, der spørsmålet stilt av sekretariatet lød: ”Hvordan

²⁵ Mediemeldingen fra 2001 *I ytringsfrihetens tjeneste* peker på tre elementer knyttet til målsetningen om kvalitet og troverdighet, og disse gjengis i NOU 2010:14: (1) Informasjonen som mediene bringer er i seg selv troverdig og at viktig informasjon formidles til befolkningen. Dette krever et klart uttrykt redaktøransvar, (2) redaksjonell uavhengighet, høy kompetanse, integritet, vilje og evne til å stå i mot interessegrupper som søker å hindre den frie nyhetsformidlingen, og (3) helhetsbilde som formidles, må være ansvarlig og riktig (NOU 2010:14: 26).

avgrenser 'vi nyhets- og aktualitetsmedier'?" Dette peker på problematikken som stadig har vært gjenstand for debatt, og som ble adressert av et flertall av aktørene i høringsrunden: hvilke medier skal innlemmes i støtteordningene? Utgangspunktet har vært udiskutabelt, da tidligere mediepolitiske dokumenter og mandatet understreker at det er nyhets- og aktualitetsmedier som skal innlemmes. Definisjonen av dette er derimot relativ, sett ut i fra hvem som fremmer argumentene. Eksempelvis har ukepressen i lengre tid kjempet for å bli innlemmet i mva-fritaksordningen da det hevdes at det også her produseres nyhets- og aktualitetsjournalistikk av høy kvalitet, og at dagens forhold derfor er konkurransemessig uheldig. Debatten var særlig aktuell når de gjaldt å innlemme digitale, redaksjonelle tjenester i ordningene, da det per i dag kun er ytringer på papir som karakteriseres som nyhets- og debattformidlere sett ut i fra hvem som mottar støtte. Av disse grunnene ble det også avgjort at gjennomgangen av mediemarkedet skulle være plattformnøytral.

Utvalget uttrykker at de ser på virkeområde til *Lov om redaksjonell friidom i media* (2008) som en utvidet avgrensning av mediestøtte som mediepolitiske virkemiddel. Loven er medienøytral og omfatter redaksjonelle massemedier uansett plattform eller eier, og trådte i kraft fra 01.01.2009.²⁶ Mediestøtteutvalget er altså det første utvalget som arbeider ut i fra denne lovfesting, og det kan hevdes at dette forsterker muligheten for å at fremtidige støtteordninger skal omfatte et bredere spekter av mediebransjen.

I Mediestøtteutvalgets tolkning av mandatet skrives det videre at "i både utredningen og utarbeidelsen av konkrete forslag vil det imidlertid være nødvendig å avgrense ytterligere og legge spesiell vekt på grupperinger av medier og typer innhold som er av særlig betydning for samfunnsdebatten og utviklingen av demokratiet." (NOU 2010:14: 17). Med dette anerkjennes alle medier som ligger under den nevnte loven verdige mottakere av støtte, mens utvalget samtidig vedgår at det er nødvendig å definere hvem som innlemmes. Dette kan begrunnes ut i fra mandatet, samt den historiske konteksten mediepolitikken utformes i, der det er aviser, fagpresse og lokal kringkasting som tradisjonelt har mottatt støtte. Mediestøtteutvalget foreslår en plattformnøytral

²⁶ Loven gjelder for: (1) Dagsaviser og andre periodiske publikasjoner som driver journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt, (2) kringkastere og (3) elektroniske massemedier som har tilsvarende formål og funksjon som mediene nevnt under 1. og 2.

innretning av støtteordningene, men som et resultat av tidspresset utvalget arbeidet under, ble det derimot ikke rom for å definere hvilke digitale redaksjonelle tjenester som skal innlemmes.

Mandatet viser til den medieøkonomiske utviklingen for å illustrere behovet for en gjennomgang av støtteordningene, og påpeker at det mediebransjen må betraktes som ett integrert system. Med tanke på at det er et tiår siden den forrige mediemeldingen, var det nødvendig med en gjennomgang av mediesystemet på markedsnivå, som illustrerer at Mediestøtteutvalget og deres forslag er oppdatert i samsvar med markedsutviklingen. Utvalget bestemte at det skulle utføres en bransjeanalyse av nyhets- og aktualitetsmediene som drøfter konkurranseforhold og utviklingen i mediemarkedet. Med utgangspunkt i Michael Porters strategiske modell for bransjeanalyse, skulle det analyseres hvordan de eksterne faktorene *direkte konkurrenter, kundenes forhandlingskraft, leverandørenes forhandlingsituasjon, potensielle nye aktører i bransjen og substitutter* påvirker lønnsomhetsutviklingen hos avisene, radio- og fjernsynsbransjen og nettmediene (NOU 2010:14: 67-87).

I mandatet uttrykkes at det "må det være et mål å bidra til nødvendig utvikling, fornying og rasjonalisering i bransjen". Utvalget undersøker derfor i hvilken grad "dagens ordning bidrar til å fremme eller hemme kvalitet, mangfold, utvikling og endring". Dette spørsmålet ble stilt til i høringsbrevet som ble sendt ut i forkant av høringen som ble holdt 4. og 5. januar 2010. Dette har i tidligere utredningsarbeid ikke vært eksplisitt nevnt som mål, men fikk under dette arbeidet mye oppmerksomhet da det ble hevdet at de eksisterende ordningene for mediestøtte er et hinder for omstilling og innovasjon. I bunn av dette ligger hovedkritikken og –grunnen til at Mediestøtteutvalget ble nedsatt: "De økonomiske virkemidlene overfor pressen, pressestøtten og momsfrirket, ble utformet på slutten av 60-tallet og har vært videreført frem til i dag uten vesentlige endringer" (Mandat, 2010). Det er altså et ønske og mål fra Kulturdepartementets side at mediestøtteordningen skal oppdateres og gi rom for at bransjen kan følge utviklingen.

Under høringsrunden ble det av Edda Media, Moderen Times Group (MTG) og Arbeiderbevegelsens Presseforbund (APF) fremmet at "Produksjonsstøtten sementerer gamle strukturer og honorere stagnasjon snarere enn utvikling", mens det av Norsk Journalistlag (NJ) og Polaris ble påpekt at "Ordningen gir økonomi til å satse på nye medier". Med utgangspunkt i blant annet denne responsen fra bransjen, ble det

presentert eksempler på problemstillinger det var nødvendig at utvalget kom til å måtte se på i løpet av arbeidet. Eksempler på tiltak for å fremme utvikling som ble nevnt var: behovet for harmonisering av merverdiavgiftsatsene, endring av kriteriene for tildeling av produksjonsstøtte og å finne ordninger som gikk på tvers av plattformer. Disse eksemplene ble senere diskutert i detaljert og utvidet form, og gjenspeiles i alternativene som foreslås.

Problemstillingene som ble identifisert dreier seg i hovedsak om de ulike typene støtteordninger og virkningen av disse, samt utviklingen innen mediebransjen og ordningenes funksjon. Informasjonsinnhentingene skulle strekke seg over de kommende møtene våren 2010. Utvalget bruker kapittel 2.2 "Utvalgets tolkning av mandatet" (NOU 2010:14: 16-17) til å peke på noen valg som har vært nødvendig å gjøre med tanke på avgrensning av oppgaven, samt hvilke forutsetninger de arbeidet ut i fra. Dette ble i protokollen fra møtet betegnet som kapittelet som "legges til grunn for det videre arbeidet".²⁷ Man ser at den første høringsrunden og de forskjellige presentasjonene fra ulike aktører er med på å sette rammen for den påfølgende debatten om innretningen av støtteordningene, og at utvalget var avhengig av eksterne innspill på kompliserte spørsmål, særlig tilknyttet spørsmålene omkring merverdiavgift. Kanskje enda viktigere var sammensetningen av Mediestøtteutvalget og rammen rundt arbeidet. I påfølgende avsnitt følger en presentasjon av de ulike medlemmene, aktørene og innspillene som stod særlig sentralt for utviklingen av de to alternativene flermedialitet og omfordeling, diskutert ut i fra et perspektiv på interesseformidling i utvalgsarbeid.

3.2.3 Medlemmenes tilhørighet

I et utredningsarbeid vil naturligvis medlemmenes bakgrunn og erfaringer påvirke deres holdning til de forskjellige spørsmålene som tas opp. Det er liten tvil om at partssammensetningen i Mediestøtteutvalget har hatt konsekvenser for løsningsforslagene som ble fremmet. Vi ser at hvem som ble oppnevnt har påvirket resultatet: ved å ta disse valgene har Kulturdepartementet indirekte bidratt, i tillegg til at mandatutformingene spilte direkte inn på hvilke problemer Mediestøtteutvalget skulle behandle, og hvilke de ikke skulle berøre.

²⁷ Protokoll fra møtet 8.-9.04.2010

I Mediestøtteutvalgets var det enighet om målene som skulle nås, men ikke midlene. Det var forskjeller i hvilke problemstillinger som ble ansett som de mest sentrale, og argumentasjonen som ble oppfattet som mest gjeldene. Grovt sett kan man si at Bergo, Brimi, Nedreberg og Floberghagen representerte papiravisene, Lunde nettmediene²⁸, Roppen og Storsul forskningen og Andreassen kringkastingen. Vassnes representerer Finansdepartementet, mens Slettholm med sin politiske bakgrunn og brede erfaring fra kultur- og mediefeltet, ble oppnevnt til leder. "Vi har ikke ønsket et partssammensatt forhandlingsutvalg som skal bli enig om hvordan man skal dele pengene. Vi har bevisst tatt med folk som ikke står med bena i den ene eller den andre delen av bransjen", fortalte Giske da han presenterte utvalget for pressen i oktober 2009 (Eckblad, 2009). Det sistnevnte kan diskuteres.

Fraksjonen som utviklet flermedialitetsalternativet bestod av fire personer med bakgrunn fra pressen, og en forsker. Tove Nedreberg er administrerende direktør i Adresseavisen og sitter i MBLs hovedstyre²⁹. Hun kan sies å representere nummer en-avisene. Asta Brimi representerte lokalavisene i utvalgsarbeidet, som redaktør og daglig leder for lokalavisen Fjuken, og tidligere styreleder i Landslaget for lokalaviser (LLA).

Olav Terje Bergo kan sies å representere nummer to-avisene. Han var i 25 år redaktør for Bergensavisen, som mottar et betydelig støttebeløp, og han har i flere år jobbet med mediepolitiske spørsmål, blant annet som styreleder i MBL. Han har også i ettertid av at innstillingen ble levert vært aktiv i mediene, både som skribent og intervjuobjekt, der han har gitt klart uttrykk for sine meninger omkring arbeidet og NOU 2010:14. Det er på grunn av disse erfaringene og kunnskapen om nummer to-avisenes utfordringer at sjefredaktør Carsten Bleness i Dagsavisen og sjefredaktør Bjørgulv Braanen i Klassekampen uttrykte, da Mediestøtteutvalget ble nedsatt, at de satte sin lit til Bergo – selv om de hadde håpet at de riksspredte meningsbærende avisene skulle være representert i utvalget.³⁰

²⁸ Også Færevåg har bakgrunn fra nettmediene, som redaktør for iBergen.no, men han deltok ikke i arbeidet fom. 10. mars på grunn av sykdom.

²⁹ Fra september 2010.

³⁰ I brev til Kulturdepartementet foreslo *Forum for meningsaviser* sjefsredaktør og administrerende direktør i Vårt Land, Helge Simonnes, som utvalgsmedlem, da de var "... bekymret for at de riksspredte meningsbærende avisene, som er blant de største mottakerne av pressestøtte i dag, ikke blir representert med sine synspunkter i utvalget som skal gå gjennom pressestøtten."

Elin Floberghagen, som leder i Norsk Journalistlag (NJ), talte indirekte organisasjonens sak. NJ er prinsipielt mot avgift på det frie ord, og i høringsuttalelsen til Mediestøtteutvalget uttrykkes det at det etter deres syn er svært viktig at fritaket for merverdiavgift for papiraviser opprettholdes, og at medier i fremtiden *Lov om redaksjonell friedom i media* sitt virkeområde. NJ er opptatt av styrken redaksjoner gir journalistikken, noe som også gjenspeilte seg i Floberghagens negative holdning til prosjektstøtte til uavhengige prosjekter og/eller journalister. NJ fremmet også i sin høringsuttalelse til Mediestøtteutvalget at det er en styrke at dagens regler begrenser eiernes muligheter for å ta utbytte. Floberghagen er også den eneste av Utvalgsmedlemmene som ikke ønsker at denne bestemmelsen opphører (NOU 2010:14: 105). Dagen etter at innstillingen ble levert skrev Floberghagen en kronikk i Dagens Næringsliv, der hun oppfordrer kulturminister Huitfeldt til å beholde mva-fritaket for papiravis, innføre lavsats for den digitale plattformen og innføre lavsats for ukepressen – ved å vise til hva Norsk Journalistlag jobber for (Floberghagen, 2010).

Medlemmene som stilte seg bak omfordelingsalternativet kan karakteriseres som friere. De har erfaring fra, og derav tilknytning til, ulike medier, men har ikke like sterke bindinger som de såkalte presserepresentantene.

Yngre Slettholm, lederen av utvalget, har erfaring fra politikken, blant annet som tidligere statssekretær i Kulturdepartementet, er tett tilknyttet kulturfeltet og er i dag administrerende direktør for Kopinor, som representerer opphavsmenn og utgivere til stoffet i bøker, aviser, tidsskrifter, noter og lignende publikasjoner.

Finn H. Andreassen har bakgrunn som daglig leder for Frikanalen, og lang fartstid i NRK og TV 2, og var ikke uventet opptatt av støtten til og mulighetene som ligger i kringkastingsmediet. I en kronikk i forkant av at Mediestøtteutvalget ble nedsatt er han tydelig på sin holdning til dagens innretning av mediestøtten: "Spørsmålet er om ytringsfriheten alene sikres gjennom trykte medier - at statens midler for å få en levende samfunnsdebatt er best ivaretatt når meningsytringer tilsettes trykksverte og foreviges på nedhugde trær?" (Andreassen, 2009). En holdning som gjenspeiles i hans støtte til omfordelingsalternativet. Under arbeidet var han opptatt av mediene og mediepolitikken muligheter og oppgave når det kom til å legge til rette for debatt, som er å gjenkjenne i Frikanalens målsetning: "... å styrke ytringsfriheten og det deltakende

demokratiet gjennom å gi flere mulighet til å ytre seg gjennom TV-mediet” (Frikanalen, 2008). Dette kommer også til syne i et innlegg han skrev til en pågående debatt omkring hvem av utvalgsmedlemmene som støtten hvilken mva-sats i Dagens Næringsliv i februar i år: “... den indirekte støtteordningen favoriserer enkelte aktører og skaper store forskjeller for dem som skal drive ned det som bør være hovedfokus: å sørge for at vi får et levende demokrati ved at også de svake stemmene i samfunnet kommer til orde og kritiske røster får slippe til i spaltene” (Andreassen, 2011).

I motsetning til flere av de andre er ikke Heidi Nordby Lunde tilknyttet et mediehus. Hun har arbeidet med journalistikk i en annen form, på en plattform som ikke er støttemottaker, både som blogger og som produktansvarlig på ABC Nyheter – en ren nettavis. Således kan hun betraktes som er uavhengig enn de andre. Hun var opptatt av mediestøtten skulle legge til rette for det som enda ikke finnes – ”det ufødte barn” – da innretningen av dagens støtteordning er rettet mot få aktører, og kan betraktes som et hinder for nyetableringer og innovasjon. I etterkant av levering har hun ytret at hun er i mot dagens støtteordning i sin helhet:

Pressestøtten er pressens svar på Nav, og holder liv i aviser som ellers ville ha gått inn. [...] Hele støtteordningen er preget av skjevheter, men bransjen selv er ikke villige til å fire en tomme. Aviseierne og presseorganisasjonene tviholder på en gammel ordning, selv om verden rundt har endret seg” (Tjersland, 2010).

Men det ble under Mediestøtteutvalgets arbeid aldri diskutert å fjerne dagens direkte støtteordninger i sin helhet.

Erik Vassnes, underdirektør i Finansdepartementet, var statens mann i utvalget. Finansdepartementet har naturligvis en annen tilnærming til mediestøtten enn Kulturdepartementet, noe som også gjenspeiles i Vassnes’ holdning til merverdiavgiftsspørsmålet. Han gir sin subsidiære støtte til omfordelingsalternativet, men det understrekes i en særmerknad at han ikke støtter en ny og lavere merverdiavgiftssats på 8 prosent til digitale medier, og at ”I merverdiavgiften bør papiraviser og aviser på elektronisk form behandles likt med andre nyhetsmedier og stå overfor en merverdiavgiftssats på 25 prosent” (NOU 2010:14: 120). Han ønsker heller ikke en rettighetsbasert ordning som den omfordelingsalternativet foreslår, men en rammestyrte tilskuddsordning på statsbudsjettets utgiftsside, da dette vil være mer målrettet en dagens indirekte støtteordning. Videre påpekes det “[...] når støtten legges

om og gjøres mer målrettet kan en få større effekt med samme støttenivå. Alternativt kan en oppnå samme mål med redusert støttenivå." Vassnes var det eneste av utvalgsmedlemmene som tidlig ytret at han ønsket 25 prosent mva-sats på alle medier, men dette ble raskt avslått av de andre utvalgsmedlemmene som et reelt alternativ til dagens ordning. Lunde påpeker imidlertid også i særmerknaden at hun mener 25 prosent på alle medier er det riktige, og Andreassen uttrykker i et intervju at han mener 8 prosent sats er realistisk, "[...] mens det ideelle hadde vært 25 prosent" (Selsjord, 2010).

Johann Roppen og Tanja Storsul representerte forskningen i utvalget, og var oppnevnt i kraft av sine mange års erfaring som medieforskere. De kan derfor betraktes som uavhengige mediebransjens interesseorganisasjoner.

En gjennomgang av utvalgsmedlemmenes bakgrunn viser at partssammensetningen i Mediestøtteutvalget kan karakteriseres som skjev: papiravisene er representert via flere medlemmer enn de øvrige mediene. Det er synlig at medlemmene "fant hverandre" i forhold til sin bakgrunn fra avisredaksjoner, og en felles oppfatning av hvordan det her fungerer. Enigheten dem i mellom synliggjøres ved at de alle stiller seg bak flermedialitetsalternativet, som også har fått betydelig mer støtte fra bransjen i etterkant. En overvekt av pressefolk i utvalget bidro også til at det var langt mer fokus på avisbransjen enn kringkasting i løpet av arbeidet. Dette uttrykkes også som negativt av ett av medlemmene på e-postintervjuet i ettertid.

Selv om det er klart at bakgrunnen til de ulike medlemmene langt på vei var avgjørende for hvilke forslag som ble fremmet, og det kan argumenteres for at det ikke var noen overraskelse at utvalget kom til å levere en splittet innstilling, var det ingen voldsomme reaksjoner på utvalgets sammensetning da dette ble offentliggjort. Heller ikke argumentasjon som pekte på at medlemmene hadde en for tydelig tilhørighet, og at dette vil komme til å påvirke utfallet i for stor grad var et tema i denne perioden. Dette blusset ikke opp før mot slutten av arbeidet. I forbindelse med møtene utvalget hadde i november ble det vist ekstra interesse fra forskjellige medier, blant annet fra Klassekampen (Østrem, 2010) og journalisten.no (Mossin, 2010). Ved å referere til medlemmenes ulike bakgrunn ble det lagt frem antagelser om hvilke side de stod på i mva-saken, og de traff godt. Forskerne Storsul og Roppen ble av avisene trukket frem som usikre og avgjørende stemmeavgivere, mens de resterende ble plassert i de

koalisjonene de da endte opp med å tilhøre. Dette viser hvor sentral utvalgsmedlemmenes bakgrunn og tilhørighet var for arbeidet, og hvor ledende sammensetningen av utvalget var. Om denne gjettingen var såpass korrekt på grunn av "lekkasje" fra utvalgsmedlemmer i løpet av arbeidet, slik som Andreassen hevder i en kronikk (Andreassen, 2010), skal ikke spekuleres i her.

3.2.4 Innspill fra eksterne aktører

Mediestøtteutvalget var avhengige av å få innspill fra både bransjen, interesseorganisasjoner, forskning og spesialister for å danne seg et så korrekt bilde som mulig av det kompliserte feltet som utgjør mediestøtte og dens mottakere – både for å ha et godt nok grunnlag til å foreta veloverveide valg, men også for å kunne legitimere de forslagene som ble lansert. Fase to og tre som beskrevet i *Veileder for utvalgsarbeid i staten* – Innhente informasjon og Analyse og beskrivelse – stod særlig sentralt i begynnelsen, men var av betydning under hele arbeidet.

Bransjen og interesseorganisasjoner

Utvalget har hele veien vært interesserte i, åpnet for og vært avhengig av innspill fra bransjen. 4. februar 2010 inviterte Mediestøtteutvalget til åpen høring der flere mediebedrifter stilte, og til sammen kom 25³¹ organisasjoner og virksomheter med innspill i løpet av arbeidet. De fikk 20 minutter hver til å legge frem sine ønsker for den kommende mediepolitikken. Utvalget hadde tidligere sent ut et høringsbrev med spørsmålene: (1) "Hva er deres syn på hvordan dagens ordning bidrar til å fremme eller hemme kvalitet, mangfold, utvikling og endring?", og (2) "Har dere begrunnede forslag til endringer?"

³¹ 23 organisasjoner og virksomheter har deltatt i åpne høringer: A-pressen, Aller Media, Arbeiderbevegelsens Presseforbund (APF), Den Norske Fagpresses Forening, Edda Media, Frikanalen, Hjemmet-Mortensen, Institutt for Journalistikk (IJ), Landslaget for lokalaviser (LLA), Mediebedriftenes Landsforening (MBL), Mentor Medier, Modern Times Group (MTG), Nettavisen, Norsk Journalistlag (NJ), Norsk kulturråd, Norsk Lokalradioforbund, Norsk Medieforskerlag, Norsk Redaktør forening (NR), Norsk Rikskringkasting (NRK), Norsk Telegrambyrå (NTB), Polaris Media, Schibsted og Språkrådet. Berner Gruppen og Norsk kritikerlag har også levert høringsnotat utenom de avholdte høringene.

Bransjen gav uttrykk for misnøye med dagens ordning under høringsrunden, i forhold til at den ikke er oppdatert til dagens medievirkelighet. Det var imidlertid ingen store overraskelser: aktørene som mottar støtte vil beholde denne. I all hovedsak ønsket de at de eksisterende ordningene skulle opprettholdes, samtidig som at ordningen skulle oppdateres til en plattformnøytral innretning. De var passive i forhold til å presentere endringsforslag uten at det baserte seg på økt ressursbruk, og flere aktører uttalte i høringsrunden at de så behov for friske penger dersom det skulle innlemmes nye aktører i ordningen. Det kan derfor hevdes at det allerede i høringsrunden utvalget stod sånn sett ganske alene da det kom til å skulle utvikle et provenynøytralt forslag.

Høringene var viktige: Bransjens tanker omkring mandatet ble kartlagt, og de ulike virksomhetene fikk fremme sine synspunkter. Mediestøtteutvalgets medlemmer fikk oversikt over hvilke problemstillinger som ble sett på som de mest sentrale, og fikk en felles forståelse av disse. Dette fremgår også av intervjuvarene. Om det kom til syne noen nye synspunkter eller konkrete, gjennomarbeidede forslag til endring fra bransjen er heller tvilsomt.

Av interesseorganisasjoner har særlig MBL vært engasjert i Mediestøtteutvalgets arbeid. Organisasjonen nedsatte et eget mediepolitisk utvalg som 1. juni offentliggjorde rapporten *Helt i sin tid: en mediepolitikk for morgendagen* (2010c). Utredningen hadde til hensikt "å tilrettelegge for en intern debatt", og inneholder redegjørelse av MBLs ståsted i forhold til statens mediepolitikk, hovedtrekk ved utviklingen i mediemarkedet og en drøfting av de spørsmålene Mediestøtteutvalget i mandatet ble bedt om å ta stilling til. Dette utredningsarbeidet førte til at MBL endret sin standpunkt omkring merverdiavgift: fra å fremme nullsats på også digitale tjenester i sin høringsuttalelse i februar, til å argumentere for videreføring av nullsats for papiraviser og innføre 8 prosent på digitale tjenester.³² Hovedstyret hadde da samlet bak spørsmålet knyttet til merverdiavgift – en enighet som er historisk. MBL presenterte på denne måten en enhetlig holdning til merverdiavgiftsspørsmålet, som også ble trukket frem som positivt i forbindelse med Mediestøtteutvalgets arbeid, da det øker sannsynligheten for gjennomslag hos Kulturdepartementet i siste ledd (MBL, 2010d). Dette gjenspeiles til en

³² Stig Finslo, leder for MBLs utvalgsarbeid og nestleder i MBL, var på Mediestøtteutvalgets møte 31.08.2010 og presenterte konklusjonene i rapporten.

viss grad i flermedialitetsalternativet, dog uten at Mediestøtteutvalget direkte behandlet ukepressen.³³

MBL kom med flere innspill til Mediestøtteutvalget: *Endring av forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser slik at det gis anledning til å ta ut utbytte* (21.09.2010), *Åtte prosent mva på aviser – konsekvenser* (31.08.2010), *Lavmoms for magasiner og ukepresse* (29.10.2010), *Redusert merverdiavgiftssats for elektroniske, redaksjonelle tjenester som avgrenses av lov om redaksjonell fridom* (12.10.2010) og *Hvordan virke mva-fritaket for aviser?* (17.09.2010). Dette vitner om at organisasjonen kontinuerlig jobbet for å påvirke utvalget i ønsket retning. Mediestøtteutvalget viser til rapporten *Økonomisk konsekvens analyse for aviser 2010-2015: analyse og beregninger* (Wilberg, 2010), som ble utført på oppdrag av MBL, i diskusjonen omkring virkningen av nullsats for merverdiavgift (NOU 2010:14: 95). Flermedialitetsalternativet forholder seg også til denne i argumentasjonen knyttet opp mot å bevare nullsats på merverdiavgift for papiraviser.

MBLs engasjement i Mediestøtteutvalgets arbeid, og foreningens aktive arbeid opp Stortinget viser at deres rolle i utarbeidelsen av den offentlige mediepolitikken er betydelig. Høsten 2010 uttalte de at mediepolitikk var det "prioriterte arbeidet for MBL fremover" (MBL, 2010b), og at det møter med mediepolitiske talspersoner på Stortinget var i fokus (MBL, 2010f). Som et ledd i det gjenstående arbeidet etter at NOU 2010:14 ble levert opprettet MBL *Avgrensingsutvalget* i mars i år, som tar utgangspunkt i at en ny elektronisk lavmoms skal gjelde alle redaksjonelle tjenester, uavhengig om utgiver er ukepresse og kringkasting eller rene digitale medier (MBL, 2011). Hvilken direkte betydning MBLs aktivitet mot Mediestøtteutvalget og deres eget utredningsarbeid hadde å si for de endelige alternativene som presenteres i NOU 2010: 14 kan spekuleres i, men ikke uttrykkes med hundre prosent sikkerhet. Det er likevel grunnlag for å si at MBL var sentral i arbeidet – både ved lobbyvirksomhet og via utvalgsmedlemmenes forhold til foreningen. Det var samtidig viktig at MBLs holdning ble gjenspeilet i NOU 2010:14, da foreningens virksomhet er tett knyttet opp mot mediene, både politisk og

³³ Merknad på side 100 i NOU 2010: 14: "Ukepressen og bransjeorganisasjonene har påpekt at forskjellsbehandlingen med hensyn til mva-sats mellom dagsaviser og ukepresse er urimelig. Begrunnelsen er blant annet at også ukepressen bidrar med nyhets- og aktualitetsjournalistikk og er viktig for norsk språk og kultur (se kapittel 7). Utvalget har ikke gått nærmere inn i dette ut fra de føringene mandatet gir om begrenset ressursbruk. En endring i mva-sats for ukepressen må eventuelt vurderes særskilt."

næringsmessig. At denne foreningens synspunkter ble synliggjort var nødvendig for at NOU 2010: 14 kunne stå som et legitimt bidrag i den påfølgende politiske prosessen.

En felles uttalelse fra de største bransjeorganisasjonene dagen NOUen ble overlevert vitner også om en tett dialog med disse og medlemmer fra utvalget i løpet av arbeidet. Skrivet, der omfordelingsalternativet karakteriseres som usikkert og risikabelt og innføre, innledes med:

Norsk Redaktørforening (NR), Norsk Presseforbund (NP), Den Norske Fagpresses Forening, Norsk Journalistlag (NJ), Landslaget for lokalaviser (LLA) og Mediebedriftenes Landsforening (MBL) står sammen bak kravet om å bevare fritak for moms på kjøp av aviser og tidsskrifter, og for redusert moms på digitalt redaksjonelt innhold (MBL, 2010a).

Det understrekes at: "En fremtidig mediepolitikk bør ikke starte med å sette i spill det historisk sett mest velfungerende, forutsigbare og objektive bidraget fra samfunnets side". Bergo, Nedreberg, Brimi og Floberghagen har alle tett tilhørighet med disse organisasjonene på varierende nivå, og sistnevnte er oppført som medskribent av denne uttalelsen. MBL uttrykker også at deres mediepolitiske fokus hovedsakelig er konsentrert om avis (MBL, 2010c: 8), noe som kan ha bidratt til at Mediestøtteutvalgets arbeid var såpass konsentrert om papiravisene situasjon, gitt at utvalgsmedlemmene på forhånd hadde bestemt seg for hvilke retning arbeidet skulle ta, slik som det har blitt hevdet.

Som Mediestøtteutvalget var avhengig av eksterne innspill under arbeidet, er det også i Kulturdepartementet interesse å få tilbakemeldinger på forslagene som er fremmet i NOU 2010:14, under den pågående behandlingen av disse spørsmålene, både for å eventuelle endringer er veloverveide, men også for at de kan betraktes som legitime. Etter at utredningsarbeidet er overstått skal det – som pålagt i *Utredningsinstruksen* – åpnes for innspill via høringsrunden, som kan betraktes som en måte å koble deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter sammen på (Christensen og Egeberg, 1997). Utredningen ble lagt ut på høring 17. januar 2011 med frist 18. april, og 157³⁴ uttalelser med merknader ble mottatt. Disse innspillene kommer fra organisasjoner og

³⁴ Per 30.04.2011. Se Kulturdepartementets nettside:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing--nou-201014-lett-a-komme-til-orde/Horingsuttalelser.html?id=630878>

foreninger, mediehus, universiteter og departementer³⁵. Høringsrunden er ikke under samme institusjonelle ramme som et utredningsarbeid, flere inkluderes og flere stemmer kan høres. Samtidig kan utredningsarbeidet og den påfølgende høringsrunden til en viss grad betraktes som sammenvevde faser, da de samme aktørene gjerne har uttalt seg under utredningsarbeidet. Dette er synlig i prosessen omkring mediestøtten: et flertall av aktørene som har svart på Kulturdepartementets høringsbrev var delaktige også i Mediestøtteutvalgets utredningsarbeidet via høringsrunden og andre innspill. Slettholm påpeker også dette, på spørsmål om han tror det "kommer frem noe spennende i høringsuttalelsene": "Jeg tror ikke det vil være mange overraskelser, vi hørte tross alt mange av høringsinstansene på utvalgets egen høring for et år siden. ... spørsmålene må til slutt forelegges Stortinget på en eller annen måte. La oss håpe på en brei og god debatt når den tid kommer" (Østrem, 2011b).

Forskning og øvrig kunnskapsgrunnlag

Innspill fra forskningsfeltet og andre aktører stod sentralt i Mediestøtteutvalgets arbeid, når det dreiet seg om å tilegne seg kunnskap for på best mulig måte kunne fremme forslag, og også når det kom til utformingen og oppbygningen av NOUen. Det er særlig i kapittel 5 "Medienes funksjon i nyhets- og debattformidlingen", kapittel 6 "Utviklingstrekk i mediebransjen" og kapittel 7 "Virkningen av støtteordningene" at innspill fra forskning er synlig.

Forskningskunnskap i politikktutforming kan oppfattes som et objektivt hjelpemiddel innenfor en verdinøytral mål-middel sammenheng; i rasjonell beslutningsmodell definerer organisasjonen sitt kunnskapsbehov, og forskningen spiller en problemløsende rolle (Kjellberg og Reitan, 1995). Som ved den rasjonelle beslutningsmodellen, er imidlertid forskningens funksjon mer nyansert: Det kan skilles mellom bruk av forskning som opplysning og begrepsdannelse, strategisk og symbolsk bruk av forskning (ibid.). Som tidligere nevnt er Mediestøtteutvalgets arbeid på få områder å betrakte som en rasjonell beslutningsprosess, og det samme kan til en viss grad hevdes om forskningsbidragene. Vi så at utvalget på det første møtet fant områder

³⁵ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

det var nødvendig å innhente informasjon på, for å kunne fatte gode beslutninger. Kunnskapsgrunnlaget spiller rollen som opplysende og legitimerende snarere enn problemløsende, i den forstand at de bidrar til at Mediestøtteutvalgets medlemmer og mottakerne av NOU 2010:14 har en felles forståelsesramme for problemstillingene. Dette uttales også av noen av utvalgsmedlemmene i etterkant.

Rent konkret ble det av utvalget bestilt to eksterne utredninger: Finn Arnesen ved Senter for Europarett ved Universitetet i Oslo utarbeidet en rapport om problemstillinger tilknyttet EØS-avtalens stats- og støtteregelveverk (Arnesen, 2010), og Høgskulen i Volda utarbeidet en del-rapport fra studien "Hvor kommer nyheten fra?", om nyhetsflyt mellom papiraviser, kringkasting og nettmedier (Erdal, 2010). I tillegg til dette kan en betrakte MBLs rapporter som kunnskapsgrunnlag, i tillegg til høringsuttalelser og de ulike presentasjonen på seminarer som ble avholdt.

Det ble ved to anledninger arrangert åpne seminarer: ved UiB 8.-9. april og ved UiO 31. mai. I Bergen ble blant annet funnene fra undersøkelsen "Hvor kommer nyhetene i fra?", som utføres ved Høgskulen i Volda, presentert, og Helge Østbye presenterte "Mediestøttens betydning for kvalitet, mangfold og utvikling i det norske medielandskapet" (Østbye, 2010). Begge innspillene ble i stor grad referert til i NOUen, den førstnevnte i forbindelse med diskusjonen knyttet til de ulike medienes funksjon i nyhets- og debattformidlingen (kapittel 5), og den sistnevnte i argumentasjon knyttet til produksjonstilskuddet virkning på mediebildet (kapittel 7). I tillegg ble det presentert ulike mva-scenariorer av representanter fra Finansdepartementet, samt av Finn Arnesen fra Senter for Europarett.

Videre var det forskjellige presentasjoner med fokus på journalistikkproduksjon.³⁶ Dette er innspill som i hovedsak bidro til at utvalgsmedlemmene fikk forståelse av hva som rører seg på mediefeltet, og som setter deres arbeid i perspektiv. Det samme kan sies om seminaret i Oslo der det var fokus på nett- og sosiale medier, knyttet til utviklingen blant

³⁶ "En analyse av utviklingen av mangfold og kvalitet i tilbudet i TV2 Nyhetskanalen", Stipendiat Helle Sjøvaag, "Holdninger til mediestøtten blant journalister og redaktører – resultat fra en undersøkelse", Professor Dag Elgesem, "Hva er vesentlig journalistikk?", Journalist og universitetslektor Terje Angelshaug, "Internasjonale eksempler og mulige modeller for finansiering av kvalitetsjournalistikk", Journalist og universitetslektor Sven Egil Omdal, "Kommentar på kvalitetsbegrep og momsregninger", Professor Hans Jarle Kind.

brukerne og i journalistikken. Lunde³⁷, Storsul³⁸ og Krumsvik³⁹ holdt selv presentasjoner, i tillegg til eksterne bidra fra UiO⁴⁰.

Forskningsinnspillene legitimeringsfunksjon gjenspeiles i hvordan flermedialitets- og omfordelingsalternativet fremmes: for at alternativene skulle bli stående som relevante bidrag til det videre arbeidet i Kulturdepartementet, var det nødvendig at forslagene så langt det lot seg gjøre baserte seg på dokumentert informasjon om mediebransjens situasjon og støtteordningenes betydning for utviklingen. Det var også av stor betydning at NOU 2010:14 fremstilte utviklingen i mediebransjen på en måte som bransjen selv kjente seg igjen i, og utvalget var derfor opptatt av å få tilbakemeldinger gjennom arbeidet på formuleringer tilknyttet dette. Det var også grunnen til at utkastet til bransjeanalysen i kapittel 6 ble presentert på to mediekonferanser i 2010. En felles forståelsesramme for utviklingen innen de ulike sektorene var sentralt for at forslagene skulle oppfattes som oppdatert til dagens mediebilde.

Under arbeidet ble det klart at det var en behov for mer kunnskap på ulike felt, da særlig med tanke på forskning tilknyttet støtteordningenes effekt, som også uttales i NOU 2010:14 i forbindelse med kapittel 7. Det ble under arbeidet også synlig at studier som dokumenterer den praktiske kunnskapen i mediene, var ønskelig. Utvalgsmedlemmene hadde ikke en samstemt oppfatning av hvordan mediene arbeider ut i fra målene om mangfold og kvalitet, og heller ikke hvordan en eventuell endring av støttebeløp vil påvirke produksjonen i så henseende. Mangelen på forskningsbasert kunnskap kan være problematisk, da det er hensiktsmessig at den nye innretningen av mediestøtten har rot i de faktiske forholdene på medieområdet.

Dette påpekes av Institutt for informasjons- og medievitenskap, Universitetet i Bergen i deres høringsuttalelse til Kulturdepartementet, da særlig i tilknytning til kapittel 5 "Medienes funksjon i nyhets- og debattformidlingen": "Når den politiske støtten til mediene tas opp til bred vurdering ville det vært en fordel med et grundig, forskningsbasert kunnskapsgrunnlag" (Elgesem og Førre, 2011). Her påpekes det også at del-rapporten fra studien "Hvor kommer nyhetene fra?" benyttes ukritisk. Den legger

³⁷ "Er det noe brukerne kan bidra med?", Heidi Nordby Lune

³⁸ "Hva vet vi om brukerne?", Tanja Storsul

³⁹ "Når nettet blir viktigst", Arne H. Krumsvik

⁴⁰ Åpning av Eli Skogerbø og professor Espen Ytreberg, "Er iPad redningen?", førsteamanuensis Anders Fagerjord

deler av grunnlaget for blant annet flermedialitetsalternativets argumentasjon knyttet til bevaring av nullsats på papiraviser, men baserer seg på en uferdig studie. På Mediestøtteutvalgets møtet i november ble også dette problematisert. Noen av utvalgsmedlemmene poengterte at studiens forløpelige resultater kan betraktes relevant, på grunn av et lignende studie fra Danmark⁴¹ viser de samme tendensene. Da fristen for å ferdigstille NOUen nærmet seg, og det var nødvendig å kunne argumentere ut i fra "noe", ble studien benyttet i det omfang vi ser i NOU 2010:14.

Innspill fra eksterne har også en annen dimensjon: Mediestøtteutvalget henviser til eksisterende ordninger for å legitimere sine egne forslag, da dette vitner om at forslagene som fremmes ikke nødvendigvis betyr en drastisk omveltning. Det er blant annet synlig i NOU 2010:14 ved at det vises til andre lands ordninger. Eksempelvis omtales den nederlandske modellen i tilknytning til de nye innretningene for prosjektstøtte i omfordelingsalternativet (NOU 2010:14: 102). Videre benyttes Skattefunn-ordningen⁴², som vi senere skal komme inn på, for å vise at forslaget ikke er en helt ny ordning, men at den godkjent og fungerer i en annen sektor. Samtidig beholdes til en viss grad de opprinnelige skillene mellom støttemottakere og andre – ved at det vises til ordningenes suksess – da det ville vært å få gjennomslag for en totalt ny innretning, både hos bransjen og forvaltningen.

De faktorene vi nå har sett på, bidro alle til hvilke forslag som ble fremmet av Mediestøtteutvalget. Vi skal nå se nærmere på hvordan de to alternativene flermedialitet og omfordeling tok form.

⁴¹ "En nyhedsuge i Danmark" (2008), professor Anker Brink Lund, Copenhagen Business School.

⁴² Gjennom skattefunn-ordningen kan bedrifter oppnå 20 % fradrag i skatt på kostnader til FoU-arbeid i godkjent prosjekt. Prosjektene må ha som formål å fremskaffe ny kunnskap, informasjon eller erfaring som igjen kan føre til nye eller bedre produkter, tjenester eller produksjonsmåter (Forskningsrådet 2008)

4.0 Utvalgets stemme – splittede anbefalinger

Kapittel 8 i NOU 2010:14 "Alternativer for fremtidig mediestøtte" er delen av NOUen der utvalget kommer sterkest til orde. NOUen ellers er nøytral: situasjonen er beskrevet på en generell og saklig måte, med mål om at den skal bli stående som et gjeldende mediepolitisk dokument over lengre tid, uten partitilknytning.

I kapitlet presenteres det, med bakgrunn i de foregående, alternativer til måten mediestøtten fordeles på i dag. Utvalget fremmer to ulike alternativer; *flermedialitet* og *omfordeling*. I innledningen til de ulike alternativene uttrykkes det at Storsul, Floberghagen, Bergo, Nedreberg og Brimi stiller seg bak det førstnevnte og Slettholm, Roppen, Lunde og Andreassen bak det andre. Det siste medlemmet, Vassnes, slutter seg i utgangspunktet ikke til noen av alternativene, men mener at omfordeling er det beste av de to, og gir sin subsidiære støtte. Dette kan betraktes som om utvalget er delt på midten, men i særmerknadene i kapittel 8.5 poengteres det at også medlem Lunde ønsker å heve merverdiavgiften til 25 prosent, gjeldene over hele linjen.

Forslagene som fremmes tar utgangspunkt i de overordnede og operasjonaliserte målene som har stått sentralt de siste tiårene. Disse gjennomgås i kapittel 3 i NOU 2010:14, med vekt på de som betraktes som særlig betydningsfulle: ytringsfrihet, mangfold og kvalitet. Virkemidlene, eller snarere i hvilken grad de ulike virkemidlene skal tas i bruk, skaper imidlertid en splitt i utvalget. Det reelle skillet mellom de to fraksjonene er spørsmålet om merverdiavgift for papiraviser og innretningen av prosjektstøtte.

4.1 Veien mot alternativene

På møtet 31. mai ved Universitetet i Oslo presenterte sekretariatet en "skisse til et pragmatisk endringsforslag". Bakgrunnen for dette var hindringer knyttet til dagens ordning, mandatet – at det er behov for å revidere mediestøtteordningen på grunn av endringen i mediebildet – og bransjens innspill. Hovedforslaget lød som følger: "I stedet for å utvikle en helt ny og kanskje mer optimal modell, kan vi velge å identifisere

inkrementelle endringer som kan fornye og forbedre den historiske modellen uten for store bivirkninger.”⁴³

Dette baserte seg blant annet på høringene, der det fremgikk at bransjen i all hovedsak ønsker å bevare ordningen slik den er, sett bort i fra at det ble stilt krav om at flere typer medier blir inkludert i de eksisterende ordningene. Dette er direkte knyttet til argumentene for plattformsnøytralitet: målet om at det er innhold og ikke distribusjon som skal støttes. Særlig vises det til at aviser kan ”tape dobbelt” ved å satse på nett; både inntekten fra salg av papirutgaven og ved at det påfølgende fallet i opplag vil redusere grunnlaget for beregning av avisens produksjonstilskudd (NOU 2010:14: 100).

Videre ble det presentert forslag på innordning av den indirekte støtten med bakgrunn i en inkrementell endring, der (1) nullsats på papiraviser og fagpresse videreføres som i dag, og (2) lavsats på digitale redaksjonelle tjenester. At innføring av mva på papiraviser vil være dramatisk i dagens økonomiske situasjon, at økonomien i papirdistribusjon ikke forventes å bli bedre, at fullsats på digitale tjenester hindrer innovasjon og at nullsats på digitale tjenester vil være vanskelig å innføre, ble vist som eksempler på begrunnelser for en slik innretning. Det første og andre argumentet baserer seg i stor grad på hva bransjen uttrykte under høringsrunden, da det var konsensus om at en eventuell heving av mva-sats vil være fatalt for avisbransjen. Samtidig var det tydelig innad i utvalget allerede fra begynnelsen at 25 prosent mva for aviser og digital tjenester ikke var et forslag som kom til å bli fremmet, da de ikke ønsket at Kulturdepartementet skulle se på dette som et reelt alternativ til dagens modell. Det siste argumentet – at nullsats på digitale tjenester vanskelig lar seg gjennomføre – er et eksempel på problematikken omkring det prinsipielle og pragmatiske. Hvilke forslag som det er sannsynlig at får politisk gjennomslag var av stor relevans for om det ble fremmet i NOUen eller ikke.

Under direkte støtte ble det foreslått (1) å opprettholde nivået på dagens ordninger, men finne kriterier som støtter innholdet og ikke distribusjon, og (2) etablere prosjektstøtte til omstilling, nyetablering og satsinger på tvers av plattformer. Utvalget var enige om at dagens produksjonsstøtte treffer de mediene man ønsker å støtte, men

⁴³ ”Skisse til et pragmatisk endringsforslag”, fremlagt av sekretariatet 10.05.2010

at det var nødvendig at støtten er mer direkte rettet mot innhold, og at det legges til rette for utvikling.

I løpet av diskusjonen ble det klart at det var behov for å få utredet konsekvensene av innføring på lav mva-sats på aviser og fagpresse for å kunne finansiere en eventuell økning av de direkte støtteordningene. Dette er tatt videre i omfordelingsalternativet. Utvalget ønsket også at de administrative kostnadene ved prosjektstøtte, både for tilskuddsøkere og -giver, måtte problematiseres, og anerkjente behovet for en forenkling av regelverket til den direkte støtten. Dette hadde blitt tydeliggjort under Medietilsynets presentasjon på møtet i februar, der også deres representant gav uttrykk for at regelverket for støtte var komplisert og blitt til ved ulike omstendigheter.⁴⁴

Ut i fra protokollen fra møtet gav utvalget sin tilslutning til hovedlinjen i skissen. Deres utgangspunkt har altså å vært å forbedre det som allerede er en realitet: "vi forbereder ikke en revolusjon", for å sitere et av medlemmene og det faktum at det verken var tid eller rom for noen omveltning av det vel etablerte mediepolitiske systemet.

4.1.2 Trappetrinnsmodellen

Høsten 2010 markert et skille i arbeidet: informasjonsinnhenting var ikke lenger det primære, uenighetene var synligere og diskusjonene begynte å tilspisse seg. Første møtet var 31.08-1.09 ved Kopinor i Oslo, der blant annet de indirekte – "den store elefanten i rommet" – og direkte støtteordningene var poster på agendaen. Dette hadde naturligvis blitt diskutert på tidligere møter, da de var definert som hovedpunkter allerede i mandatet, men ble nå satt i en bredere kontekst. På disse møtene ble det lagt opp til en mer detaljorientert diskusjon, der de forskjellige virkemidlene skulle bli gjennomgått og vurdert. Med bakgrunn i de ulike fordelingsnøklene for produksjonstilskuddet som her ble diskutert, fikk utvalget på møtet måneden etter presentert tre scenarioer for fremtidig mediestøtte: Kontinuitets-, Flermedialitets-, og Omfordelingsscenarioet. Utvalget gikk dermed over i fase fire, ser man det ut i fra *Veileder for utvalgsarbeid i staten* (Statskonsult, 2007): drøfting av alternativer.

⁴⁴ Medietilsynet: "Tilskuddsordninger for presse og kringkasting", presentasjon for Mediestøtteutvalget 05.02.2010.

Kontinuitetsscenarioet ble forkastet i løpet av oktober , da det ikke var et ønske fra utvalget å fremme "en videreføring av dagens ordning med kun mindre justeringer", som var tanken bak scenarioet, som et alternativ. Ved å skissere et slikt forslag for regjeringen var utvalget redd for at dagens ordning ble sett på stabilt nok for videreføring. Den samme grunnen finner vi igjen når det gjelder valget om ikke å gå videre på eventuelle ordninger basert på at mediene har 25 prosent mva-sats. Kulturdepartementet foreslår imidlertid dagens innretning som et alternativ i høringsbrevet tilknyttet utredningen.

Flermedialitetsscenarioet ble presentert for utvalget med hovedlinjene: "Forbedring og forenkling av dagens ordning for å minimere de svake sidene ved denne, og maksimere ønsket virkning", og omfordelingsscenarioet ble presentert slik: "Innføre et nytt system for direkte støtte med finansiering av lavmoms på aviser med mer."⁴⁵ Utgangspunktet var altså en *trappetrinnsmodell*, med en gradvis endring av dagens støtteordning. Dette var basert på avgjørelsen om ikke å omlegge støtten totalt, men fornye og forbedre den eksisterende, som ble bestemt på møtet før sommeren.

I løpet av disse møtene, der støtteordningene hadde blitt diskutert mer inngående og alternativet om å levere en innstilling med flere forslag hadde blitt lansert, stod det klart at det var forskjellige holdninger til sentrale problemstillinger blant utvalgsmedlemmene. Det var imidlertid enighet om noe: at det var avgjørende at forslagene som fremmes argumenteres for i lys av at disse nås, og at innretningen av en ny mediestøtte skulle være plattformnøytral.

4.2 Skillet mellom de to alternativene – endringsforslag og begrunnelse

Møtet 15. oktober var i hovedsak satt av til å gå gjennom de ulike alternativene i utkastet til kapittel 8, som på dette tidspunktet ble kalt *Alternativer for framtidig mediestøtte*⁴⁶. Arbeidet med disse problemstillingene ble tatt fatt på under møtene i Fredrikstad 23.-24. september, og sekretariatet hadde videreutviklet modellene etter innspill fra medlemmene i utvalget over e-post. Ut i fra dette kan man si at møtene i Fredrikstad markerte en overgang til fase fem i *Veileder for utvalgsarbeid i staten*: det

⁴⁵ "Scenarier for framtidig mediestøtte", presenterte av sekretariatet 23.09.2010

⁴⁶ Versjon to av kapittel 8, distribuert medlemmene i forkant av møte 15.10.2010

var tid for å konkretisere hva medlemmene i Mediestøtteutvalget mente, og hva de anbefalte som alternativ til dagens innretning av mediestøtten.

For å få skissert forskjellene mellom medlemmene så tydelig som mulig hadde sekretariatet forberedt en prøveavstemning, uforpliktende og anonym. Spørsmålene var knyttet til merverdiavgiften (0/8/25 prosent på papiraviser og digitale tjenester), ny støtte til redaksjonell produksjon (ja/nei), produksjonsstøtte (justere eksisterende/ny fordeling), prosjektstøtte (justere eksisterende/justere og øke eksisterende/økning + etableringsstøtte), forskning og etterutdanning (uendret/økning/dobling) og utbytteforbud (beholde/fjerne). Disse problemstillingene hadde tidligere i arbeidet avtegnet seg som de mest sentrale, og der utvalgsmedlemmenes standpunkter var forskjellig.

De ulike holdningene i utvalget kom godt frem ved denne øvelsen, og samtlige av medlemmene var etter avstemningen åpne om hvilket standpunkt de hadde tatt til de forskjellige problemstillingene. Dette gav rom for en fri diskusjon om videre gang. Det kom også tydeligere frem på hvilke områder utvalget stod samlet, og å bygge opp en felles argumentasjon så langt det var mulig ble påpekt som svært viktig i forhold til at NOU 2010:14 skulle bli stående som et sentralt bidrag i den politiske beslutningsprosessen. Under dette møtet ble det klart at (1) harmonisering av mva-satsene, (2) sterk vektlegging av brukerbetaling i beregning av direkte produksjonsstøtte og (3) gode overgangsordninger, var å betrakte som vurderinger utvalgsmedlemmene delte.

På andre områder viste det seg at det var et tydelig skille i gruppen: merverdiavgift og trekk ved innretningen av de direkte støtteordningene. Utvalget delte seg derfor i to grupper for å diskutere de ulike forslagene flermedialitet og omfordeling videre. Storsul, Bergo, Brimi, Floberhagen og Nedreberg under førstnevnte, og Slettholm, Roppen, Lunde, Andreassen og Vassnes under sistnevnte. Fraksjonene ble altså en realitet på dette møtet, dog indirekte i den forstand at det ikke ble eksplisitt uttalt at utvalgsmedlemmene hadde funnet sin plass.

Diskusjonen de to fraksjonene hadde innad under dette møtet, og som ble rapportert tilbake til sekretariatet, indikerte hvilken form alternativene flermedialitet og omfordeling ville få. Koalisjonene jobbet separat de kommende ukene, over e-post og på

møter, der det ble gjort forbedringer. Teksten i kaptittel 8.2 "Alternativ 1: Flermedialitet" ble utarbeidet av medlemmene tilhørende denne gruppen, og kapittel 8.3 "Alternativ 2: Omfordeling" av dette alternativets tilhengere. Dette skiller seg ut i fra utformingen av flerparten av kapitlene i NOUen, der sekretariatet i stor utstrekning stod for de generelle formuleringene.

Utvalgsmedlemmene var i stor grad enige om målene med mediestøtten: å skape best mulige vilkår for at mediene kan opprettholde den redaksjonelle kvaliteten og at mediemangfoldet opprettholdes. De var imidlertid ikke enige om midlene som skal til for å komme dit. Til tross for at de medlemmene jobbet mot samme mål, under samme rammer, endte de opp med å presentere to alternativer for den fremtidige mediestøtten. I NOU 2010:14 grunntanken bak de to slik:

Flermedialitetsalternativet bygger videre på det mediemangfold og den kvalitet norske medier samlet utgjør, og ønsker å modernisere mediestøtteordningene slik at de fremmer de mediepolitiske målene når stadig mer av nyhets- og aktualitetsformidlingen skjer digitalt. Flermedialitetsalternativet er innrettet mot å støtte innholdet uavhengig av formidlingsteknologien (NOU 2010:14: 105).

Omfordelingsalternativet ønsker å stimulere til utvikling og nyskaping gjennom en omfordeling av støtten til redaksjonelt innhold og journalistisk produksjon, ikke å sementere det eksisterende medielandskapet ved å tilgodese en bestemt produksjonsplattform gjennom generelt merverdiavgiftsfritak kun for papirpublikasjoner (NOU 2010:14: 112).

Som nevnt satte mandatets kriterium om at minst et av forslagene måtte baserer seg på uendret ressursbruk sine naturlige begrensninger på forslagene. Flermedialitetsalternativet er av den grunn også foreslått to versjoner: et hovedforslag som forutsetter et økt støttebeløp på 44 millioner kroner, og et som holder seg innefor rammen. Omfordelingsalternativet kan gjennomføres innenfor dagens ramme. For å få et klart bilde av de ulike virkemidlene Mediestøtteutvalget foreslår og hvilken argumentasjon de legger til grunn, følger nå en gjennomgang av disse.⁴⁷

4.2.1 Indirekte støtte

Av indirekte støtteordninger på presseområde finner man i dag mva-fritaket for

⁴⁷ Se vedlegg 1 for en oversikt over de to alternativene.

papiraviser, statens annonsering i dagspressen, dispensasjon fra markedsføringsloven, fritak for begrensninger av telefonsalg, eierskapsbegrensninger og forbud mot å ta ut aksjonærutbytte. På kringkastingsområde finner man: Eierskapsbegrensninger, reklameforbud og –begrensninger, konsesjonsprivilegiet og –forpliktelser og redusert mva-sats for NRK. Av disse foreslo Mediestøtteutvalget endringer i reglene for merverdiavgift og utbytteforbudet⁴⁸. Vi skal se nærmere på hva som lå til grunn for forslagene knyttet til merverdiavgiften.

Merverdiavgift

Merverdiavgiftsfritaket for aviser er den største støtteordningen, og har vært gjeldende for aviser som kommer med minst ett nummer ukentlig, bøker og utvalgte tidskrifter siden merverdiavgiften ble innført i 1970. Fritaket er knyttet til de overordnede mediepolitiske målene om ytringsfrihet, mangfold og kvalitet: prinsippet om fritak for trykt skrift generelt og ønske om å opprettholde en differensiert dagspresse med bakgrunn i dens betydning for samfunnet (NOU 2010:14).⁴⁹ Tidligere utredninger⁵⁰ har konkludert med at mva-fritaket burde videreføres, med utgangspunkt i disse begrunnelsene, kun Skatteutvalget⁵¹ – som ut i fra sin forankring i Finansdepartementet – har argumentert for at ordningen skal bli fjernet. Fritaket er opprinnelig en støtte til brukeren: tanken er at papiravisen kan selges 25 prosent billigere.

Papiravisenes (og størstedelen av fagpressens⁵²) fritak for merverdiavgift utgjorde i 2008 om lag 2,2 milliarder kroner (NOU 2010:14: 28). Fritaket er hjemlet i Merverdiavgiftsloven § 6-1: "Omsetningen av aviser som er trykt på papir og som utkommer regelmessig med minst et nummer ukentlig, er fritatt for merverdiavgift." Fritaket omfatter ikke formidling av aviser elektronisk og digitalt, noe som har høstet mye kritikk fra bransjen og følgende er et av hovedpunktene utvalget har gått gjennom

⁴⁸ Med unntak av Floberhagen stilte hele utvalget seg bak forslaget om å fjerne utbytteforbudet, med begrunnelsen om at det hindrer mediebedriftene å tiltrekke seg kapital – og dermed på best og mest mulig effektiv måte utvikle seg videre. Roppen og Brimi understreker at det parallelt bør innføres en begrensning i størrelsen på utbyttet

⁴⁹ Det kan leses mer om bakgrunnen for mva-fritaket i kapittel 4.4 i NOU 2010:14.

⁵⁰ NOU 1882:44 *Pressestøtte. Mål og midler*, NOU 1888: 36 *Om eierforhold i dagspressen*, NOU 1992:14 *Mål og virkemidler i pressepolitikken*.

⁵¹ NOU 2003:9 Skatteutvalget. *Forslag til endringer i skattesystemet*.

⁵² Det betales ikke mva-avgift på tidsskrifter der minst 80 pst. omsettes i faste abonnement eller deles ut til foreningsmedlemmer.

og vurdert i sitt arbeid. Diskusjonen bunnet i det faktum at støtten, slik den er innrettet i dag, støtter distribusjonen – papir – og ikke innholdet.

Problematikken omkring merverdiavgift – om fritaket skulle videreføres, eller satsen om satsen skulle heves – lå som "den store elefanten i rommet" over store deler av prosessen, da det var forskjellige holdninger til spørsmålet innad i mediestøtteutvalget. Problematikken viste seg å bli én av de avgjørende faktorene for at NOU 2010: 14 ble levert med to separate forslag for fremtidig mediestøtte. Flermedialitetsalternativet vil bevare nullsatsen for presse og senke satsen for digitale redaksjonelle tjenester til 8 prosent. Omfordelingsalternativet vil innføre lik lavsats – 8 prosent – over hele linjen. Dette sistnevnte forslaget har ikke har blitt godt mottatt av bransjen; papiravisene vil gjerne få beholde sitt privilegium.

Det var av alle involverte sett på som viktig med et generelt mva-system, da dette kan argumenteres for på både prinsipielt og pragmatisk grunnlag. Ut i fra dette avgjorde utvalget at det ikke skal vurderes en annen mva-sats enn 0 prosent, da dette allerede er en etablert sats for papiraviser og bøker, 8 prosent med bakgrunn i kulturmomsen.

De to alternativene er enige på noen punkter når det dreier seg om den indirekte støtteordningen: at dagens ordning har bidratt til å opprettholde en differensiert pressestruktur, at slik den er innrettet i dag er den et unødvendig hinder for omstilling og innovasjon, og at det derfor er behov for en utjevning av satsene da papir som distribusjonsmåte i dag favoriseres i for stor grad. Også på ett vesentlig punkt enes de, bortsett fra representanten fra Finansdepartementet: det er nødvendig med lavsats på digitalt, redaksjonelt innhold.

NOU 2010:14 etterlot imidlertid ett sentralt spørsmål stå til dels ubesvart: hvilke digitale redaksjonelle tjenester skal få lav mva-sats? Mediestøtteutvalget påpeker at det er utfordrende å skille mellom innhold som er støtteberettiget og aktører som kun tilbyr ren underholdning. De foreslår at "et utgangspunkt for en slik avgrensing kan være medier som ved redaksjonell innsats regelmessig frembringer nyheter, aktualitetsstoff og debatt rettet mot allmennheten, og som er redaksjonelt uavhengig og har en ansvarlig redaktør i samsvar med redaktørplakaten" (NOU 2010:14: 99). Slik blir det en videreføring av dagens kriterier. Dette er et eksempel på tidspresset Mediestøtteutvalget arbeidet under, de ønsket i utgangspunktet å gå gjennom disse

spørsmålene, men tiden strakk ikke til, og de så det som viktigere å levere innstillingen til satt dato.

Virkingen av støtteordningene, da særlig knyttet til fritaket for merverdiavgift, lar seg vanskelig bevise, og utvalget fant at det var lite uavhengig forskning på området. I NOU 2010: 14 tas det utgangspunkt i tidligere mediepolitiske dokumenter og uttalelser fra bransjen selv, der det antas at nullsatsen har vært viktig for å ivareta en mangfoldig presse, og ulike empiriske eksempler⁵³ på hvordan endringer i merverdiavgift har slått ut i andre sammenhenger. Det skisseres fire hovedsynspunkter på hvordan fritak for merverdiavgift har påvirket dagspressen i kapittel 7.5.1, der to av de går direkte på prispåvirkning: (1) lave avispriser bidrar til høyt avisforbruk og bedre økonomi for avisene, og (2) muligheten for å ta en høyere pris gir høyere salgsinntekter og bedre økonomi. Begge bidrar til å nå målet om mangfold og kvalitet. Videre nevnes: (3) økonomien er styrket gjennom høyere forbruk og/eller høyere prisinntekter, men dette bidrar ikke til bedre kvalitet og mangfold og ordningen er lite treffsikker. Det siste: (4) tar utgangspunkt i at ulike satser for merverdi i markedet er uheldig, og at dette kan skape uheldige konkurranseforhold (NOU 2010:14: 93-94). Flermedialitetsalternativet argumentere i stor grad ut i fra det første synspunktet, og til dels det siste, mens omfordelingsalternativet argumenterer ut i fra det tredje og fjerde.

Flermedialitetsalternativet

Flermedialitetsalternativet løfter frem betydningen av at den indirekte støtten opprettholder prinsippet om armlengdes avstand mellom staten og mediene, samt at den, til tross for at den er indirekte, har vært relativt treffsikker i å fremme de mediepolitiske målene: "Den har gjennom dette fungert til som en stabil, indirekte støtteordning som har lagt til rette for høy redaksjonell kvalitet og stort mangfold, innholdsmessig og geografisk" (NOU 2010:14: 105).

Flermedialitetsalternativet vektlegger i sin argumentasjon Erik Wilberg (2010) sin rapport på oppdrag av MBL, som viser at papiravisene ikke vil tåle en heving av mva-satsen til 8 prosent: det vil svekke avisene økonomiske handlingsrom, føre til

⁵³ Blant annet studiene: Copenhagen Economics (2007) *Taxation Papers – Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*, Svenska Bokhandlarförening (2004) "Kultur moms på böcker - En utvärdering av de tre første åren".

opplagsfall og fall i annonseinntekter (Wilberg, 2010: 107, NOU 2010:14). Det pekes også tilbake på bransjeanalysen som gjøres i kapittel 6 i NOUen, der det vises at "avisenes inntekter forventes å være den viktigste finansieringskilden for nyhetsjournalistikken i lang tid fremover" (NOU 2010:14: 106). At fritaket er støtte til brukeren løftes frem, og at den rimelige tilgangen til avisen som nyhetsprodukt må opprettholdes, da dette er en forutsetning for "forutsigbare og stabile økonomiske rammebetingelser" for mediebedriftene.

De pragmatiske valgene Mediestøtteutvalget måtte ta kommer også til syne: det blir sett på som urealistisk å innføre nullsats på digitale tjenester, derav foreslås 8 prosent. Mediestøtteutvalget finner altså at de er bundet av utenforliggende faktorer, her internasjonale regler og den forventede politiske viljen tilknyttet dette.

Omfordelingsalternativet

Da medlemmene bak omfordelingsalternativet var inneforstått med at forslaget om å fjerne nullsatsen ville skape debatt, innledes avsnittet med en henvisning til at satsen på 8 prosent er innført på flere kulturområder, NRK og kino og i flere europeiske land. Slik påpekes det at en eventuell innføring av lavsats fungerer på andre områder, som vi har sett har stått sentralt gjennom arbeidet.

Omfordelingsalternativet peker på at verdien av mva-fritaket nå har en langt høyere betydning enn den direkte støtten, og at det er uheldig at de største avisene sånn sett mottar mest støtte. Samtidig peker de på de administrative byrdene ved ulik mva-sats på det samme produktet. Derav legger de til grunn et forslag som har den hensikt å være mer målrettet: den indirekte støtten reduseres og beløpet omfordeles i form av mer direkte støtteordninger. Omfordelingsalternativet tar høyde for at av om lag de 700 millionene som frigjøres ved å heve mva-satsen, tilbakeføres 576 millioner kroner til bransjen gjennom en ny ordning hvor støtten "innrettes mot journalistisk produksjon og redaksjonelt innhold" (NOU 2010:14: 113).

Av argumenter mot omfordelingsalternativet påpeker flermedialitetsalternativet at de ikke mener den er treffsikker i forhold til å fremme mangfold og kvalitet. De er særlig skeptiske til at støtten flyttes fra brukeren til bedriften, og at dette minsker avstanden

mellom staten og mediene. I andre retning oppgir omfordelingsalternativet at flermedialitetsalternativet ikke i tilstrekkelig grad bidrar til fornying og omstilling, og at det forslaget vanskelig lar seg gjennomføre uten økt ressursbruk. Derav hevdes det at omfordelingsalternativet gir et bedre svar på utfordringene som uttrykkes i mandatet (Slettholm, 2010).

Etter at NOUen ble levert 16.12.2010 har omtrent ethvert mediehus kommentert de to fraksjonenes forslag, og i særdeleshet den eventuelle hevingen av mva-satsen fra 0 til 8 prosent. Samtlige mediehus, der papiravisen er primærvirksomheten, har vært negative, og det hevdes at dette vil kunne være ødeleggende for en bransje som allerede sliter. Bransjen stiller seg imidlertid positive, og forventningsfulle, til forslaget om lavsats på digitale, redaksjonelle tjenester, og MBL uttalte i begynnelsen av februar at de hadde sendt brev til Kulturministeren med oppfordring om å iverksette dette så raskt som mulig (MBL, 2010e). Med dette underbygges Mediestøtteutvalgets innstilling, og det tyder på at det blir vanskelig for Kulturdepartementet og Stortinget å se forbi dette kravet.

4.2.2 Direkte støtteordninger

Dagens direkte støtteordninger for pressen er følgende: produksjonstilskudd til dagsavisene, tilskudd til samiske aviser, tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner, støtte til anvendt medieforskning og etterutdanning, distribusjonstilskuddet til avisene i Finnmark og støtte til periodiske publikasjoner. Produksjonstilskuddet til dagsavisene er den mest betydelig av de direkte støtteordningene, og utgjør i dag om lag 90 prosent av det totale tilskuddet på om lag 3,3 mrd kroner. De direkte støtteordningene utgjør imidlertid kun 16 prosent av det totale støttebeløpet, da iberegnet lisensavgiften til NRK og den indirekte støtten (NOU 2010:14: 34).

Utvalget påpeker at de ønsker å opprettholde direktestøtten til samiske og minoritetsspråklige aviser, samt distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark, men det utdypes ikke videre da andre utvalg på samme tid jobbet med disse spørsmålene (NOU

2010:14: 105). Heller ikke under støtte til periodiske publikasjoner foreslås det endringer, da med bakgrunn i at det er en såpass ung ordning. Det foreslås imidlertid at det vurderes på nytt i nær fremtid på grunn av utalt misnøye med ordningen fra både Kulturrådet, som administrerer ordningen, og bransjen (NOU 2010:14: 102).

Det foreslås endringer knyttet til produksjonstilskuddet og prosjektstøtten, økt støtte til forskning og etterutdanning⁵⁴, og en ny støtte til redaksjonell virksomhet, samt arbeidsstipend. Vi skal se nærmere på de mest sentrale endringene.

Produksjonstilskuddet

Produksjonstilskuddet var fra det ble initiert i 1969⁵⁵ ideologisk begrunnet i dagspressens betydning for samfunn og demokrati, og med mål om å opprettholde en "differensiert dagspresse" – en forståelse som en finner igjen også i dag. Produksjonstilskuddet ansees som vellykket på to punkter: for å bevare og videreutvikle de lokale avismangfoldet og for de riksspredte meningsbærende. Ordningen skal støtte økonomisk vanskeligstilte aviser, derunder aviser med opplag mellom 1000 og 6000, og nummer to-aviser og riksspredte meningsbærende aviser⁵⁶. Beregning av tilskuddet skjer i dag ved å beregne avisenes opplag, priser og hyppighet i året før tilskuddsåret. Minstekravet til utgivelser er én utgave ukentlig og opplag på minst 1000.⁵⁷ Avisene må inneholde nyhets- og aktualitetsstoff og ha en ansvarlig redaktør. Tilskuddet går kun til abonnementsaviser, og minst halvparten av det godkjente opplaget må selges gjennom abonnement. Det gjør at løssalgsaviser, pdf-utgaver og nettaviser havner utenfor – en problemstilling Mediestøtteutvalget måtte vurdere med tanke på at gjennomgangen av støtteordningene skulle være plattformnøytral.

Sekretariatet presenterte på møtet ved Kopinor – altså før utvalget hadde delt seg i to koalisjoner – åtte mulige kriterier for innretningen av tildelingen av produksjonsstøtten:

⁵⁴ Utvalget var enige om at det var behov for flere midler til forskning og etterutdanning. I vekstmodellen til flermedialitetsalternativet foreslås støtten økt fra tolv til 20 millioner kroner, og i omfordelingsalternativet foreslås en økning til 30 millioner.

⁵⁵ En utgreiing om produksjonstilskuddets bakgrunn og innretning finnes i NOU 2010:14, kapittel 4.2.

⁵⁶ Gruppen riksspredte meningsbærende aviser består av fem aviser; DagenMagasinet, Dagsavisen, Klassekampen, Nationen og Vårt Land

⁵⁷ Nummer en- og aleneaviser med opplag over 6000 er ikke tilskuddsberettiget. Nummer to-aviser mottar ikke tilskudd for opplag over 60 000, men ingen nummer to-aviser i tilskuddsordninger berøres av dette i dag (NOU 2010:14: 35)

(1) opplag, (2) brukerbetaling, (3) samlet omsetning, (4) redaksjonelle årsverk, (5) redaksjonelle lønnskostnader, (6) samlet redaksjonelle kostnader, (7) unike brukere og (8) unike brukere og annonseandel. De overordnede målsetningen ble definert som plattformsnøytralitet og forenkling av systemet: to kriterier som var synlige fra de begynte arbeidet.

(1) Opplag ble raskt avvist som et kriterium alene, da det i for stor grad blir basert på papiravisen og ikke oppfyller plattformnøytralitet. (3) Samlet omsetning og (8) unike brukere og annonseandel ble heller ikke tatt videre, da dette var kriterier med vanskelig målbare utgangspunkt og for markedsrettet. Målet om å støtte innhold fremfor distribusjonsform ble igjen definert som det viktigste, noe også mandatet og en stor del av mediebransjen gjennom høringsuttalelsene påpekte som essensielt. De stod så igjen med disse alternativene:

- "Kvalitet": 50 % redaksjonelle årsverk, 30 % brukerbetaling og 20 % unike brukere.
- "Mangfold": 50 % brukerbetaling, 30 % redaksjonelle årsverk, 20 % unike brukere.
- "Plattformnøytralitet": 50 % unike brukere, 30 % redaksjonelle årsverk, 20 % brukerbetaling.

Av kritikk mot alternativet "Kvalitet" ble det poengtert at antall ansatte nødvendigvis ikke betyr at man når det mediepolitiske målet om kvalitet og mangfold, og at en vektning på så mye som 50 prosent derfor ville bli feil. Da plattformnøytralitet ikke er et mål i seg selv, snarere et middel på veien mot en mer rettferdig støtteordning oppdatert dagens medievirkelighet, ble alternativet "Plattformnøytralitet" forkastet. Fordelingsnøkkelen *brukerbetaling* er en forlengelse av det nåværende opplagskriteriet, og er et uttrykk for betalingsvilje hos brukeren. Dette peker samtidig på utviklingen i markedet og brukerens økende betydning, som gjenspeiler seg i Mediestøtteutvalgets valg om å legge inn mottakerdefinert kvalitet, som et tillegg til avsenderdefinert kvalitet i NOU 2010:14. Fordelingsnøkkelen *redaksjonell bemanning* er en indikasjon på produksjonen av originaljournalistikk, og tanken er at en støtten skal initiere innholdsproduksjon.⁵⁸ *Nettodekning* er en belønning for utbredelse, og en forlenging av dagens opplagsmåling.

⁵⁸ Utrengningseksemplene i NOU 2010:14 baserer seg på antall medlemmer i NJ i den enkelte redaksjon. Det påpekes at det er nødvendig å utvikle en definisjon av den relevante redaksjonelle bemanningen.

I flermedialitetsalternativet endte det med å disse fordelingskriteriene: Brukerbetaling (70 prosent), redaksjonell bemanning (20 prosent) og nettodekning (10 prosent). I omfordelingsalternativet fortøner det seg noe annerledes: der foreslås det en ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader, og produksjonstilskuddet fordeles derfor ut i fra brukerbetaling (70 prosent) og nettodekning (30 prosent). I begge alternativene inngår det ett forslag på økning i støttebeløpet, på henholdsvis 10 og 15 prosent, som skal "kompensere for en årelang stagnasjon i utviklingen av støttens nivå i forhold til den generelle prisutviklingen" (NOU 2010:14: 109). I omfordelingsalternativet foreslås det en økning i produksjonstilskuddet på 15 prosent, til nummer to-avisene (som er slått sammen med gruppen riksspredte meningsbærende), til små lokalaviser og periodiske publikasjoner. Dette er en økning på 42 millioner kroner, som er mulig uten en generell økning av mediestøtten grunnet hevingen av mva-satsen på papiraviser til 8 prosent.

Den direkte støtten har i en årrekke gått til lokalaviser, nummer to-aviser og de riksspredte meningsbærende avisene – avisgrupper som utvalgsmedlemmene var enige om å beholde under dette arbeidet.⁵⁹ Papiravisenes sentrale betydning vektlegges, og støttes ved å vise til tidligere utredninger og studien "Hvor kommer nyheten fra?" (Erdal, 2010). Dagens innretningen av støtteordningene setter begrensninger på en eventuell ny form, da en radikal endring av fordelingsnøkkel ville kunne ramme noen aviser såpass at de ville gått inn. Det er grunn til å tro at det ordningens innretning har utviklet seg med spesifikke aviser for øyet. Eksempelvis viste det seg da produksjonsstøtten til papiraviser ble innført at den i praksis var skjevt fordelt mellom aviser med ulik politisk oppfatning – da i såkalte arbeideravisers favør (Bastiansen og Dahl, 2008: 428). I NOU 2010:14 presenteres utregninger basert på de nye fordelingsnøkklene, der det er synlig at en endring vil gå utover noen aviser. Også av den grunn påpeker utvalget behovet for gode overgangsordninger ved eventuelle endringer.

De tre fordelingsnøkklene, der brukerbetaling teller mest, skal sammen utløse støtten som bidrar til å nå målene kvalitet og mangfold. Vilåårene for å bli omfattet av ordningen er tilnærmet uendret, det er altså de samme avisgruppene som mottar støtte i

⁵⁹ Flermedialitetsalternativet påpeker at på sikt kan slå sammen kategoriene for de riksspredte meningsbærende avisene og nummer-to avisene til en samlet modell. I omfordelingsalternativet inngår nummer to-avisene og de riksspredte meningsbærende i samme modell.

dag som inkluderes. Løssalgsaviser er dermed fortsatt utenfor, og var det var heller aldri et reelt alternativ å inkludere disse. Selv om Dagbladet ytret at de ønsket innpass i ordningen i forkant av arbeidet, og det var en aktiv debatt på si mediene i oktober 2009, var det aldri aktuelt for Mediestøtteutvalget å gjøre en endring. En vesentlig forskjell er at ordningen er plattformnøytralt innrettet: avisene kan motta tilskudd også for utgaver som ikke blir trykket på papir. Støtten er dermed modernisert: den er ikke lenger et hinder for papiravisene til å satse på nett, da de ikke mister støtte om brukerne går over til å lese deres nettaviser – sett at de betaler for det.

Ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader

Omfordelingsalternativet lanserer en ny form for støtte, basert på at 576 av de 700 millionene som står igjen ved en hevet mva-sats på papiravisene tilbakeføres mediene. Basert på redaksjonelle kostnader skal redaksjoner få tilbakeført utgiftene, enten ved en rettighetsbasert tilskuddsordning eller som et fradrag i utliknet skatt etter modell fra Skattefunn-ordningen⁶⁰. Forslaget legger til grunn en rettighetsbasert ordning – virksomheten vil kunne påvirke sitt tilskudd direkte ved å øke sine redaksjonelle kostnader – da denne formen er mest forutsigbar for mottakerne av støtten.

Mediestøtteutvalget ble presentert for en sammenligning av Skattefunn-ordningen og pressestøtte av Jarle Møen, professor ved Norges Handelshøyskole, på møtet utvalget hadde i Bergen i april (2010b). Han trekker en linje mellom journalistikk som forskning og kunnskapsproduksjon, og fremla derav synet på pressestøtten som kunnskapspolitikk – ikke primært kultur- eller næringspolitikk (Møen, 2010a) . Dette har omfordelingsalternativet tatt med seg, og det gir, med Møens som referanse, mediestøtten en ”samfunnsøkonomisk forankring”: hovedbegrunnelsen for å subsidiere kunnskapsproduksjon er at den som frembringer kunnskapen sjeldent får hele gevinsten. Redaksjonell produksjon burde derfor støttes (NOU 2010:14: 112).

⁶⁰ Gjennom skattefunn-ordningen kan bedrifter oppnå 20 % fradrag i skatt på kostnader til FoU-arbeid i godkjent prosjekt. Prosjektene må ha som formål å fremskaffe ny kunnskap, informasjon eller erfaring som igjen kan føre til nye eller bedre produkter, tjenester eller produksjonsmåter. (Forskningsrådet 2008) Les mer her: <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&cid=1222340152207&pagename=skattefunn%2FHovedsi demal>

Flermedialitetesalternativet er kraftig i mot denne formen for støtte og peker særlig på at den er forbundet med stor usikkerhet, både når det gjelder å være treffsikkert i forhold til å fremme målet om mangfold og kvalitet, og mediebedriftenes økonomiske ramme. Omfordelingalternativet argumenterer derimot for at støtteordninger er mer treffsikker enn dagens nullsats, da den skal gi et sterkere incentiv for å satse på redaksjonelt innhold.

Lokale medier

Støtten til lokale medier har en noe annerledes innretning enn det øvrige produksjonstilskuddet, da det er få redaksjonelle årsverk og manglende data for total dekning. Dermed defineres brukerbetaling som det sentrale kriteriet, og utvides til å gjelde også på den digitale plattformen.

Med utgangspunkt i den generelle modellen for endring ble det presentert et forslag for superlokale medier, det vil si støtten til lokalaviser og lokalkringkasting, på møtet 31.05. Dette var den første gjennomgangen av konkrete endringsforslag i løpet av prosessen, og det kan tenkes at superlokale medier ble sett på som "enklest" i den forstand at det innad i utvalget ikke var noen tvil om at denne gruppen skulle motta støtte på samme nivå, om ikke høyere, enn dagens ordning. Også bransjen ytret gjennomhøringsrunden at denne støtten må opprettholdes

Dette baserer seg blant annet på at forskning på område viser at produksjonsstøtten innrettet mot lokalavisene har vært vellykket. NOU 2010: 14 viser blant annet til presentasjonen holdt av medieforsker Helge Østbye (2010). Utvalgsmedlemmet Asta Brimi, som ved sin stilling som redaktør i lokalavisen Fjuken representere lokalavisene i utvalget, sendte i forkant av april møtet et arbeidsnotat til de resterende medlemmene der hun argumenterte for å bevare ordningen:

For lokalavisene har pressestøtte fungert godt. [...] Støtta har ikkje ført til stagnasjon. Tvert om har støtte ført til mange nyetableringar og ei positiv utvikling av avisene. Lokalavisene har synt seg å vera tilpassingsdyktige og fleksible innanfor dei rammevilkåra dei har hatt. Dei er vane med å arbeida innanfor tronge økonomiske rammer. Dette har gjort dei til effektive verksemder og det er ikkje tvil om at

pressestøtta til lokalavisene fungerer. Samfunnet får mykje for pengane. [...]»⁶¹

De forslagene som skisseres i NOU 2010:14 ble formulert med utgangspunkt i mandatets henvisning til plattformsnøytralitet, og ønske om forbedring og fornying av det eksisterende.⁶² Bak dette ligger innstillingen om at kvalitetsinnhold skal støttes og ikke distribusjon. I det nye forslaget er ikke lenger støtten er knyttet til betalende abonnementer på avis, men er uavhengig av publiseringsplattform, og basert på utgivelser men en vesentlig andel egenprodusert innhold. At prosjektstøtten tidligere forbeholdt lokalkringkasting utvides til å gjelde på tvers av plattformer viser tilbake på målet om å legge til rette for utvikling og innovasjon.

Prosjektstøtte

Slik prosjektstøtten er innrettet i dag, retter den seg mot lokalkringkasting, og utgjør til sammen om lag 13,3 millioner kroner (NOU 2010:14: 39).⁶³

I tråd med mandatet og den generelle endringen av mediestøtten, foreslås prosjektstøtten plattformnøytral både i flermedialitet- og omfordelingsalternativet, men forslagene skiller seg fra hverandre på noen områder. Programproduksjon – nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bildeproduksjoner – gjelder alle medietyper i omfordelingsalternativet⁶⁴, men er innskrenket til å gjelde lokale og regionale medier i flermedialitetsalternativet. Utviklingsstøtten økes til fem millioner kroner i flermedialitetsalternativets vekstmodell og endres til å "støtte utviklingsprosjekter der større deler av mediebransjens samarbeider", og i omfordelingsalternativet til å "inkludere støtte til omstilling og utvikling for alle medier" – begge setter *Lov om redaksjonell fridom i media* (2008) som omfatningskriterium. Etableringsstøtte, i form av lån, garantier eller tilskudd, til alle medietyper foreslås av omfordelingsalternativet.

Det er ingen som i dag kan vite i hvilken retning utviklingen på mediefeltet vil gå, ikke engang hva som vil dukke opp i løpet av det kommende året. Som Mediestøtteutvalget påpeker er det forretningsmodellen tilknyttet papiravisene som i dag er bæreren av

⁶¹ Internt notat: "Innspel til Mediestøtteutvalet sitt møte 31.mai", Asta Brimi

⁶² Se tabell 8.2, side 102 i NOU 2010:14.

⁶³ Programproduksjon (6 208 000), kompetansetiltak (1 922 000), utviklingsprosjekt (150 000), etniske radioer (897 000), bransjeorganisasjon (4 000 000), prisutdeling (120 000). Se NOU 2010:14 side 39 for oversikt.

⁶⁴ Inkludert nett, uke- og fagpresse

økonomien, også når det gjelder utviklingen på den digitale plattformen. Man må ha midler for å starte opp nye prosjekter, og per i dag bidrar ikke mediestøtten nevneverdig til dette. For Mediestøtteutvalget var dette et stadig tilbakevendende tema, særlig frontet av Lunde som har sterk tilknytning til bloggspæren, og temaet preget diskusjonen omkring mulig omlegging av potten. "Det ufødte barn" ble flere ganger nevnt som betegnelse på "det som man enda ikke kan vite noe om", og som mediestøtten ikke må hindre at dukker opp. Dette var også noe av bakgrunnen for å endre innretningen til produksjonsstilskuddet, som i dag fungerer slik at avisene står i fare for å tape støtte ved å satse på nett.

Et alternativ som ble debattert, og som for øvrig også har blitt fremmet av ulike aktører i bransjen, var muligheten for å opprette et fond der det kan søkes om prosjektstøtte. Det er særlig Sven Egil Omdal, journalist og tidligere NJ-leder, som har gjort seg til talsmann for en ordning som direkte støtter journalister eller prosjekter, uavhengig av redaksjonen. Han holdt også en presentasjon for Mediestøtteutvalget på seminaret i Bergen i april, der han presenterte ulike modeller for finansiering av kvalitetsjournalistikk med internasjonale eksempler.⁶⁵ Forslaget har høstet kritikk, også fra bransjen, da det åpner for spørsmål tilknyttet uavhengighet fra staten og betydningen av gode redaksjoner for å produsere kvalitet.

Omfordelingsalternativet har hentet inspirasjon fra dette, samt den nederlandske modellen for mediestøtte, der avisene kan søke The Dutch Press Found, for støtte til avisproduksjon, forskning og mangfold. Ved å gjøre programproduksjonsstøtten såpass åpen, kan også enkeltpersoner og journalistgrupper søke om støtte til prosjekter. Etableringsstøtten begrunnes ved å vise til bransjeanalysen i kapittel 6 i NOU 2010:14, der det kommer frem at det er en relativt stor terskel for nyetableringer i bransjen, og "såkorntmidler" skal bidra til at prosjekter kan settes ut i livet.

Disse spørsmålene ble også trukket frem under diskusjonen i Mediestøtteutvalget. Det ble påpekt at det kan være uheldig at utnevnte personer skal vurdere hvilken type redaksjonelt stoff som har god nok kvalitet for produksjon og publisering, og at det ved en slik modell vil være større muligheter for å påvirke hva og hvem som får støtte, og

⁶⁵ Omdal, "Internasjonale eksempler og mulige modeller for finansiering av kvalitetsjournalistikk", Presentasjon på seminar ved universitetet i Bergen 09.04.2010.

ikke minst hvilke saker som prioriteres. Samtidig ble det påpekt vil det kreve et stort administrativt apparat for å håndtere alle søknader som kommer inn. Et annet argument var at det er ønskelig med objektive og langsiktige ordninger, ikke subjektive og søknadsbaserte. Særlig for små bedrifter, som lokalaviser, vil det være problematisk å sette av tid til å søke etter midler, samt at det ikke er gunstig med en ordning der støtten for kommende år er uforutsigbar. Flermedialitetsalternativet uttrykker særlig skepsis i forhold til den dette, da de mener at dette vil innskrenke avstanden mellom stat og medier, et argument de også bruker for ikke å innføre etableringsstøtte, og i forhold til å opprettholde mva-fritaket for papiravisene.

Det var i midlertidig mer enighet om at det kan opprettes et fond der det er mulig for mediebedrifter å søke om støtte til utvikling, eksempelvis når det kommer til den mobile plattformen. Flere mediehus har ikke ressurser til å prioritere å holde følge med den teknologiske utviklingen på dette nivået og vil følgelig havne bakpå når det gjelder å følge brukerne på disse plattformene. Denne tankegangen finner vi igjen i posten *utviklingsprosjekter*.

Arbeidsstipend

Flermedialitetsalternativet foreslår i sin vekstmodell å etablere ti arbeidsstipend, med en ramme på tre millioner kroner, til nettjournalister, med mål om å "legge til rette for nytenking og kompetanseutvikling innenfor dette område" (NOU 2010:14: 111).

Omfordelingsalternativet foreslås det å etablere 30 nye stipender, med en ramme på omkring ti millioner kroner, til "skribenter, kritikere og journalister", som et ledd i å tilrettelegge for flere aktive stemmer i samfunnet, også utenfor institusjonelle rammer, med formål om å "sikre uavhengig kvalitetsjournalistikk".

Omfordelingsalternativet har også satt av ti millioner kroner til andre tiltak, der de viser til eksempler på innretninger som de mener kan bidra til å nå de overordnede mediepolitiske målene.⁶⁶

⁶⁶ Støtte til abonnement på aviser og relevante digitale tjenester for ungdom, støtte til debattfora på digitale plattformer som stimulerer til innsikt og engasjement blant unge, prosjektstipend til undersøkende journalistikk, støtte til nasjonale nyhetsleverandører, finansiering av bloggpriser, debattpriser o.l. og prosjekter innenfor den tredje mediesektoren.

Flermedialitetsalternativets forslag under dette punktet er imidlertid kun relevant dersom rammene for mediestøtten økes. Omfordelingsalternativet er altså mer orientert mot prosjekter og journalistikk utenfor faste redaksjoner.

4.2.3 Begrenset av EØS-avtalen

Mandatet påla utvalget "å vurdere om utvalgets forslag vil reise problemstillinger knyttet til EØS-avtalens statsstøtteregulering". Det var altså nødvendig å heve blikket fra et nasjonalt til internasjonalt nivå, og begrensningene som ligger i EØS-avtalen hadde følger for hvilke forslag som ble fremmet av utvalget.

EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 forbyr "støtte gitt av [EU]s medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer ... i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene" (NOU 2010:14: 120). Det er i tilknytning til en eventuell innføring av lav mva-sats på aviser og/eller digitale redaksjonelle tjenester⁶⁷, utvidelsen av prosjektstøtten, og en ny støtteordning basert på redaksjonelle kostnader det sannsynligvis vil kreves godkjenning fra ESA.⁶⁸

Denne problematikken opptok mye av Mediestøtteutvalgets tid, da reglene er kompliserte og påvirket hvilke endringsforslag det var mulig å fremme. Finn Arnesen ved Senter for Europarett ved Juridisk Fakultet, Universitetet i Oslo, bistod utvalget ved disse vurderingene. I tillegg til å utforme rapporten *Alternativer for fremtidig mediestøtte og EØS-avtalens statsstøtteregler* (Arnesen, 2010), presenterte han på møtet i Bergen i april regelverket og betraktninger omkring dette og eventuelle endringer i støtteordningen, og på møtet 16. november i Oslo kom han for å svare på spørsmål, da det var essensielt for hvordan utvalget skulle legge opp argumentasjonen i NOU 2010:14 i forhold til disse reglene. Et sentralt spørsmål som ble reist var om man setter de eksisterende ordningene i fare ved å måtte få godkjent eventuelle nye ordninger.

⁶⁷ Merverdiavgiftsområde er ikke omfattet av EØS-avtalen, men spørsmål i tilknytning til dette er likevel berørt av den da EØS-avtalen artikkel 14 forbyr proteksjonistiske interne avgifter og utformingen av en avgiftsordning kan kvalifiseres som statsstøtte (NOU 2010:14: 120)

⁶⁸ Dette behandles i kapittel 8.4 i NOU 2010:14, side 119-120

Ved siden av og måtte forholde seg til de faktiske reglene, har utvalget også stilt spørsmål ved den påfølgende politiske prosessen knyttet til et eventuelt forslag som vil kreve endringer i merverdiavgiftssystemet. Norge er ikke rettslig bundet av kravet om full sats på digitale tjenester i EUs regelverk, som også understrekes av utvalget (NOU 2010:14: 120), men det ble diskutert i flere runder om det var sannsynlig om den norske stat er villig til å gå inn i en prosess med EU for at det skal innføres lav mva-sats på elektroniske medier, en prosess som erfaringsmessig tar lang tid. Det er også ut i fra disse diskusjonene fleremedialetalternativet la til grunn 8 prosent sats på digitale redaksjonelle tjenester – og ikke null, selv om de understreker at den prinsipielle begrunnelsen for støtteordningen er den samme. Det står: "På grunn av både politiske og juridiske utfordringer ved å etablere nye omsetningsområder utenfor standardsatsene i merverdiavgiftsloven, er det i dette forslaget pragmatisk lagt til grunn at den laveste mva-satsen (8 prosent) innføres for tilsvarende digitale redaksjonelle tjenester" (NOU 2010:14: 107).

I dag er det grunn å tro at diskusjonen innad i Mediestøtteutvalget hadde hatt noe mindre fokus, grunnet uttalelsen fra EU-kommisjonens generaldirektør for utdanning og kultur Jan Trzuszczynski i begynnelsen av februar 2011: "We believe content should be taxed the same way, whether is printed or in tablets", og viste til forskjellen i avgiftssatser mellom den trykte og digitale pressen (EurActiv, 10.02.2011). Diskusjonen var parallell med arbeidet med en ny reform av reglene for merverdiavgift, og en bredere diskusjon knyttet til statlig støtte av medieindustrien med bakgrunn i nedgangen bransjen har opplevd de siste årene. Det ble gitt ut en såkalt "grønnebok" på dette allerede 1.12.2010, og høringen er satt til 31. mai.⁶⁹

Debatten blusset opp i mediene i mars i år, da ved Nils E. Øy, generalsekretæren i Norsk Redaktørforening (Østrem, 2011d). Han stiller spørsmål ved Finansdepartementets bastante holdning til at nullsats på digitalt innhold er umulig, og peker på muligheten for at departementet hadde kjennskap til "grønneboken" og prosessen mot å forbedre merverdiavgiftssystemet i EU. Han hevder samtidig at dersom Finansdepartementet hadde ønsket, kunne de ha fritatt de digitale utgavene av papiravisen for "moms allerede i morgen". Statssekretær i Finansdepartementet Roger Schjerva kommenterer dette i en

⁶⁹ http://www.eu-opplysningen.dk/dokumenter/status/alle/status_20100695/

artikkel dagen etter: “Det er ingen formelle grunner som hindrer oss i å redusere momsen, nei. Men spørsmålet er altså hvordan avisene best kan støttes.” (Østrem, 2011a). Dette understrekes med et notat publisert på Finansdepartementets nettsider en ukes tid senere: ”Selv om vi skjeler til EUs skatteregler når vi lager nye skatteregler her i Norge, er vi ikke bundet til å følge EUs skatte- og avgiftsvedtak. ... For Regjeringen er det viktigst å finne ut hvordan vi mest målrettet kan støtte mediene i framtiden. Hva som skjer i EU har liten betydning i dette arbeidet, bortsett fra at å utvide omfanget av 0-moms kan komme i konflikt med EØS-avtalens regler om statsstøtte.” (Schjerva, 2011).

I intervjuer Klassekampen gjorde med utvalgsmedlemmene i kjølevannet av denne debatten, uttrykker fem Utvalgsmedlemmer – Brimi, Floberghagen, Nedreberg, Bergo og Lunde⁷⁰ – at de hadde gått inn for nullsats også på digitale redaksjonelle tjenester, dersom forutsetningene er til stede (Østrem, 2011c). Flere aktører uttrykker også i høringsuttalelsen til Kulturdepartementet at den ovennevnte utviklingen i EU tyder på at spørsmålet om merverdiavgift kan være mer fleksibelt enn det Mediestøtteutvalget la til grunn.⁷¹ Det har også ført til at det i slutten av mai ble klart at Riksdagen i Sverige vil senke merverdiavgiften på digitale aviser ned til samme nivå som papiravisene (6 pst.), som kan legge mer press på norske politikere (Eckblad, 2009). Det kan ut i fra dette hevdes at det står på de norske politikernes vilje å skulle innføre lavere merverdiavgift på digitale redaksjonelle tjenester. Samtidig hadde kanskje Mediestøtteutvalget tydeligere oppfordret til at det må tas et prinsipielt standpunkt om likebehandling av medier.

4.3 To koalisjoner – uunngåelig?

Mediestøtteutvalget arbeidet som en helhetlig gruppe frem til det åttende møte, der koalisjonene ble en realitet. Et felles begrepsapparat og en felles forståelse av hvilken

⁷⁰ Dog med forbehold om at de direkte støtteordningene fjernes.

⁷¹ Se blant annet høringsuttalelsen fra Norsk Journalistlag: <http://www.regjeringen.no/pages/15272749/127-Norsk-Journalistlag-m.pdf>, Norsk Redaktørforening: <http://www.regjeringen.no/pages/15272749/110-Norsk-Redaktørforening-m.pdf>, LLA: <http://www.regjeringen.no/pages/15272749/163-Landslaget-for-lokalaviser.pdf>

oppgave utvalget hadde, var utviklet gjennom informasjonsinnhenting og diskusjon på de foregående møtene.

Det ble på møtet 15. oktober, da utvalget delte seg i to grupper, ikke tatt et formelt standpunkt til de aktuelle spørsmålene. Alternativene var ikke gjennomarbeidet, og alle medlemmene hadde nødvendigvis ikke bestemt seg for hvilket alternativ de ønsket å fremme til Kulturdepartementet. Dette uttrykkes av en av utvalgsmedlemmene på e-post intervjuet:

[...] Da ble det klart at vi var delt i to grupper, men det var fortsatt ikke klart hvordan alternativene ville se ut og heller ikke klart hvem som til slutt ville tilhøre hvilket alternativ. Blant annet var det i utgangspunktet ganske så sprikende synspunkter blant de som tilhørte omfordelingsalternativet, og det virka ikke åpenbart at ville samle seg om ett alternativ. Selv hadde jeg telefonsamtaler med [medlem] som tilhørte omfordelingsalternativet der vi drøfta hva vi var i tvil om, fra hvert vårt ståsted. [...] Jeg var i utgangspunktet ikke skråsikker på hvor jeg hørte hjemme.

Selv om det også på kommende møtet ble ytret misnøye med at det tilsynelatende allerede var etablert to grupper, forble medlemmene imidlertid i de opprinnelige koalisjonene, og arbeidet etter dette møtet ble mer fragmentert. Det var avgjørende at de to alternativene ble grundig gjennomarbeidet, og dette var en prosess det ble brukt mindre tid på under de resterende fellesmøtene enn det resultatet tilsier. Det var hyppig korrespondanse på e-post mellom medlemmene innad i de to fraksjonene, og de avholdt flere møter seg i mellom. På fellesmøtene var det dermed mer fokus på det overordnede politiske nivået.

Basert på svarene jeg mottok på spørsmålet "Opplevde du at arbeidet endret karakter etter at utvalget delte seg i ulike koalisjoner?", er det generelt en positiv holdning blant medlemmene til at utvalget delte seg i to koalisjoner: Det uttrykkes at det gav rom for å konsentrere seg om de foreslåtte støtteordningene, og at de på den måten fikk presentert to gjennomarbeidete forslag. Som et utvalgsmedlem svarer:

Det var en stor fordel, og et godt initiativ, og førte til at vi i min fraksjon kunne jobbe langt mer grundig med problemstillingene enn det som hadde vært mulig i plenum, der uenigheten var for stor til å få tilstrekkelig grundighet i diskusjonene. [...].

Et annet medlems svar bekrefter at splittelsen var nødvendig:

Det bidro til å klargjøre posisjonene blant medlemmene. Det bidro til at en kunne arbeide mer konstruktivt med utformingen av de fraksjonsmodellene som ble valgt. Jeg tror det var viktig med en slik deling for i det hele tatt kunne komme fram til noen konkrete forslag til alternativer.

Ett svar skilte seg ut i negativ retning. Det uttrykkes at personen opplevde at diskusjonene var mer låst på de resterende fellesmøtene, og at "delingen ble tvunget frem for tidlig". Tidspresset spilte nok inn på at utvalget delte seg på det aktuelle tidspunktet, men som et annet utvalgsmedlem uttrykker: "Eg tvilar på at dei to fraksjonane hadde klart å bli samde sjølv om det vart brukt meir tid på arbeidet." Da det var ett prinsipp én del av utvalget ikke ville fire på – nullsats på papiravisene – ville det vært svært vanskelig å komme til en enighet. Et annet medlem mener på sin side at utvalget burde ha delt seg i to fraksjoner tidligere, og at det hadde ført til at "[...] vi hadde levert en bredere utredning og oppnådd bredere enighet i utvalget". Flere poengterer at utvalget jobbet under press, og at de gjerne skulle hatt lengre tid og gått grundigere til verks.

I mediene har det i etterkant av at NOU 2010:14 ble levert vært mye omtale av Mediestøtteutvalget arbeid, og noen av utvalgsmedlemmene har vært tydelige i sin omtale av prosessen.

Olav Terje Bergo har på spalteplass uttrykt misnøye med hvordan erfaringen og kunnskapen til utvalgsmedlemmene ble håndtert av utvalgsleder Slettholm: "Mediestøtteutvalget er det første jeg har opplevd, der utvalgets leder gir uttrykk for at den kunnskapen og innsikten som følger av å kjenne mediene fra innsiden, ble sett på som en diskvalifikasjon, i utgangspunktet" (Bergo, 2011).

Denne uttalelsen var en respons på Slettholms innlegg noen dager før, der utvalgslederen skriver:

"Organisasjoner og enkeltaktører med tilknytning til pressen hadde allerede før utvalget ble oppnevnt blinket ut fortsatt nullmoms på papiraviser som en kampsak. Egne utredninger ble produsert, og skyttergravene var ferdiggravd på et tidlig tidspunkt. Når fire av de ti utvalgsmedlemmene hadde klar tilknytning til pressen og bransjens organisasjoner, ville det ha vært oppsiktsvekkende om disse hadde gått inn for noe annet enn nullmoms. De var nærmest programforpliktet til å støtte flermedialitetsalternativet" (Slettholm, 2010).

Også Finn H. Andreassen har uttrykt, i en kronikk etter at innstillingen var levert, at han opplevde noen utvalgsmedlemmer som forutinntatte. Han er overrasket over at tilknytningen til bransjeorganisasjonene var såpass synlig gjennom arbeidet, og er særlig skeptisk til "støtteopporet til den ene fraksjonen" som ble sendt ut samme dag som innstillingen ble levert. Han skriver: "Det forteller meg at fire av frem utvalgsmedlemmer som var med på utvalgsarbeidet (og som alle har forbindelse med disse organisasjonene) ikke hadde vært med på vurderinger og forslag som frittstående utvalgsmedlemmer. De hadde sittet der med påholden penn og bare fremført de synspunktene som organisasjonene hadde forhåndsbestemt." (Andreassen, 2010).

Bergo hevder på sin side at: "Alle, også Slettholm selv, kom til utvalget med sin fortid, egne oppfatninger, kunnskaper og interesser," og han understreker at "Profesjonalitet og integritet i utredningsarbeid krever at alle, kritisk og selvkritisk, lytter til hverandre med åpent sinn" (Bergo, 2011). At utvalgsmedlemmene lyttet til hverandre er det liten tvil om, men om det var med et åpent sinn, er altså diskutabelt.

En kan ut i fra dette spørre seg om splittelsen var uunngåelig. Etter min vurdering var det ikke synlig i utvalget fra begynnelsen av arbeidet, noe også svarene på spørsmålene jeg stilte utvalgsmedlemmene i etterkant vitner om. Det kan derimot argumenteres for at det med bakgrunn i medlemmenes bransjetilknytning, kan tillegges dem noen meninger og holdninger som vanskelig hadde kunnet endre seg i løpet av prosessen. Dette gjelder særlig medlemmene med bakgrunn fra papiravisene, der privilegiet nullsats står såpass sentralt. Selvfølgeligheten ved en splittet innstilling ble etter overlevering påpekt av flere, eksempelvis:

Hvis noen derimot hørte en fornøyd trønderhumring torsdag, var det nok bare Trond Giske som gratulerte seg selv med godt politisk håndverk. Noe av det siste Giske gjorde før han flyttet fra Kulturdepartementet til Næringsdepartementet, var å nedsette et mediestøtteutvalg som ikke hadde mulighet til å komme frem til et samlet forslag. [...] Resultatet ble som bestilt [...] (Omdal, 2010).

I tråd med Nordbys karakteristikk av "korporatisme under forvaltningen" har altså Kulturdepartementet, ut i fra disse betraktningene, sikret seg maksimal handlefrihet, samtidig som mediebransjen var involvert i forhandlingene.

5.0 Moderne eller modernisert?

Mediestøtteutvalgets ti medlemmer stod ikke alene om å utforme et nytt forslag til innretning av mediestøtten. Vi har sett at det legges føringer på utvalgsarbeid fra forvaltningen, via hvilke oppgaver som vektlegges i mandatet og hvilke personer som blir oppnevnt. Mediestøtteutvalget var bundet av den godt forankrede mediepolitikken, av dagens innretning av mediestøtten og av internasjonale forhold. Det ble snakk om en justering av dagens ordning, som er synlig både gjennom mandatet, og gjennom utvalgets arbeid.

Det er liten tvil om at partssammensetningen av utvalget hadde betydning for løsningsforslagene. De arbeidet under de samme rammene, med de samme spørsmålene, men kom ikke til enighet. Det er utvalgsmedlemmene med nærmest tilknytning til de etablerte mediehusene som utgjør kjernen i flermedialitetskoalisjonen, og som fortsatt vil ha mva-fritak for papiraviser, mens de med løsest tilknytning til etablerte medier vil ha felles avgiftssats på 8 prosent uavhengig av distribusjonsplattform. Det at de økonomiske rammene for arbeidet var rimelig faste, kan forklare mye av utfallet: Endringer i støttesystemet ble et slags nullsumspill, der særlig flermedialitetstilhengerne så det som viktig å unngå vesentlige endringer for de etablerte mottakerne av ulike former for støtte. Om de økonomiske rammene hadde vært romsligere, kunne det kanskje ha åpnet for kompromiss og andre løsninger.

En mediepolitikk med så sterke historiske røtter setter også begrensninger på nye forslag, da de eksisterende ordningene har vært såpass innarbeidet både hos bransjen og i politikken. Papiravisenes sterke stilling står støtt, da særlig gjennom flermedialitetsalternativet; med bakgrunn i det uoverskuelige fremtidige mediebilde finner de at det beste er å fortsette og legge til rette for papiravisenes drift. Flermedialitetsalternativet ser også ut til å nå lengst med sine forslag. De største bransjeorganisasjonene og de tyngste aktørene hevder bestemt at dét er den eneste veien å gå, og det kan se ut til at omfordelingsalternativets forslag til innretning av mediestøtten vil ha vansker for å nå frem. Man kan tenke seg en kombinasjon av de to, men da må i tilfelle staten legge flere kroner i potten. Og en kan spørre seg om det er realistisk.

Det er usikkerhet knyttet til den fremtidige mediestøtten, da det er flere forhandlingsrunder i det politiske apparatet som står for tur. I tillegg kan valget i 2013 ende med regjeringsskifte og et nytt fokus på mediepolitikken. Det kan likevel gjøres noen antakelser. Kulturminister Anniken Huitfeldt gikk under en debatt om den norske mediepolitikken under Nordiske Mediedager i mai 2011, langt i å antyde at det ikke vil blir innført merverdiavgift på aviser, og hun viste til at det høringsuttalelsene er liten støtte til forslaget om å heve satsen.⁷² De største bransjeorganisasjonene gikk, da NOU 2010:14 ble levert, sammen ut og argumenterte for at "innføring av moms vil kunne føre til svekket samfunnsdebatt, mindre mangfold og lavere kvalitet, noe som rammer leserne og samfunnet" (MBL, 2010a).

Samtlige utvalgsmedlemmer er prinsipielt for likebehandling av mediene, men i flermedialitetsalternativet måtte dette vike i merverdiavgiftsspørsmålet på pragmatisk grunnlag. Et samlet utvalg fremmet derfor lavsats på digitale redaksjonelle betalingstjenester, et forslag som i følge Kulturministeren vil bli drøftet i regjeringen i sammenheng med behandling av statsbudsjettet for 2013 (Huitfeldt, 2011). Ut i fra diskusjonen tilknyttet merverdiavgiftssystemet i EU kan det se ut til at de norske politikerne står friere enn det Mediestøtteutvalget la til grunn under arbeidet. Kanskje finner de inspirasjon i at Riksdagen i Sverige har slått fast et overordnet prinsipp om likebehandling mellom mediene? Det videre mediepolitiske arbeidet vil i så fall få en annen karakter. Med en splittet innstilling er det større politisk valgfrihet når det kommer til hvordan mediestøtten fremover skal innrettes. I tillegg til valget mellom flermedialitet og omfordeling, har også Kulturdepartementet i høringsbrevet åpnet for at dagens system kan opprettholdes. Én ting synes sikkert: en eventuell heving av papiravisenes mva-sats vil gå i mot primærholdningen til bransjen.

Mediestøtteutvalgets kunne ha hatt et bredere mandat. Med såpass radikale endringer i produksjon, resepsjon og medievaner er det behov for en gjennomgang av hele det mediepolitiske systemet, med alle virkemidler inkludert. Det er både bransjen og utvalgsmedlemmene enige om. Også Kulturdepartementet, som i mai oppnevnte en ekspertgruppe til å vurdere medieeierskapsloven, anerkjenner at politikken i sin helhet ikke er tilpasset medielandskapet (Kulturdepartementet, 2011). I Mediestøtteutvalgets

⁷² "Hva skal vi med mediepolitikk?", sesjon på Nordiske Mediedager 12.05.2011. Tilgjengelig her: <http://nordiskemediedager.no/nmd-tv?vid=245>

mandat kunne lisensfinansieringen av NRK med fordel vært innlemmet, med tanke på "at de ulike mediene må betraktes som ett integrert system, der støtte til én type medier kan påvirke konkurranseforholdene for andre medier" (Mandat, 2010). At støtten til bok- og filmbransjen ikke ble innlemmet, kan med enkelhet begrunnes i den historiske tradisjonen, der mediene har blitt behandlet som ulike sektorer, men med politisk vilje til å rokke ved det eksisterende, kunne diskusjonen blitt annerledes. Mediestøtteutvalgets arbeid og debatten i etterkant etterlater et inntrykk av at det er behov for dette i nær fremtid. Kanskje resultatet likevel hadde blitt som det foreliggende, da utredningen viser at mediestøtten, tross sin bevarende struktur, langt på vei har fungert.

Mediestøtteutvalget har blitt kalt både papirstøtteutvalg og digitalapologeter, karakteristikk som er beskrivende for utredningsarbeidets komplekse karakter. Utvalgsmedlemmene stod overfor en stor utfordring: å gi mediestøtten en form som bidrar til at Norges velfungerende mediasystem opprettholdes, samtidig som det skulle tilrettelegges for at det i overgangsfasen – med digitale medier og uavklarte forretningsmodeller – er rom for utvikling. Den søker å tilpasse støtten til dagens marked, og løser med sine forslag kortsiktige behov: Det foreslås lavere mva-sats på digitale redaksjonelle tjenester som skal gjøre det mer fruktbart for bransjen å satse digitalt, og at det skal legges til rette for prosjekter på tvers av plattformer. Mediestøtten er kanskje ikke fullt ut moderne, men den er modernisert.

Det er ingen tvil om at det var vanskelige spørsmål Mediestøtteutvalget måtte ta stilling til, og som nå står for videre behandling. *NOU 2010: 14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte* vil prege den kommende mediepolitiske diskusjonen; innstillingen har vekket debatt, fremmet alternativer til dagens innretning og den har synliggjort områder det er behov for videre utredning.

Mediestøtteutvalget "anbefaler en ny vurdering av hvem som skal være omfattet av ordningen ved en senere anledning" (NOU 2010:14: 13), og Bergo mener vi "bare [er] ved starten på en mediepolitisk debatt som vil vare i ti år" (Østrem, 2011b). Vi får håpe at Kulturdepartementet tolker *senere* som snart, og åpner for en helhetlig gjennomgang av det mediepolitiske feltet i nær fremtid.

6.0 Bibliografi

- Aftenposten (2010) "Et skuffende resultat", *Aftenposten*, 17.12.2010
- Allern, Sigurd (2010) "Hva er "plattformnøytal" mediestøtte?", *Klassekampen*, 17.01.2010
- Andreassen, Finn H. (2009) "Pressestøtte - bare til nedhugde trær?", *Dagens Næringsliv*, 14.10.2009
- Andreassen, Finn H. (2010) "Lobbyjournalistikk", *Dagens Næringsliv*, 23.12.2010
- Andreassen, Finn H. (2011) "Skjev mediestøtte", *Dagens Næringsliv*, 21.02.2011
- Arnesen, Finn (2010) "Alternativer for fremtidig mediestøtte og EØS-avtalens statsstøtteregler", *Rapport avgitt til Mediestøtteutvalget*,
- Bastiansen, Henrik Grue og Dahl, Hans Fredrik (2008) *Norsk mediehistorie*, Oslo: Universitetsforl.
- Bergo, Olav Terje (2011) "Utilbørlig utvalgsleder", *Dagens Næringsliv*, 16.03.2011
- Christensen, Tom og Egeberg, Morten (1997) *Forvaltningskunnskap*, Oslo: Tano Aschehoug.
- Eckblad, Bjørn (2009) "Sa nei til sjefredaktører", *Dagens Næringsliv*, 20.10.2009
- Elgesem, Dag og Førre, Wenche (2011) "Høring: NOU 2010:14 Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt : en moderne mediestøtte - innspill fra Institutt for informasjons- og medievitenskap, Universitetet i Bergen", 31.03.2011, Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/15272749/37-Institutt-for-medievitenskap-m.pdf>. [23.05.2011]
- Erdal, John Ivar (2010) *Hvor kommer nyhetene fra? Nyhetsflyt mellom papiraviser, kringkasting og nettmedier*, Delrapport avgitt til Mediestøtteutvalget: Høgskulen i Volda.
- EurActiv (10.02.2011) "EU mulls tax cuts for online media", *EurActiv.com*, Tilgjengelig fra: <http://www.euractiv.com/en/infosociety/eu-mulls-tax-cuts-online-media-news-502035>. [03.03.2011]
- Finslo, Stig (2010) "Høring i Mediestøtteutvalget - Edda Medias uttalelse",
- Floberghagen, Elin (2010) "Mediestøtte for kvalitet og mangfold", *Dagens Næringsliv*, 17.12.2010

- Forester, John (1984) "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through", *Public Administration Review*,
- Fornyings- og Administrasjonsdepartementet (2007) *Utredningsinstruksen*, Tilgjengelig fra:
http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Statsforvaltning/Utredningsviledere_rev2007.pdf. [18.01.2010]
- Frikanalen (2008) "Vedtekter for Foreningen Frikanalen", *Frikanalen.no*, Tilgjengelig fra: <http://frikanalen.no/om/vedtekter-foreningen-frikanalen>. [05.05.2011]
- Gripsrud, Jostein (2007) *Mediekultur, mediesamfunn*, Oslo: Universitetsforl.
- Grunnloven "§ 100, 6", med seneste endringer 27. mai 2010,
- Hallin, Daniel C. og Mancini, Paolo (2004) *Comparing media systems: three models of media and politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Howlett, Michael, Ramesh, M. og Perl, Anthony (2009) *Studying public policy : policy cycles and policy subsystems*, Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Huitfeldt, Anniken (2011) "Kulturministerens tale under Nordiske Mediedager 2011", *Tale*, 12.05.2011, Tilgjengelig fra:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/aktuelt/taler_artikler/ministerens-taler-og-artikler/2011/kulturministerens-tale-under-nordiske-me.html?id=642913. [13.05.2011]
- Jensen, Martin Huseby (2009) "- Ikke et forhandlingutvalg", *journalisten.no*, 19.10.2009, Tilgjengelig fra: <http://www.journalisten.no/story/59196>. [10.10.2010]
- Jensen, Martin Huseby (2010) "NRK dropper nettreklame", *journalisten.no*, 24.03.2010, Tilgjengelig fra: <http://www.journalisten.no/story/60939>. [02.02.2011]
- Kingdon, John W. (1995) *Agendas, alternatives, and public policies*, New York: HarperCollins.
- Kjellberg, Francesco og Reitan, Marit (1995) *Studiet av offentlig politikk: en innføring*, [Oslo]: TANO.
- Kulturdepartementet (2011) "Ekspertgruppe gjennomgår medieeierskapsloven", 12.05.2011, Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/pressemeldinger/pressemeldinger/2011/ekspertgruppe-gjennomgar-medieeierskapsl.html?id=642631>. [13.05.2011]

- Kvalheim, Nina (2010) "Mediestøttemilliardærene", *Vox Publica*, 10.03.2010,
Tilgjengelig fra: <http://voxpublica.no/2010/03/mediestøttemilliardene/>.
[05.05.2011]
- Lindblom, Charles E. (1959) "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*,
- Lov om redaksjonell fridom i media (2008) 13.06.2008, Tilgjengelig fra:
<http://www.lovdatab.no/all/hl-20080613-041.html>. [25.05.2011]
- Mandat (2010) *Mandat*.
- MBL (2010a) "Bransjen står samlet.", *Mediebedriftenes Landsforening*, 16.12.2010,
Tilgjengelig fra: <http://www.mediebedriftene.no/index.asp?id=105138>.
[16.12.2010]
- MBL (2010b) "Full fart i det mediepolitiske arbeidet", *Mediebedriftenes Landsforening*,
Tilgjengelig fra: <http://www.mediebedriftene.no/index.asp?id=104048>.
[15.12.2010]
- MBL (2010c) *Helt i sin tid - en mediepolitikk for morgendagen*, Mediebedriftenes
Landsforening.
- MBL (2010d) "MBL med full enighet rundt momsspørsmål", *Mediebedriftenes
Landsforening*, Tilgjengelig fra:
<http://www.mediebedriftene.no/index.asp?id=99316>. [30.08.2010]
- MBL (2010e) "MBL vil ha endringer i deler av pressepolitikken nå", *Mediebedriftenes
Landsforening*, Tilgjengelig fra:
<http://www.mediebedriftene.no/index.asp?id=105442>. [01.03.2011]
- MBL (2010f) "Prioritet på politikk", *Mediebedriftenes Landsforening*, Tilgjengelig fra:
<http://www.mediebedriftene.no/index.asp?id=104248>. [15.12.2010]
- MBL (2011) "MBL-utvalg ser på lavmomsen og avgrensninger", *Mediebedriftenes
Landsforening*, Tilgjengelig fra:
<http://www.mediebedriftene.no/index.asp?id=107033>. [10.05.2011]
- McQuail, Denis og Siune, Karen (1986) *New media politics: comparative perspectives in
Western Europe*, London: SAGE Publications.
- Mossin, Bjørn Åge (2010) "Drakamp om mediemoms", *journalisten.no*, 17.11.2010,
Tilgjengelig fra: <http://www.journalisten.no/story/63156>. [17.11.2010]
- Møen, Jarle (2010a) "Mer enn mangfold", *Aftenposten*, 26.04.2010

- Møen, Jarle (2010b) *Modeller for mediestøtte: lærdommer fra finansieringen av FoU*, Presentasjon for Mediestøtteutvalget 09.04.2010.
- Nordby, Trond (1999) *Samvirket mellom organisasjoner og stat: Norge: et posisjonspapir for Makt- og demokratiutredningen*, Rapportserien, Oslo: Utredningen.
- NOU 1999:27 *Ytringsfrihed bør finde Sted. Forslag til ny Grunnlov § 100.*
- NOU 2010:14 *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt - en moderne mediestøtte.*
- Omdal, Sven Egil (2010) "Og bak teltet sto Giske og lo", *Stavanger Aftenblad*, 18.12.2010
- Rydne, John (2009) "- Utsatt for subsidiert konkurranse", *VG Nett*, 15.10.2009,
Tilgjengelig fra:
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=569022>. [25.11.2010]
- Schjerva, Roger (2011) "Ikke bundet av EU", *Finansdepartementet*, 07.04.2011,
Tilgjengelig fra:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/aktuelt/taler_artikler/taler_og_artikler_av_ovrig_politisk_lede/statssekretaer_schjerva/2011/ikke-bundet-av-eu.html?id=638129. [12.04.2011]
- Selsjord, Knut og Tjersland, Espen (2010) "Rapporterer om full momsstrid", *Dagens Næringsliv*, 17.12.2010
- Slettholm, Yngve (2010) "Et utvalg delt på midten", *Dagens Næringsliv*, 11.03.2010
- St.meld. nr. 26 (2003-2004) *Om endring av Grunnloven § 100*,
- St.meld. nr. 57 (2000-2001) *Iytingsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken*,
- Statskonsult (2007) *Veileder for utvalgsarbeid i staten*, Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Stavrum, Gunnar (2010) "Sutring fra papiravisene", *Nettavisen.no*, 17.12.2010,
Tilgjengelig fra: <http://stavrum.nettavisen.no/?p=1577>. [17.12.2010]
- Syvertsen, Trine (2004) *Mediemangfold: styring av mediene i et globalisert marked*, Kristiansand: IJ-forl.
- Thagaard, Tove (2003) *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*, Bergen: Fagbokforl.
- Tjersland, Espen (2010) "Skyter mot pressegubber", *Dagens Næringsliv*, 18.12.2010
- Tjora, Aksel Hagen (2010) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*, Oslo: Gyldendal akademisk.

- Wilberg, Erik (2010) *Økonomisk konsekvensanalyse for aviser 2010-2015. Analyse og beregninger*, Rapport skrevet på oppdrag av MBL, Oslo: Wilberg Management AS.
- Østbye, Helge (1995 [1988]) *Mediepolitikk : skal medieutviklingen styres?*, Mediesamfunnet, Oslo: Universitetsforl.
- Østbye, Helge (2010) *Mediestøttens betydning for kvalitet, mangfold og utvikling i det norske medielandskapet*, Presentasjon for Mediestøtteutvalget, Universitetet i Bergen: 09. april 2010.
- Østbye, Helge, et al. (2007) *Metodebok for medievitenskap*, Bergen: Fagbokforl.
- Østerud, Øyvind, Engelstad, Fredrik og Selle, Per (2003) *Makten og demokratiet: en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Østrem, Olav (2010) "Dødt løp om avismoms", *Klassekampen*, 17.11.2010
- Østrem, Olav (2011a) "Ikke EU-bundet", *Klassekampen*, 25.03.2011
- Østrem, Olav (2011b) "Krangler på overtid", *Klassekampen*, 23.03.2011
- Østrem, Olav (2011c) "Ny holdning til moms", *Klassekampen*, 02.04.2011
- Østrem, Olav (2011d) "Ser til EU for momshjelp", *Klassekampen*, 24.03.2011

Vedlegg 1: Oversikt over de to alternativene for fremtidig mediestøtte

Virkemiddel		Alternativ "Flermedialitet"	Alternativ "Omfordeling"
MVA på papiraviser (dagspressen og deler av fagpressen)		0-sats (uendret)	8 pst. (endret fra 0)
MVA på digitale tjenester		8 pst. (endret fra 25 pst.)	
Produksjons-tilskudd	Nummer to-aviser og riksspredte meningsbærende aviser	Justerte fordelingskriterier (fra godkjent opplag – som er brukerbetaling delt på normal abonnementspris – til en kombinasjon av brukerbetaling, redaksjonell bemanning og/eller nettodekning, med hovedvekt på brukerbetaling)	
	Små lokalaviser	Justering av dagens fordelingsnøkler for å støtte produksjon av innhold, og ikke en bestemt type distribusjon	
Støtte basert på redaksjonelle kostnader		-	Rettighetsbasert tilskudds-ordning eller fradrag i skatt fordelt etter redaksjonelle kostnader (inspirert av Skattefunn-ordningen)
Nye stipendordninger		Stipend til uavhengige nett- journalister (kun i en vekstmodell)	Arbeidsstipend til uavhengige skribenter, kritikere og journalister
Andre nye støtteordninger		-	Se forslagsliste
Prosjektstøtte	Program-produksjon	Utvides fra lokal kringkasting til å gjelde nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bildeproduksjoner på alle platt- former i lokale og regionale medier	Utvides fra lokal kring- kasting til å gjelde nyhets- og aktualitetspregede lyd- og bildeproduksjoner på alle plattformer
	Utviklings- prosjekter	Dagens ordning endres til å støtte utviklings- prosjekter der større deler av medie- bransjen samarbeider. Alle medier som omfattes av Lov om redaksjonell fridom (inkludert nett, uke- og fagpresse) inkluderes i ordningen (kun i en vekstmodell)	Dagens ordning for lokal kringkasting utvides til å inkludere støtte til omstilling og utviking for alle medier som omfattes av Lov om redaksjonell fridom (inkludert nett, uke- og fagpresse)
	Etableringsstøtte	-	Ny støtte til etablering av ny virksomhet (inkludert nett, uke- og fagpresse)
Forskning og etterutdanning		Ordningen styrkes	
Utbytteforbud for aviser som mottar produksjonsstøtte		Flertallet anbefaler en avvikling av utbytteforbudet	