

Asle Rolland

Mål i norsk mediepolitikk

Sammendrag

To (tre) tidligere undersøkelser av målhierarkiet i norsk mediepolitikk har resultert i 14 forskjellige målformuleringer. Denne undersøkelsen av mediepolitikkenes hoveddokumenter resulterer i tre konvergente målhierarkier. De tidligere undersøkelsene drøftes i lys av dette funnet. Det blir påpekt at enkanals- og flerkanalssamfunnet gir helt forskjellige rammebetingelser for å oppnå den effekt myndighetene ønsker ved å målstyre mediene.

Abstract

Two (three) previous studies of the objectives hierarchy in Norwegian media politics have resulted in 14 different goal formulations. The present study of the main media policy documents reduces their number to three convergent goal hierarchies. The previous studies are discussed in light of this observation. It appears that the one channel- and the multi channel society provide quite different conditions for obtaining the effect the political authorities desire from managing the media by objectives.

FORORD.....	3
INNLEDNING	4
TO (TRE) MÅLHIERARKIER	4
<i>Mediepolitikens mål i boken "Mediepolitikk"</i>	<i>4</i>
<i>Mediepolitikens mål i boken "Mediemangfold"</i>	<i>6</i>
MÅLSTYRING AV MEDIENE.....	6
<i>Overordnet mål</i>	<i>7</i>
<i>Politisk mål</i>	<i>8</i>
<i>Kulturelt mål</i>	<i>14</i>
<i>Økonomisk mål</i>	<i>15</i>
<i>Målkonvergens.....</i>	<i>16</i>
MÅLSTYRING AV MEDIENES PUBLIKUM.....	18
MÅLSTYRING AV FLERKANALSSAMFUNNET	21
REFERANSER.....	25

FORORD

Dette Discussion paper er et produkt av forskningsprosjektet "Fra divergens til konvergens: Konsekvenser av journalistikkens profesjonalisering", som i 2001 og 2004 mottok støtte fra Statens medieforvaltning etter anbefaling fra Rådet for anvendt medieforskning (RAM). Det opprinnelige opplegget for dette prosjektet er dokumentert i:

Fra divergens til konvergens: Konsekvenser av journalistikkens profesjonalisering. Handelshøyskolen BI: Discussion Paper 2002/01.

Medvirkende til å trekke mediepolitikkenes målmiddelhierarki inn i prosjektet var en henvendelse fra Norsk medietidsskrift om å anmelde Trine Syvertsens bok om *Mediemangfold* (2004). Den resulterte i artikkelen:

'Statlig styring av mediene'. *Norsk medietidsskrift* 2004 nr. 4: 379-386.

*Asle Rolland
Senter for Medieøkonomi
Mai 2005*

INNLEDNING

Siktemålet med dette arbeidet er å identifisere målhierarkiet i norsk mediepolitikk. Det er to grunner til å ta opp denne problemstillingen. Den første er at tidligere undersøkelser av samme fenomen, i et delvis overlappende tidsperspektiv (Østbye 1988, 1995, Syvertsen 2004), har gitt svært forskjellig resultat. Vi må vite sannheten. Dette er i seg selv tilstrekkelig til å føre saken opp igjen på medieforskningens dagsorden.

Den andre grunnen til å ta opp saken, er sannhetens nødvendighet for å kunne gi riktige vurderinger av medienes samfunnsmessige betydning. Riktig forståelse av målhierarkiet er nødvendig for å identifisere hvilke egenskaper ved mediesystemet som fremmer og hemmer realiseringen av samfunnets mål, og hvilke egenskaper ved samfunnets virkemidler som gjør det samme. Sannheten er nødvendig for å etablere rasjonelle sammenhenger mellom mål og midler, og derigjennom produsere tilsiktede resultater uten negative bivirkninger.

TO (TRE) MÅLHIERARKIER

Det mediepolitiske målhierarkiet uttrykker samfunnets krav og forventninger til mediene. Samfunnet kan ha store krav men små forventninger, små krav men store forventninger. Det første legitimerer "føre var" som prinsipp for samfunnsmessige inngrep i mediesystemet. Det siste legitimerer "etter snar", inngrep når store forventninger ikke innfris (Jf. Cavallin 1998, Rolland 2002). Da vil også kravene stige, ikke minst kravet om at samfunnet må gripe inn.

"Samfunnet" vil til enhver tid ha *ett* mediepolitisk målhierarki. Dette kan være det regjerende politiske flertalls hierarki, som igjen kan være majoritetspartiets diktat eller det seirende kompromiss, og det kan være et hierarki det er allmenn politisk enighet om. Det vil være politikernes, partienes, statsmaktens hierarki, men bør også være borgernes, velgernes, mediepublikums hierarki. *Demokrati* forutsetter konvergens mellom de to nivåer; *representativt* demokrati åpner for divergens mellom idealer og realiteter. Målhierarkiets legitimitet avhenger i så fall av borgernes oppslutning om *prosedyredemokratiet* (Hayek 1944, Norberto 1990, Held 1996, jf. Strömbäck 2004), deres vilje til å bøye seg for politiske vedtak fattet i samsvar med demokratiets spilleregler i hvert fall så lenge vedtakene er til å leve med (jf. Michael Schudson 1998s begrep for moderne medborgerskap, 'the monitorial citizen', som følger med og aksepterer selv negative politiske vedtak såfremt de ikke berører borgerens egen interessesfære).

Mediepolitikkenes mål i boken "Mediepolitikk"

Helge Østbye gir i to utgaver av boken *Mediepolitikk* (1988, 1995) to delvis forskjellige hierarkiske beskrivelser av den statlige mediepolitikkenes mål. I førsteutgaven skilte han mellom overordnede og operative mål på følgende måte (1988 s. 50 fig. 2):

Overordnet mål 1: Styrke demokratiet

Underordnede operative mål:

- 1.1 Øke ytringsfriheten
- 1.2 Bedre folks tilgang til informasjon
- 1.3 Skape større likhet i tilgang til informasjon

Overordnet mål 2: Bevare samfunnsstrukturen

Underordnede operative mål:

- 2.1 Styrke kulturen/språket
- 2.2 Opprettholde normsettet
- 2.3 Bevare maktstrukturen, f.eks. beslutningsprosedyrer av typen frie, offentlige valg.

I andreutgaven (1995) er målhierarkiet omskrevet, omredigert og utvidet:

Overordnet mål 1: Styrke demokratiet

Underordnede operative mål:

- 1.1 Øke ytringsfriheten
- 1.2 Bedre folks tilgang til informasjon

Overordnet mål 2: Skape større likhet mht. tilbud

Underordnet operativt mål:

- 2.1 Skape større likhet i tilgang på informasjon

Overordnet mål 3: Bevare sosiale normer

Underordnede operative mål:

- 3.1 Styrke kulturen/språket
- 3.2 Opprettholde normsettet
- 3.3 Bevare maktstrukturen, f.eks. beslutningsprosedyrer av typen frie, offentlige valg.

Det er uklart hva Østbye mener er gevinsten ved å opphøye to av de operative målene (1.3 og 2.2 i 1988) til også å være overordnede mål (2 og 3 i 1995), med den konsekvens at i 1995 er de både overordnede og operative mål samtidig. Det er også uklart hva som er gevinsten ved å erstatte "bevare samfunnsstrukturen" med "bevare sosiale normer". Til sammen medfører dette imidlertid at Østbye har identifisert 10 forskjellige mål for mediepolitikken.

Mediepolitikkenes mål i boken "Mediemangfold"

Trine Syvertsen presenterer i boken *Mediemangfold* (2004) følgende oversikt over "de mest sentrale målsettingene i norsk mediepolitikk" (s. 74):

1. Mangfold og pluralisme
2. Demokrati og offentlighet
3. Kultur, identitet og språk
4. Beskyttelse av minoriteter og sårbare grupper
5. Beskyttelse av forbrukerne og arbeid mot kommersialisering
6. Et likeverdig tilbud til alle
7. Nasjonal medieindustri og produksjonshensyn

Til sammen har de to forfatterne dermed 17 unike målformuleringer, hvorav bare 3 synes å være sammenfallende (1. "styrke demokratiet" - "demokrati og offentlighet", 2. "skape større likhet i tilgang til informasjon" - "et likeverdig tilbud til alle", 3. "styrke kulturen/språket" - "kultur, identitet og språk"). En del av de øvrige formuleringer kan også omfatte samme fenomen, men i den grad dette er tilfelle, illustrerer forskjellen i begrepsbruk at det er ulike oppfatninger av hva som er *viktig* ved fenomenet. Eksempelvis er "pluralisme" for Østbye underordnet målet om å styrke demokratiet, der begrepet er knyttet til "budskapet", dvs innholdet (1988:44, 1995:57). Ulikt hans "ytringsfrihet" i senderleddet og "rett til informasjon" i mottakerleddet, har imidlertid pluralisme ikke status som operativt demokratimål. De tre demokratimålene ytringsfrihet, pluralisme og rett til informasjon er videre for Østbye underlagt et krav om representativitet, hvilket derved også fremstår som ytterligere en demokratimotivert mediepolitisk målsetting. Hvis dette er riktig observert, stiller demokratiet større krav til mediesystemet enn til partisystemet. Demokratiet krever ikke at partisystemet skal være representativt for folket, bare at de folkevalgte organer skal være representative for de som velger å avgi stemme på de partier som velger å stille liste ved valg (Jf. Rolland 2003).

MÅLSTYRING AV MEDIENE

Trine Syvertsen hevder i *Mediemangfold* at innføringen av mål for mediepolitikken er et resultat av "innflytelsen fra forvaltningsreformer som 'new public management' og idealer om målstyring av offentlig sektor" (s. 70). Hvis dette er riktig, er det i seg selv en interessant observasjon. Mens *New Public Management* (NPM) (Hood 1991, Hood & Jackson 1991, Dunleavy & Hood 1994, Barzelay 2002) og *Management by Objectives* (MBO) (Drucker 1954) ellers har dreid seg om import av styringsteknikker fra privat til offentlig sektor – B. Guy Peters (2001) rubriserer NPM under "the market model of governing" - hevder Syvertsen at for mediesektoren har dette resultert i reeksport av de samme styringsteknikker til virksomhet som i det alt vesentlige er privat. I så fall har NPM og MBO motsatt konsekvens for offentlig sektor og mediesektoren. For offentlig sektor er konsekvensen deregulering, privatisering, konkurranseutsetting og markedsorientering, hva Makt- og demokratiutredningen 1998-2003 oppsummerte som "folkestyrets forvitring og politikkenes retrett" (NOU 2003:19, Østerud et al 2003). For mediesektoren er konsekvensen mer sentralisert samfunnsplanlegging

(Østerud 1972, 1979, Amdam/Veggeland 1998), offentlig målstyring av privat virksomhet, en forsterkning av den kommandostat som forvaltningsreformene ellers har drevet tilbake. Dette er motsatt av Syvertsens egen konklusjon, at kommandostatens kulturpolitiske medieregulering er i ferd med å bli forlatt til fordel for regulering begrenset til å opprettholde effektiv markeds konkurranse. Og det reiser det motsatte forskningsproblem av det Syvertsen er opptatt av, om det er "tegn som tyder på at den samfunnsmessige styringen av mediene bygges ned, og at det i større grad blir opp til eiere, produsenter og publikum å sikre tilgang til et godt og allsidig medietilbud" (s. 11). I stedet må det spørres om hvorfor den statlige styringen av mediene trappes opp, med den konsekvens at selv privateide medier i stigende grad "betraktes som *politiske instrumenter* for myndighetene når de skal realisere de mediepolitiske målene" (s. 73, originalens utheving).

Det blir også relevant å spørre om det er sammenheng mellom disse to utviklingsforløp, om det er slik at jo mindre makt politikere får over andre samfunnsområder, desto viktigere fremstår det for dem å sikre seg makt over mediene. I så fall er dette neppe et særnorsk fenomen. En illustrasjon er kontrasten mellom på den ene siden Castells' beskrivelse av politikernes økende avmakt som følge av det globale nettverkssamfunns fremvekst (Castells 1996, 1997), og på den andre siden bekymringen til de europeiske organisasjonene for kommersielt fjernsyn (ACT), radio (AER) og publishers (EPC) over politikernes store vilje til å subsidiere og manglende vilje til å regulere deres offentlige konkurrent, den europeiske statskringkastingen (ACT/AER/EPC 2004). Ifølge disse organisasjoner er statskringkasting siden 1998 blitt EU-landenes tredje største mottaker av offentlige subsidier, større enn jordbruket, hvilket de mener undergraver så vel det europeiske audiovisuelle markedet som de mål statskringkastingen er tiltenkt å ivareta.

Overordnet mål

Hva er så det overordnede målet for norsk mediepolitikk? Dette har Kulturdepartementet orientert om i to brede mediemeldinger det siste tiåret, sier Syvertsen, og refererer dem begge (s. 70-71).

I meldingen *Media i tida* (St. meld. nr. 32 for 1992-1993, s. 13) er de tre hovedmålene å

1. Sikre ytringsfriheten som den grunnleggende forutsetningen for et levende demokrati.
2. Sikre saklig og allsidig informasjon til alle som bor i landet.
3. Styrke norsk språk og kulturell identitet.

I meldingen *I ytringsfrihetens tjeneste* (St.meld. nr. 57 for 2000-2001, avsnitt 3.2) er de tre hovedmålene å

1. Sikre ytringsfriheten som en forutsetning for et levende folkestyre.
2. Sikre kulturelt mangfold og norskspråklig medietilbud.
3. Beskytte barn og unge mot skadelig medieinnhold.

Som Syvertsen konstaterer, er det første hovedmålet identisk i de to meldingene. Ut fra dette skulle en tro hun ville identifisere *ytringsfriheten* som mediepolitikken overordnede mål. Det gjør hun imidlertid ikke. I stedet utpeker hun *mangfold og pluralisme* til mediepolitikken mål nr. 1 (s. 74). "Idealene om *mangfold og pluralisme* er prinsipielt overordnet hele den mediepolitiske debatten: Uten mangfold blir de øvrige målsettingene meningsløse", sier hun (s. 75). Gitt hva hun selv omtaler som de øvrige målene må dette være en usann påstand. Beskyttelse av norsk språk, norsk kulturell identitet, av barn, minoriteter, forbrukerne og nasjonal medieindustri kan ikke bli meningsløst uten pluralisme. Tvert om forutsetter og legitimerer disse protektive tiltak en *begrensning* av mangfoldet.

I begge mediemeldinger er "mangfold og pluralisme" hovedmål nr. 2, men med ulik referanseramme (allsidig saklig informasjon til alle, kulturelt mangfold), slik at det knapt oppfyller myndighetenes egne ambisjoner om å presentere "målene som faste og stabile størrelser som igjen gir opphavet til konkrete virkemidler" (Syvertsen 2004:72). Til gjengjeld er "mangfold og pluralisme" et stabilt *virkemiddel*. I *Media i tida* heter det således at for å realisere hovedmålene trengs det "eit differensiert mediebilete - ideologisk og geografisk", "eit variert mediebilete - med eit mangfold av kanalar og utgivingar", "eit medietilbod som ivaretek informasjonsbehovet til alle grupper - aldersmessig, sosialt og ut frå interesser" (s. 13; sammenhengen mellom det sistnevnte virkemiddelet og målet om "allsidig informasjon til alle" synes for øvrig å være tautologisk). I *I ytringsfrihetens tjeneste* heter det at hovedmålene blir nærmere "konkretiserte i et system av hovedmål, resultatmål og resultatindikatorer. Disse mer operasjonaliserte målene beskriver egenskaper ved mediesystemet som er nødvendige for at de overordnede hovedmålene skal kunne nås". To av fire operasjonaliserte mål er 1) innholdsmangfold og 2) mediemangfold, de to andre er konkurranse og kvalitet (avsnitt.3.2). Målet om innholdsmangfold i mediene sies å ha "direkte tilknytning til de tre begrunnelser for ytringsfrihet slik Ytringsfrihetkommisjonen har beskrevet det i NOU 1999:27", dvs. sannhets-, autonomi- og demokratiprinsippet (avsnitt 3.3.1). Om mediemangfold skriver departementet at dette "er internasjonalt anerkjent som en viktig forutsetning for ytringsfrihet og demokrati. Departementet viser til forordet til Europarådets Recommendation No R (99) 1 "On measures to promote media pluralism" hvor det heter at: 'Noting that the existence of a multiplicity of autonomous and independent media outlets at the national, regional, and local levels generally enhances pluralism and democracy" (avsnitt 3.4.1, jf. Council of Europe 1999). Departementets skille mellom innholds- og mediemangfold synes å korrespondere med Syvertsens skille mellom "variasjon i tilbudet" og "pluralisme når det gjelder medieaktører" (s. 75).

Politisk mål

Kulturdepartementets resonnement, med støtte i internasjonale dokumenter, synes følgelig å etablere en årsakskjede der

- *mediemangfold* (aktørpluralisme) er en betingelse for
- *ytringsfrihet*, som er en betingelse for
- *innholdsmangfold*, som er en betingelse for
- *demokratiet* eller "det levende folkestyret".

I kausal terminologi er dette en kjede av årsaker og virkninger, i teleologisk terminologi en kjede av midler og mål. Den teleologiske tilnærmingen forutsetter en antakelse om kausalitet, en forestilling om at virkemidlet virker slik at målet blir realisert.

Årsakskjeden gjør *demokratiet* til mediepolitikkenes overordnede mål. Dette innebærer at hovedmålet er politisk, og at det ikke er å finne i mediesystemet, men i det samfunn mediene etter politikernes oppfatning skal betjene. Mediene oppfattes som midler til realiseringen av et samfunnsmessig mål. De vurderes ut fra deres samfunnsmessige nytteverdi, som er lik deres bidrag til realiseringen av samfunnsmålet.

"Demokrati og offentlighet" er mediepolitisk mål nr. 2 på Syvertsens liste, uten noen oppgitt begrunnelse for rangeringen. Syvertsen har kritisert målforståelsen i Helge Østbyes bok om mediepolitikk (Syvertsen 1992:12 og 2004:56n26). Det kan imidlertid synes som Østbye alt i førsteutgaven av boken hadde bedre forståelse av det mediepolitiske målhierarkiet. Som vi har sett, utropte Østbye der "styrking av demokratiet" til "overordnet mediepolitisk mål nr 1" (Østbye 1988:42). Også hans rangering er imidlertid uten begrunnelse i mediepolitiske dokumenter - Østbye gir den i stedet en teoretisk forankring ved å vise til Siebert et. al 1956 og de fire medieideologier - hvilket gir grunn til å spørre om hvor mye Østbye selv har bidratt til den senere politiske målformulering, i så fall et praktfullt eksempel på den av Hans Skjervheim omtalte samfunnsforskerens dobbeltrolle, som tilskuer og deltaker (Skjervheim [1957]2003).

Årsakskjeden de mediepolitiske myndighetene søker å etablere, synes videre å gjøre kvaliteten på mediesystemet til en *nødvendig betingelse* for kvaliteten på demokratiet, dvs. uten årsaken oppstår ikke virkningen. Dette medfører at vi kan slutte fra kjent virkning til ukjent årsak: Fra et godt demokrati til et godt mediesystem, fra et dårlig demokrati til et dårlig mediesystem. Det medfører *ikke* at vi kan trekke den motsatte slutningen, fra et godt mediesystem til et godt demokrati, eventuelt fra et dårlig mediesystem til et dårlig demokrati (slutte fra kjent årsak til ukjent virkning). Denne typen slutninger, som tilhører kategorien *tilstrekkelige betingelser*, innebærer at hvis årsaken (et godt mediesystem) er til stede, oppstår alltid virkningen (et godt demokrati). Forholdet mellom nødvendige og tilstrekkelige betingelser tilsier at demokratiet kan ikke være godt på tross av at mediesystemet er dårlig, men demokratiet kan være dårlig på tross av at mediesystemet er godt. Myndighetenes resonnement synes altså å etablere en sammenheng der et godt mediesystem er en nødvendig men ikke tilstrekkelig betingelse for et godt demokrati. Virkningen kan ikke oppstå uten årsaken, men et godt demokrati krever mer enn et godt mediesystem.

Resonnementet gir mediesystemet et begrenset ansvar for demokratiets kvalitet. Mediene holdes ikke ansvarlige for mer enn de har herredømme over. De har verken ansvar for valg av demokratimodell (som konkurransedemokrati, prosedyredemokrati, deltakerdemokrati, diskursdemokrati), for partisystemet eller demokratiets spilleregler, for eksempel. De kan derfor heller ikke å bli holdt ansvarlige for at samfunnet bevarer "maktstrukturen, f.eks. beslutningsprosedyrer av

typen frie, offentlige valg", hva Helge Østbye (1998,1995) hevder er et operativt mediepolitisk mål for myndighetene. Mediene har ingen makt over valgordningen. Innenfor sitt kontrollområde har mediene imidlertid et avgjørende ansvar for demokratiets beskaffenhet. De har ansvaret for ytringsfriheten og meningsmangfoldet.

Årsakskjeden ovenfor er medienes *politiske* verdikjede for myndighetene. Mediernes politiske verdi øker desto mer de bidrar til å realisere de politiske myndighetenes ønske om et velfungerende demokrati. Det politiske vurderingsgrunnlaget er følgelig hvor godt mediene ivaretar politikernes egne interesser. Siden demokrati betyr folkestyre bør årsakskjeden også være *folkets* politiske verdikjede for mediene. Men styre i folkets navn er ikke nødvendigvis ensbetydende med folkestyre, jf. f.eks. Michels' teori om oligarkiets jernlov (Michels 1911).

Velgerne, de folkevalgte og den ansatte utøvende statsmakt kan også ha ulike oppfatninger av hva som er viktig for demokratiet, og følgelig av hvordan mediene bør gå frem for å realisere den politiske verdikjeden. F.eks. er det rikspolitikere som for tiden synes å være mest bekymret for lokaldemokratiet, jf. at det var regjeringen som i mars 2004 nedsatte en lokaldemokratikommisjon med formål å styrke det. Lokaldemokratiets tilstand burde naturligvis bekymret lokalbefolkningen mest, men den har i betydelig grad erstattet sitt borger- og velgerforhold med et bruker- og kundeforhold til kommunen (Pettersen & Rose 1997). Det synes også å være tynt belegg for en eventuell påstand om at lokalbefolkningen ikke vet sitt eget beste. Som Makt- og demokratiutredningen påpekte, har rikspolitikere tilrettelagt en situasjon der "lovfesting av individuelle rettigheter skaper et direkte bånd mellom enkeltmennesket og stat, mens lokale prioriteringer og flertallsvedtak vil slå knuter på dette båndet" (Østerud et al 2003: 107, 109, 114). Borgerne synes å ha forstått at velferdsstat og lokaldemokrati er uforenlige størrelser (Fimreite 2003), og i valget mellom dem, foretrekker de velferdsstaten. Når politikere likevel bekymrer seg over lokaldemokratiet, er det derfor grunn til å spørre om ikke det som egentlig bekymrer dem, er at synkende lokal valgdeltakelse også reduserer den folkelige støtten til deres egen virksomhet. Mediernes politiske verdikjede uttrykker i så fall politikernes forventninger og krav om at ved interessekonflikt mellom politikere og folket skal mediene ta politikernes parti mot folket. Mediene skal ta parti for styre i folkets navn mot folkestyret.

Inntrykket av dette forsterkes av at mediepolitikere og Kulturdepartementet ikke har funnet plass i sin verdikjede til mediernes egen oppfatning av hva som er deres viktigste bidrag til demokratiet: Utøvelsen av den fjerde statsmakt, granskingen av de lovgivende (politikere), utøvende (herunder Kulturdepartementet) og dømmende statsmakter, mediernes samfunnsrolle i henhold til punkt 1.4 og 1.5 i Norsk Presseforbunds Vær Varsomplakat: "Det er pressens rett å informere om det som skjer i samfunnet og avdekke kritikkverdige forhold", samt "Det er pressens oppgave å beskytte enkeltmennesket og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre". Gransking av den politiske makten er ifølge Jesper Strömbäck demokratiets hovedkrav til journalistikken uansett hvilken demokratimodell som legges til grunn (Strömbäck 2004 kap. 4). Det er riktignok til dels dette Trine Syvertsen forstår med sitt

mediepolitiske mål nr. 2, "demokrati og offentlighet", i det hun der hevder at "idealet om mediene som den fjerde statsmakt står ikke bare sterkt i mediernes legitimering av egen virksomhet, det er også et sentralt begrep i den offentlige mediepolitikken" (s. 78). Som belegg viser hun til innledningen i St.meld. nr. 32 (1992-93) *Media i tida*, der Kulturdepartementet, mer utførlig enn i hennes gjengivelse, understreker at

"for styresmaktene er det avgjerande at media framleis er budde på å ivareta sine funksjonar i et demokratisk samfunn. Media - og særleg pressa - har tradisjonelt hatt ei rolle som den fjerde statsmakta. Pressa har hatt to funksjonar. Den eine er å informere samfunnsborgarane, gi innsikt i både offentleg og privat verksemd, slik at borgarane blir i stand til å ivareta dei demokratiske rettane sine. Den andre er å føre kritisk kontroll med styresmaktene for å sikre innsyn og motverke maktmisbruk. Desse funksjonane har stor samfunnsmessig og politisk vekt, og dei har derfor vore grunnlag for visse privilegium for pressa, til dømes retten til å verne kjeldene sine" (s. 10).

Dette er imidlertid alt departementet har å si om den fjerde statsmakt i denne 231 siders mediemeldingen. Vi kunne forvente å finne mer i kapittel 3 om mediernes rolle og funksjon, spesielt avsnitt 3.3 om mediemakt (s. 38-40). Der er departementet imidlertid primært opptatt av den fjerde statsmakts *skadevirkninger* for den politiske prosessen. Mediene setter dagsorden for politikerne, og

"krev no raske svar og kommentarar. Samfunnsforskarar har peika på at dette kan føre til at politikarar og andre som tek avgjerder, blir meir opptekne av å 'sløkkje brannar' enn å drive langsiktig planlegging. Enkelte ser media si vinkla framstilling av røyndomen som ei av årsakene til styringsproblema i den demokratiske velferdsstaten" (s. 39).

Departementet finner også "grunn til å understreke faren for einsretting i spesielle tilfelle der norske media gjennomgåande er samstemte i sine oppfatningar av ei spesiell sak" (s. 40). Derved får ikke velgerne motforestillinger, sier departementet - hvilket naturligvis er grunnen til at den fjerde statsmakt er særlig sterk når mediene jakter i flokk, og utøver et felles press på de øvrige statsmakter. Som Ytringsfrihetskommisjonen påpekte (NOU 1999:27, s. 58), er mediene både arenaer og aktører. Utøver de aktørfunksjonen vil den angrepne part umiddelbart etterlyse arenafunksjonen, påpeke mediernes ansvar for en "borgerlig offentlighet" (Habermas 1962) der også motforestillingene kommer til uttrykk, ikke minst de politiske myndighetenes egne redegjørelser. Det er derfor ikke til å undres at det politikerne finner demokratisk verdifullt ved mediene, er deres funksjon som arena for den offentlige meningsutveksling. Funksjonen motvirker effekten av deres funksjon som aktører eller den fjerde statsmakt. Det er heller ikke til å undres at mediene unnlater å etablere et mediepolitisk målhierarki der utøvelsen av den fjerde statsmakt inngår, uansett hvor positivt denne mediefunksjonen måtte bli omtalt. Inkludering av arenafunksjonen og ekskludering av aktørfunksjonen fra den mediepolitiske verdikjeden er derfor et idealtypisk eksempel på det Bachrach & Baratz (1962, 1963, 1970) kalte "non-decisionmaking", der en aktør, i dette tilfelle staten, ivaretar sine interesser ved å holde en sak, i dette tilfelle utøvelsen av den fjerde statsmakt, borte fra sakskartet, i dette tilfelle mediepolitikkenes målhierarki.

Statens aversjon mot den fjerde statsmakt fremgår om mulig enda tydeligere av den neste mediemeldingen, *I ytringsfrihetens tjeneste* (st. meld. nr. 57 for 2000-2001). Dens prinsipielle utgangspunkt (s. 7) inneholder en erkjennelse av at mediene har "en funksjon i forhold til å utøve kontroll med offentlig og privat maktutøvelse i samfunnet". Departementet omdefinierer imidlertid denne funksjonen fra en selvstendig aktørfunksjon til en arenafunksjon for andre som vil utøve makt. "Mediene er imidlertid i denne sammenheng først og fremst formidlere av informasjon og kritikk", heter det i meldingen. Departementet viser til Ytringsfrihetskommisjonen, som understreket at det først og fremst er "offentligheten", dvs. "den informerte og samfunnsengasjerte borgeren, som er det egentlige kontrollorganet". Resonnementet fratår mediene makten, men lar dem beholde ansvaret, som derved er endret fra utøvelse av den fjerde statsmakt til å holde samfunnsborgeren tilstrekkelig informert, hva borgeren er når alle synspunkter for og imot, inklusive statens forsvar for sine handlinger, har vært behørig presenterte. Det er ikke ønskelig at mediene utøver selvstendig makt, ei heller at de opptrer som agenter for sine prinsipaler leserne, lytterne og seerne. At beskrivelsen av hva mediene "er", egentlig er en hume'sk omskriving av hva de "bør være", fremgår av fortsettelsen, der departementet erkjenner at "samtidig er det utvilsomt at mediene også selv har makt" (s. 8). Denne makten er departementet grunnleggende skeptisk til. Mediene er dagsordensettere med "stor definisjonsmakt, både over vårt eget selvbilde og over vårt bilde av verden omkring oss. Som all annen makt kan denne makten misbrukes".

Mediemeldingen kommer tilbake til problemstillingen i avsnitt 2.3.3 om medienes samfunnsoppgaver. Fordi en av oppgavene er å utøve kontroll med offentlig maktutøvelse bør det "ikke være myndighetene som nærmere definerer eller bedømmer om disse oppgaver utføres", heter det der (s. 18). Departementet nøyer seg derfor med å referere forskning som indikerer at i hvert fall pressen ivaretar en slik kontrollfunksjon. Tilsynelatende er det storsinnet av myndighetene å avstå fra å vokte sine voktere. Mer interessant er imidlertid at det er slik departementet fremstiller problemstillingen. Hvis den fjerde statsmakt hadde inngått i myndighetenes mediepolitiske målhierarki, ville det vært mer nærliggende å be *mediene* vurdere *myndighetenes* vilje og evne til å tilrettelegge for medienes overvåkning av deres maktutøvelse. Be mediene vurdere om de synes offentlighetsloven av 1970, med senere endringer, gir dem tilstrekkelig innsyn, for eksempel. Be mediene vurdere om de synes også myndighetene med sin voksende informasjonsvirksomhet er i ferd med å bli mer profesjonaliserte som mediekilder enn hva godt er, for dyktige til å skjule uønsket og plante ønsket informasjon i mediene (jf. Allern 1996, 1997), en generell samfunnsutvikling som bekymret Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27 s. 63 ff).

Trine Syvertsen (2004:78-79) hevder at "flere av tiltakene for å opprettholde en mangfoldig mediestruktur er også innrettet mot å styrke medienes rolle som den fjerde statsmakt". Det mest sentrale av disse virkemidlene er etter hennes oppfatning den statlige *press støtten*. Den ytes uten at staten stiller krav til avisenes innhold, hva staten stiller for kringkastingsselskap som er avhengige av dens konsesjon. Likevel synes det selvmotsigende å hevde at statlig pressestøtte er det som best sikrer hva også meldingen *I ytringsfrihetens tjeneste* omtaler som avgjørende viktig

for at mediene skal kunne utøve den fjerde statsmakt, "at mediene skal ha størst mulig uavhengighet av myndighetene" (s. 28). Pressestøtten etablerer naturligvis et avhengighetsforhold mellom den fjerde statsmakt og de bevilgende myndigheter som denne statsmakten skal kontrollere. Pressestøtten synes snarere å illustrere hva denne mediemeldingen noen setninger senere omtaler som at "offentlig mediepolitikk må balansere hensynet til respekten for den redaksjonelle friheten med hensynet til sikring av ytringsfrihet og meningsmangfold".

Den åpenbare årsaken til politikernes hodebry er fremveksten av hva Makt- og demokratiutredningen kalte "den nye medieorden" (Slaatta 2003, Østerud et al 2003), en partipolitisk uavhengig og hovedsakelig privateid mediesektor med en journalistisk forretningsidé om å ta parti for folket (dvs. leserne, lytterne og seerne) mot samfunnets makthavere, og med avsløring av maktmisbruk og ubunden kritikk av makthaverne som det produkt de tilbyr folket. Dette i skarp kontrast til "den gamle medieorden", med partipresse og statskontrollert kringkastingsmonopol, der kringkastingen var nøytral og avisene lojale mot sine egne politikere, der maktmisbruk ble avslørt og makthavere kritiserte kun i den utstrekning dette samsvarte med partienes interesser.

Med "den nye medieorden" er mediernes ivaretagelse av aktørrollen utenfor politikernes kontroll. Følgelig foretrekker de at mediene ivaretar arenarollen. Typisk lanserte meldingen *I ytringsfrihetens tjeneste* (s. 18) den idé at gyldighetsområdet for begrepet 'public service', som tidligere var forbeholdt statskontrollert kringkasting og ble nyttet til å sikre at den forble nøytral og objektiv, må utvides til å omfatte hele mediesystemet, med den begrunnelse at "det ikke er mulig å tenke seg et moderne demokratisk samfunn uten et uavhengig mediesystem som tilbyr et mangfold av informasjon og kanaler ut til offentligheten". Den "nye medieorden" er åpenbart fanget av sin egen demokratiske suksess, for staten gir verken ros eller andre ytelser uten å kreve noe til gjengjeld:

"Vektlegging av mediernes allmenne funksjon innebærer for det første en forpliktelse for det offentlige til å legge til rette for at et slikt system kan utvikles og betjene de formål som er satt av samfunnet. For det andre innebærer det en forpliktelse for mediene selv - og ikke minst for mediernes eiere - til å ivareta mediernes demokratiske betydning".

Med andre ord: "Samfunnet" - dvs. politikere, staten - ønsker selv å fastsette målene for mediene, og tilbyr å tilrettelegge forholdene slik at målene lar seg realisere. Som motytelse krever de at mediene må oppfylle samfunnets, dvs. politikernes, statens mediepolitiske målsettinger. Dette er "regulatory capture" (Stigler 1975) i revers, i den forstand at det ikke er den regulerende myndighet som lar seg kooptere av reguleringsobjektet, men den regulerende myndighet som koopterer objektet ved å gi det et tilbud objektet ikke kan avslå. Reverseringen underbygger Trine Syvertsens underforståtte påstand at på medieområdet importerer staten New Public Management og Management by Objectives for deretter å reeksportere statlig målstyring til privat sektor.

Kulturelt mål

Medienes politiske verdi er imidlertid ikke myndighetenes eneste grunnlag for å vurdere dem. Begge måldokumenter inneholder også *kulturelle* mediepolitiske mål. *Media i tida* inneholder ett slikt mål, "styrke norsk språk og kulturell identitet", hvilket ble rangert som nr. 3. *I ytringsfrihetens tjeneste* må sies å inneholde to kulturelle mål ("sikre kulturelt mangfold og norskspråklig medietilbud;" "beskytte barn og unge mot skadelig medieinnhold"), og det viktigste hadde avansert til 2. plass. Dermed er det blitt to kulturelle og ett politisk mål, mot tidligere to politiske og ett kulturelt. Dette underbygger ikke akkurat Trine Syvertsens påstand om at de kulturelle målene er på vikende front.

Mediene har også en *kulturell verdikjede* for myndighetene. Som for den politiske verdikjedens vedkommende er hovedmålet ikke å finne i mediene, men i det samfunn mediene etter myndighetenes oppfatning skal betjene. Det kulturelle hovedmålet er imidlertid ikke uforanderlig. For et drøyt tiår siden var det ifølge *Media i tida* å "styrke norsk språk og kulturell identitet". Ved årtusenskiftet var det ifølge *I ytringsfrihetens tjeneste* å "sikre kulturelt mangfold". Medienes ansvar for norsk språk og kultur var redusert til et krav om at de må opprettholde et norskspråklig tilbud.

Det må antas at dette reflekterer en endret oppfatning av hva som er den største utfordringen for norsk kultur. I 1992-93 var hovedutfordringen fortsatt ekstern, og preget av frykt for at ny kommunikasjonsteknologi ville gjøre Norge til offer for internasjonal kulturimperialisme.

"Utviklinga av kommunikasjonsteknologien har vore ein av de faktorane som sterkest har påverka vår nasjonale kultur dei siste åra. Nye kommunikasjonskanalar gjer det lettare å .. ta mot impulsar utanfrå. Men samtidig representerer medierevolusjonen ei enorm kulturpolitisk utfordring for eit lite land som Noreg",

heter det i *Media i tida* (s. 11). Syvertsen beskriver dette målet (nr. 3 også på hennes liste) som en "kulturell forsvarspolitik" (s. 80). I 2000-2001 er utfordringen blitt intern. Norge er blitt et flerkulturelt samfunn, med en innvandrerbefolkning som er tredoblet siden 1980 og som nå utgjør 7,6% av totalbefolkningen ifølge Statistisk sentralbyrås temaside om innvandring (www.ssb.no). Norsk språk og kultur oppfattes fortsatt i noen grad som truet, men en enda større utfordring er å sikre at innvandringen beriker Norge kulturelt (St. meld. nr. 17 for 1996-97, st. meld. nr. 49 for 2003-2004, Brochmann 2003, Kjelstadli et al 2003). Det nye kulturelle målet har Syvertsen ikke funnet plass til på sin liste.

Mediepolitikkenes *kulturelle* verdikjede synes følgelig nå å være årsakskjede der

- *mediemangfold* (aktørpluralisme) er en betingelse for
- *ytringsfrihet*, som er en betingelse for
- *innholdsmangfold*, som er en betingelse for
- *et flerkulturelt samfunn*.

Også den tidligere kulturelle samfunns målet for mediepolitikken, å "styrke norsk språk og kulturell identitet", synes å være den tiltenkte effekten av en slik årsakskjede. Resonnementet må da være at nasjonalt mediemangfold, ytringsfrihet og innholdsmangfold får publikum til å velge norsk isteden for utenlandske alternativer. Et pluralistisk nasjonalt tilbud styrker de nasjonale medienes konkurransekraft og dermed norsk språk og kulturell identitet.

Økonomisk mål

Ifølge Trine Syvertsen har mediene også en *økonomisk* verdikjede for de politiske myndighetene. I sin bok om *Mediemangfold* hevder hun at "produksjonshensyn og støtte til nasjonal og europeisk medieindustri" er mediepolitikkenes mål nr 7 (s. 91, jf. s. 73).

Dette målet lar seg ikke gjenfinne i de to mediemeldingene fra Kulturdepartementet. Der har "produksjonshensyn" og (økonomisk) støtte uttalt status som mediepolitiske *virkemidler*. Dette er imidlertid ikke i strid med Syvertsens oppfatning. Hun tar utgangspunkt i et skille mellom reguleringsregimer (s. 17 ff), og hennes hovedanliggende er å påvise at det kulturpolitiske regimet for mediene nå bygges ned til fordel for et næringspolitisk reguleringsregime med forbrukerregulering og konkurransepolitikk på slep. At Kulturdepartementet - forvalteren av det kulturpolitiske reguleringsregimet - ikke står for mediepolitikkenes økonomiske mål, er derfor helt i samsvar med hennes hovedtese. Det næringspolitiske reguleringsregimet står selvsagt for dette målet.

Syvertsen spør om ikke "mediepolitikken, slik den praktiseres i Norge og i andre land, dreier seg mer om næringspolitikk enn om å oppfylle kulturpolitiske mål", og hevder at "de næringspolitiske argumentene" er "blitt mer legitime", med den konsekvens "at de tradisjonelle virkemidlene i mediepolitikken er blitt mer kontroversielle". Dette sies å medføre at "kontrollen over mediepolitikken forskyves fra kulturpolitiske til næringspolitiske sektorer og myndigheter. For slike aktører og myndigheter representerer de kulturpolitiske hensynene først og fremst et problem som gjør det vanskeligere å trekke inn frisk kapital for å utvikle nye markeder" (s. 91-93). Dette skulle bety at i Norge så vel som i andre land er Kulturdepartementet i ferd med å tape en regjeringsintern maktkamp som etter hvert vil medføre at Næringsdepartementet blir det viktigste mediedepartementet.

Resonnementet forutsetter at Næringsdepartementet og det næringspolitiske reguleringsregimet har etablert en økonomisk verdikjede for mediene, og at de er i besittelse av virkemidler de er villige til å bruke for å realisere et økonomisk mediepolitisk mål. Syvertsen hevder at dette er tilfelle. "Konkret dreier de politiske virkemidlene på dette området seg om å stimulere til økt vekst og verdiskaping gjennom utbredelse av elektronisk kommunikasjon og distribusjon. Dette dreier seg dels om næringspolitikk: å stimulere vekst i sektoren - og dels om konkurransepolitikk: å tilrettelegge for at markedet fungerer", sier hun, og siterer Nærings- og handelsdepartementets *eNorgeplan*, som inneholder følgende målsetting: "Norsk innholds næring skal være internasjonalt konkurransedyktig, og

det skal være konkurranse og mangfold i produksjon og spredning av elektronisk innhold i Norge" (s. 92, 93).

Syvertsen begrunner sitt resonnement ved å vise til byggingen av bredbåndsnett, som i hovedsak skal "skje gjennom næringspolitiske og konkurransepolitiske virkemidler, og ikke ved hjelp av statsstøtte. I den grad det offentlige skal påvirke utviklingen, er det gjennom å legge til rette for gode og liberale rammebetingelser som ikke gjør forskjell på medier og operatører, og gjennom selv å benytte de tjenestene som utvikles. I denne sammenheng varsler regjeringen i eNorgeplanen nødvendigheten av å vurdere virkemidler som pressestøtte og momsfritak som forskjellsbehandler trykte aviser og elektronisk nyhetsformidling. Dessuten uttrykkes ønske om å hindre flaskehals og monopollignende tilstander og fremme åpne standarder" (s. 92, inkl. n65).

Dette tilsier at mediene *har* en økonomisk verdikjede for de politiske myndighetene. Som for politikken og kulturens vedkommende er hovedmålet ikke å finne i mediene, men i det samfunn mediene etter myndighetenes oppfatning skal betjene.

Mediepolitikkenes *økonomiske* verdikjede synes å være årsakskjede der

- *mediemangfold* (aktørpluralisme) er en betingelse for
- *ytringsfrihet*, som er en betingelse for
- *innholdsmangfold*, som er en betingelse for
- *økonomisk vekst*,

igjen i den forstand at mediene gir et nødvendig men ikke tilstrekkelig bidrag til realiseringen av det overordnede samfunnsmessige målet.

Den økonomiske verdikjeden sammenfaller med klassisk markedsteori om "the nature and causes of the wealth of nations", for å si det med Adam Smiths boktittel fra 1776. Mediemangfold er lik konkurranse, ytringsfrihet lik næringsfrihet, innholdsmangfold lik den positive bivirkning av at enhver innholdsprodusent forfølger sine egeninteresser. Det felles beste er lik summen av en rekke desentraliserte handlinger, og ikke resultatet av en sentralisert plan for hva som gagnar samfunnet, jf. Adam Smith: "By pursuing his own interest the producer frequently promotes the interest of the society more effectively than when he intends to promote it".

Målkonvergens

Den økonomiske verdikjeden gir imidlertid ikke støtte til Syvertsens påstand om at myndighetene ser de kulturpolitiske hensynene som et hinder de må fjerne for å kunne realisere mediepolitikkenes økonomiske mål. Myndighetene ser ikke noen motsetning mellom det politiske, kulturelle og økonomiske målet for mediepolitikken i det hele tatt, men oppfatter de tre verdikjedene som fullstendig sammenfallende. Det mediesystem som styrker demokratiet, norsk språk, norsk

kulturell identitet og et flerkulturelt mangfold, bidrar etter deres oppfatning også til økonomisk vekst. Målene for samfunnsutviklingen har nøyaktig de samme mediemessige forutsetninger: Mediemangfold (aktørpluralisme), ytringsfrihet og innholdsmangfold. Norske myndigheter synes her å være helt på linje med en utbredt internasjonal oppfatning om en gjensidig avhengighet mellom liberalt demokrati, kulturell pluralisme og kapitalistisk markedsøkonomi som forutsetninger for fremskritt, for utviklingen av et bedre samfunn med økt livskvalitet for borgerne (Schumpeter 1942, Landes 1998, Olson 2000, Przeworski & Alvarez 2000, Przeworski 2003).

Det er likevel ikke universell enighet om at kombinasjonen av politisk demokrati og kapitalistisk økonomi fører til fremskritt, og mange vil hevde som Amy Chua i "World on Fire", at "exporting free market democracy breeds ethnic hatred and global instability" (Chua 2003). Så lenge myndighetene ikke ser noen motsetning mellom verdikjedene spiller det imidlertid ingen rolle hvilket mål som har høyest prioritet. Uansett om det politiske, kulturelle eller økonomiske målet har høyest status, vil de to andre målene bli realiserte som en positiv sideeffekt. Det er heller ingen grunn til å fortelle myndighetene at de tar feil, at politisk demokrati og økonomisk kapitalisme slett ikke har sammenfallende verdikjeder, i hvert fall ikke hvis myndighetene har en adekvat forståelse av den demokratiske og kulturelle verdikjeden, og den økonomiske verdikjeden har deres prioritet, for øvrig i samsvar med den marxistisk historisk materialisme med økonomien som samfunnets basis og politikken som dets overbygning. Da vil påpekning av myndighetenes feiltakelse få dem til å endre den økonomiske verdikjeden, hvilket vil ha en negativ sideeffekt for demokratiet og kulturen. Dermed vil det imidlertid være *forskerne* heller enn myndighetene som forårsaker det Syvertsen er opptatt av, at de kulturelle og politiske målene må vike for de økonomiske. Ikke rart Syvertsen avrunder boken "Mediemangfold" med gode råd om hvordan medieforskere kan oppnå politisk innflytelse uten samtidig å stilt til politisk ansvar.

Til de mediemessige forutsetningene for samfunnsmålene hører også de operasjonaliserte målene *konkurrans*e og *kvalitet*, fremsatte i mediemeldingen *I ytringsfrihetens tjeneste*. For Kulturdepartementet "vil et mål om konkurranse først og fremst være en presisering av målet om mangfold. For å sikre et mangfold av informasjon og ytringsmuligheter er det viktig at det finnes flere uavhengige - eller konkurrerende - kilder til informasjon. I tillegg har målet et kvalitetsaspekt og et kontrollaspekt. Konkurranse skal bidra til at mediene konkurrerer på kvalitet og fører kontroll med hverandre, noe som sikrer mangfoldig og korrekt informasjon", heter det i meldingens avsnitt 3.6.1.

Det kan ikke være noen motsetning mellom dette målet og eNorgeplanens mål om at norsk innholdsnæring skal produsere kvalitet som er internasjonalt konkurransedyktig, og at det skal være konkurranse og mangfold i norsk innholdsproduksjon. Heller enn et regime som må nedkjempes for at det næringspolitiske samfunns målet skal kunne realiseres, synes det kulturpolitiske regimet å ha vært eksportør av mål på medienivå til det næringspolitiske reguleringsregimet, som betingelsesløst har akseptert kulturpolitikkenes mål og gjort dem til sine egne.

Det synes heller ikke å være noen motsetning mellom reguleringsregimene når det gjelder bruk av innholdsregulering for å realisere mål i verdikjedene. Ifølge Syvertsen (s. 77, 93) er innholdsregulering et typisk kulturpolitisk virkemiddel, legitimert av målsettingen om innholdsmangfold, som i hennes terminologi er lik "variasjon i tilbudet" (s. 75). Den typiske gjenstand for innholdsregulering er allmennkringkastingen, som knapt kan sies å tilfredsstillende mediepolitikken grunnleggende krav om mediemangfold eller aktørpluralisme, hvilket også er begrunnelsen for å underlegge den innholdskrav (den har en privilegert posisjon, Syvertsen s. 77). Går vi til mål og konsesjonsbetingelser for allmennkringkasterne NRK, TV2, P4 og Kanal 24, ser vi imidlertid at myndighetenes krav til programinnholdet nettopp er at de må oppfylle målet om innholdsmangfold på medienivå og således bidra til å realisere de demokratiske og kulturelle målene på samfunnsnivå. De må tilby hyppige nyhets- og aktualitetsprogrammer (demokratiet), program som styrker norsk språk, identitet og kultur, program for det flerkulturelle Norge, for minoriteter, aldersgrupper og ulike livssyn, program for "brede og smale grupper", osv. De må ha program i alle genrer og om alle tema. I fullkomment samsvar med dette har Næringsdepartementets eNorgeplan som mål at "alle skal kunne utnytte informasjonsteknologiens muligheter", at "IT skal bidra til å bevare og videreutvikle vår kulturarv, identitet og våre språk", at hele "befolkningen skal ha tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter til å benytte seg av teknologiens muligheter", og at "det skal være god tilgang på mangfoldig elektronisk kvalitetsinnhold tilrettelagt for norske forhold".

MÅLSTYRING AV MEDIENES PUBLIKUM

Syvertsen er innforstått med at "i perioden som analyseres her" (altså: "foreløpig") "kan det ikke identifiseres noen generell tendens" til at de kulturpolitiske målene svekkes. Men "måten målsettingene forstås på, og de virkemidler som velges, endres", sier hun (s. 93). En viktig kulturpolitisk endring er "at myndighetene i mindre grad enn tidligere begir seg inn i detaljerte diskusjoner om hva som bør være mediernes innhold. Fram mot århundreskiftet blir det stadig tydeligere at myndighetene først og fremst ser det som sin oppgave å legge til rette for et variert tilbud, og så er det opp til publikum å velge hva de vil benytte seg av".

Et "varierte tilbud" er Syvertsens definisjon av 'innholdsmangfold'. De detaljerte diskusjonene om innhold i *Media i tida* dreide seg i følge henne (s. 77) også om innholdsmangfold. Altså har det i "perioden som analyseres" ikke funnet sted noen endring i politikernes syn på hva som bør være mediernes, spesielt allmennkringkastingens, innhold. Det som derimot har endret seg, er *politikernes muligheter for å kontrollere publikums valg*. Det er denne endringen som ifølge Syvertsen plasserer den tidligere tilnærmingen til innholdet i det kulturpolitiske og den nye i det næringspolitiske regimet. Hun skriver at "når ansvaret for å sikre at den enkelte nyttiggjør seg medietilbudet på en god måte, overføres til forbrukerne, øker risikoen for at personer og grupper blir utsatt for uønsket eller potensielt skadelig innhold". Som følge av dette må publikum beskyttes gjennom forbrukerpolitiske tiltak, sier hun, og et slikt tiltak er å pålegge mediene "å utvikle systemer som gir forbrukerne reelle muligheter til å beskytte seg". Hun understreker (s. 20) at forbrukerpolitikken er "innrettet mot å regulere næringsvirksomhet". Sam- og

selvregulering er også næringspolitiske reguleringsformer (s. 22-24). For Syvertsen synes derfor endring av ”måten målsettingene forstås på, og de virkemidler som velges” å bety at næringspolitikken likevel er på fremmarsj, selv om de kulturpolitiske målene formelt sett står der fortsatt.

Hvem var det som tidligere passet på forbrukerne, så de ikke ble utsatt for skadelig innhold? Det gjorde myndighetene. De gjorde det ved å nekte forbrukerne valgfrihet. Den endringen Syvertsen beskriver, er overgangen fra *enkanalssamfunnet* til *flerkanalssamfunnet* (Lundby & Futsæter 1993), innføringen av mediemangfold i betydningen aktørpluralisme, det grunnleggende målet i mediepolitikken målmiddelhierarki.

Både i enkanals- og flerkanalssamfunnet kan myndighetene diktere operasjonaliseringen av begrepet ’innholdsmangfold’, bestemme hva som skal inkluderes i og ekskluderes fra mangfoldet. Dermed er forbrukerne effektivt forhindret fra å bli utsatt for det myndighetene mener er ”skadelig innhold”, også om forbrukerne selv skulle ønske seg tilgang til dette innholdet. Enkanalssamfunnet ga imidlertid ikke bare vanntett kontroll med hva forbrukerne *ikke* skulle utsettes for. I tillegg hadde myndighetene en viss kontroll med hva forbrukerne *skulle* utsettes for, idet forbrukernes handlefrihet var begrenset til å slå av. Det er også systematikk når det gjelder hvilke publikums-, forbruker- og velgergrupper myndighetene derved hadde kontroll med. Myndighetene hadde liten kontroll med de selektive lavforbrukerne av radio og fjernsyn, de kresne som kun lot seg eksponere for programtilbud de interesserte seg for og forøvrig brukte av-knappen. For å få tilgang til disse forbrukerne måtte myndighetene tiltrekke seg deres oppmerksomhet og akseptere deres premisser for dette. Derimot hadde myndighetene full kontroll med de ukritiske storforbrukerne av radio og fjernsyn, den store massen som brukte på-knappen fordi de ville se eller høre ett eller annet, likegyldig hva, og som ikke slo av igjen før andre gjøremål gjorde dette nødvendig. Disse forbrukerne hadde myndighetene tilgang til på sine egne premisser, og de konsumerte hele det mangfold myndighetene tilbød fordi de ikke hadde noe alternativ (Om fjernsynets høy- og lavforbrukere under monopolet, se Lund & Ulvær 1983). Jo større interesse og tilgjengelighet forbrukerne hadde for mediekonsum i seg selv, og jo mindre innholdet i sendingene betydde for beslutningen om å la seg eksponere for budskapet, desto større mediemakt hadde myndighetene over dem. BBCs og allmennkringkastingens grunnlegger, John Reith, kalte denne makten ”the brute force of monopoly” (Reith 1924). Den kunne brukes paternalistisk til forbrukerens fordel – Reiths slagord var å gi lytterne det de ikke visste at de ville ha – og den kunne misbrukes.

Den makt over publikum som Syvertsen forbinder med et kulturpolitisk reguleringsregime, forutsetter således høyt mediekonsum. Det er i regimets interesse at så mange som mulig konsumerer seg så mye som mulig av det de blir tilbudt.

Regimet har ikke samme makt over de selektive lavforbrukere. For dem vil også enkanalssamfunnet være en situasjon der ”myndighetene først og fremst ser det som sin oppgave å legge til rette for et variert tilbud, og så er det opp til publikum å velge hva de vil benytte seg av”. For at lavt konsum under et slikt regime skal være politisk

akseptabelt, må minst én av to forutsetninger være til stede. Lavkonsumenten må være en eliteperson som ikke trenger den folkeopplysning det paternalistiske enkanalssamfunnet tilbyr, og/eller konsument er lavt fordi konsumenten kun velger "smale" program for sin folkeopplysning (konsumenten en person fra allmuen som vet sitt eget beste). Også for elitepersoner forutsettes det i utgangspunktet at konsument er lavt fordi det er begrenset til "smale" program, men for elitepersoner er det akseptabelt at det lave konsument består av "brede" program (som de derved bidrar til å gi et stort publikum), da de må forutsettes å ha den nødvendige folkeopplysning samt å vedlikeholde denne via andre kanaler enn massemediene, som bøker og tidsskrifter (slik at de egentlig er storkonsumenter av informasjon og kultur, men ikke av det radio- og fjernsynstilbud mediemyndighetene stiller til rådighet). Ikke akseptabelt er derimot at personer fra allmuen har lavt konsum ved å velge "brede" og vrake "smale" program, eventuelt slik at også de supplerer med tilbud fra andre kanaler enn dem myndighetene kontrollerer, slik at de egentlig er storkonsumenter. Ungdom som hørte det lille NRK-monopolet sendte av popmusikk, men lyttet mye til svensk P3, Radio Luxembourg og egne plater, for eksempel. Mye forskning og strategidiskusjon under monopolet dreide seg om hvorvidt interessen for popmusikk var et kohort- eller generasjonsfenomen: Var den et kohortfenomen kunne den neglisjeres fordi de unge ville forlate popmusikken og gli inn i folden av ukritiske storkonsumenter etter hvert som de ble eldre.

I et flerkanalssystem kan myndighetene fortsatt "legge til rette for et variert tilbud", som Syvertsen kaller det, hva de gjør ved å kreve innholdsmangfold som konsesjonsbetingelse for privat allmennkringkasting. De mister imidlertid muligheten til å kontrollere forbrukernes programvalg. Selv storforbrukerne kan bli selektive, og kjøre slalåm mellom kanalene på jakt etter programmer som interesserer. Storforbrukerne vil fortsatt bare bli eksponerte for program myndighetene har godkjent. De behøver imidlertid ikke forsyne seg av hele den programmeny myndighetene har definert som et sunt innholdsmangfold for dem. I stedet kan de fylle sitt store forbruk med utvalgte program i genrer som de liker. Selv om tilbudet fortsatt er mangfoldig, kan konsument deres være ensidig (Jf. Ivre 1980, 1981, 1982, 1983).

Slik Syvertsen argumenterer, er innholdsregulering nødvendig men ikke tilstrekkelig til å klassifisere et reguleringsregime som kulturpolitisk. I tillegg må regimet ha makt over mediernes publikum. Ideelt sett over hele publikum, men kulturpolitisk medieregulering forutsetter ikke konsumplikt lik den tvungne eksponeringen for undervisningstilbudet i grunnskolen (fortrinnsvis den offentlige slik at eksponeringen blir lik for alle). Et kulturpolitisk mediereguleringsregime må derfor nøye seg med makt over storkonsumentene, det store massepublikummet som ukritisk tilegner seg alt de blir tilbudt av statlig godkjent programinnhold. Politisk er det imidlertid selvsagt viktigere å kontrollere massene, enn eliten (Mills 1956, Kornhauser 1959, Parry 1969).

Ubetinget makt over massene har det kulturpolitiske regimet i et enkanalssamfunn. I et flerkanalssamfunn er tilsvarende makt betinget av at redigeringen er samordnet, hvilket best sikres ved at samme tilbyder kontrollerer samtlige kanaler, som synkroniseres slik at publikum ikke oppnår fritt valg mellom genre (eksempelvis

mellom informasjon og underholdning, finkultur og folkekultur) selv om det kjører kanalslålåm. Dette var et tema for mye forskning og strategidiskusjon under det svenske kringkastingsmonopolet med sine to fjernsynskanaler.

Begrepet 'kulturpolitisk reguleringsregime' kan naturligvis forbeholdes regimer som utøver makt over publikum. Dette medfører imidlertid en iboende motsetning mellom kulturpolitisk regulering og konkurranse som operasjonalisering av det kulturpolitiske målet om mangfold. Det har da aldri vært kulturpolitisk regulering av pressen, der det har vært et mål siden innføringen av statlig pressestøtte i 1969 å opprettholde "en differensiert dagspresse" med konkurranse mellom aviser. For kringkastingsens vedkommende forsvant grunnlaget for kulturpolitisk regulering 15-20 år senere, da statsmonopolet sprakk.

Hvis begrepet 'kulturpolitisk regime' skal kunne anvendes også om flerkanalssamfunn med fri konkurranse og ingen samordning mellom tilbyderne, må innholdsregulering være tilstrekkelig til å definere et reguleringsregime som kulturpolitisk. Det må ikke være nødvendig at regimet i tillegg har makt over publikum. Og omvendt: Hvis innholdsregulering er tilstrekkelig til å definere regimet som kulturpolitisk, vil et innholdsregulert flerkanalssamfunn med konkurranse mellom tilbyderne og fritt forbrukervalg, være kulturpolitisk regulert. Reguleringen vil ikke dermed være nærings- eller forbrukerpolitisk.

MÅLSTYRING AV FLERKANALSSAMFUNNET

Syvertsen har rett i at det skjer en endring i "måten målsettingene forstås på, og de virkemidler som velges" (s. 93). Endringen har sammenheng med overgangen til flerkanalssamfunnet. Det finner sted en systemendring som påvirker mulighetene for å regulere, altså valg av virkemidler. Derved påvirker det også målene, for som Marx har sagt et sted, setter menneskene seg kun slike mål som de har midler til å realisere.

Et mål som åpenbart ikke lar seg realisere på samme måte som tidligere, er målet om å kontrollere publikum. Dette målet lar seg ikke gjenfinne i noen av politikkenes måldokumenter, og det er heller ikke med på listen over mediepolitiske mål i Trine Syvertsens bok om mediemangfold. Det er imidlertid liten grunn til å betvile at de kulturpolitiske myndighetene har et slikt mål. Tvert om, ifølge Helge Østbye (1988) er "overordnet mediepolitisk nål nr. 2 bevaring av samfunnsstrukturen", hva staten etterstreber ved å regulere medietilbudet slik at det som er "nedbrytende" for samfunnet motvirkes, og det "oppbyggende" fremmes (1988:47, jf. 1995:60). Den ønskede samfunnsmessige effekt forutsetter kontroll med mediens publikum.

Som vi har sett, er de overordnede mediepolitiske målene på publikums- eller mottakersiden av kommunikasjonsprosessen, ikke på medie- eller avsendersiden. Målene på sendersiden skal produsere effekter på mottakersiden, dvs. de er virkemidler i et målmiddelhierarki. Videre er mottakermålene på overordnet samfunnsnivå, ikke på underordnet individnivå: Mediene skal bidra til demokrati, kulturelt mangfold og økonomisk vekst. Myndighetenes regulering av mediene (avsendersiden) har som formål å bidra til disse samfunnseffekter. Mediene henvender seg imidlertid ikke til *samfunnet* med sine budskap; selv begrepet

'publikum' viser til en konstruksjon (McQuail 1987: 215-227). Mediene henvender seg til *individer*. Det er individenes holdninger og handlinger, på grunnlag av mediekonsumet, som avgjør om mediene faktisk bidrar til politisk demokrati, kulturelt mangfold og økonomisk vekst. Myndighetene er derfor avhengige av individenes medvirkning for å realisere sine mediepolitiske mål på samfunnsnivå. Myndighetene er avhengige av at individene benytter det innholdsmessige resultatet av at myndighetene har regulert mediene. Avhengighet er avmakt (Hernes 1975), hvis resultat er resignasjon eller tiltak for å øke egen autonomi. Myndigheter resignerer ikke. I hvert fall ikke i mediespørsmål, der de har hatt maktmidler til å etablere det statlige monopol. Ved å skape et statskontrollert enkanalssamfunn snudde de makt- og avmaktsforholdet i egen favør. De gjorde seg selv autonome og individet avhengig av staten. De skaffet seg kontroll med mediekonsumet til den store massen av individer, som derved ble tilkoplede myndighetenes overordnede mål på samfunnsnivå og frakoplede mål myndighetene ikke ønsket at skulle realiseres.

Makten over individnivået i mottakerleddet er det som knytter forbindelsen mellom årsaksmålene i avsenderleddet (mediene) og virkningsmålene på samfunnsnivået i mottakerleddet. Ved innføringen av flerkanalssamfunnet ble denne forbindelsen brutt. Myndighetene har ikke lenger makt over individnivået i mottakerleddet, men er avhengige av at publikum *frivillig* lar seg eksponere for resultatet av innholdsreguleringen i avsenderleddet. Myndighetenes avmakt er publikums makt. Selv massepublikummet av storkonsumenter kan uten omkostninger i form av redusert konsum unndra seg den påvirkning myndighetene ønsker de skal utsettes for. *Nettopp* massepublikummet av storkonsumenter vil ha ønske om å gjøre dette. Når de tidligere har latt seg eksponere for det myndighetssertifiserte budskap, har det ikke vært på grunn av interesse, men fordi de har manglet alternativer.

Ved innføring av flerkanalssamfunnet har myndighetene følgelig heller ingen ubetinget interesse av et høyt mediekonsum lenger. I enkanalssamfunnet var dette nødvendig for å ha makt over publikum. I flerkanalssamfunnet er det verken nødvendig for eller tilstrekkelig til å ha makt. I flerkanalssamfunnet er myndighetenes interesse av høyt konsum betinget av at konsumet tilfaller medietilbud myndighetene kontrollerer. Hvis ikke, bør forbrukerne helst være lavkonsumenter, for dette vil redusere deres konsum av tilbud myndighetene *ikke* kontrollerer. Flerkanalssamfunnet løser således en målkonflikt for enkanalssamfunnet, at høyt mediekonsum var ønsket av mediepolitiske men uønsket av andre kulturpolitiske grunner (det fortrenget annet ønsket kulturkonsum og kulturell egenaktivitet). En konsistent kulturpolitikk i flerkanalssamfunnet vil være å gå inn for begrensning av mediekonsumet for derigjennom å bidra til økning av annet kulturkonsum (jf. Bakke 2003). Ut fra hensynet til det øvrige kulturkonsum kan det tilmed hevdes at en slik kulturpolitikk blir nødvendig, for flerkanalssamfunnet har kapasitet til å dekke flere publikumsbehov samtidig, og følgelig til å øke det samlede mediekonsum (gjøre flere til konsumenter, og flere til storkonsumenter). Høyt mediekonsum vil ikke lenger være forbeholdt dem som ukritisk lar seg eksponere for alt de blir tilbudt i mangel av noe bedre.

Når nødvendige virkemidler forsvinner, blir det irrasjonelt å opprettholde målene i uendret form. Rasjonelt må enten virkemidlene restaureres - enkanalssamfunnet

gjeninnføres - eller målene endres. Som Trine Syvertsen konstaterte, skjer det siste. Det har funnet sted en endring i "måten målsettingene forstås på, og de virkemidler som velges" som følge av dette.

Helge Østbye begrunner "overordnet mediepolitisk mål nr 2" med massemedienes betydning som agenter for sosial endring. "Massemediene er i sin natur kanaler der nye tanker og ny atferd kan komme inn i samfunnet" (1988:46, jf. 1995:59). Det er i dette perspektiv "bevaring av samfunnsstrukturen" fremstår som et mediepolitisk hovedmål. Mediene truer den eksisterende orden, ergo blir det et mål "å sikre samfunnets stabilitet, politisk og kulturelt" Spesielt viktig blir det å "legitimere samfunnets organisering", sies det. "En annen måte å uttrykke det samme på, vil være at massemediene får som oppgave å bevare verdigrunnlaget og maktforholdene i samfunnet, og å sikre de dominerende ideologiske og kulturelle trekk" (1988:47, 1995:60-61).

Østbye forestiller seg samfunnet organisert slik at mediene er dets dynamiske og politikken dets statiske kraft. Mediene forandrer, politikken bevarer. Her pådrar han seg imidlertid et problem, for han er også innforstått med hva "mange forskere hevder", "at massemedienes innhold er avhengig av eierforhold og finansiering, og at det er vanskelig å få fram i mediene ideer som utfordrer det etablerte politiske system og makteliten" (1988:47, 1995:61). Østbye søker å forene de to oppfatninger ved å hevde at "slike synspunkter står ikke nødvendigvis i kontrast til påstanden om at mediene framhever det nye og uventede. Potensielt 'farlige' nyheter kan ufarliggjøres gjennom en overfladisk presentasjon der hovedvekten legges på enkeltsaker og enkeltmennesker eller gjøres eksotiske og dermed lite relevante for mottakerne". Hvis mediene selv ufarliggjør sine farlige nyheter, har de imidlertid ingen sosial endringskraft, og politikere som griper inn for å hindre at mediene skal forandre samfunnsstrukturen, slåss mot vindmøller.

Østbye har også en ufullstendig forståelse av politikk som metode for problemløsning og verdifordeling i samfunnet. Politikken har ikke som eneste formål å "bevare verdigrunnlaget og maktforholdene i samfunnet". Den er en arena for kontinuerlig kamp mellom forandring og bevaring. I forhold til denne problemstillingen vil aktørene også kontinuerlig skifte posisjon, mellom angrep og forsvar, etter hva de har hatt makt til å realisere. Den som oppnår makt til å realisere sine ønsker om forandring, vil deretter søke å bevare det som er oppnådd. At politikken utfolder seg slik, må få konsekvenser for "overordnet mediepolitisk mål nr 2 bevaring av samfunnsstrukturen". Partier og politikere som ønsker å forandre samfunnet, vil ikke ha som overordnet mediepolitisk mål at mediene skal bevare den samfunnsstruktur de ønsker å endre. I maktposisjon vil disse aktørene naturligvis gjennomføre en mediepolitikk som medfører endring av samfunnet i den ønskede retning.

Et eksempel er den betydning Arbeiderpartiet tilla kontroll med det statlige kringkastingsmonopolet da partiet hadde makt til å gjennomføre sitt store prosjekt, først å skape, deretter å bevare den sosialdemokratiske velferdsstaten. Et annet eksempel er den betydning Høyre tilla sprengning av kringkastingsmonopolet da partiet fikk makt til å avvikle Arbeiderpartiets hegemoni. Det siste eksemplet er også

egnet til å illustrere at politiske partier ikke bare har offensive mål. De har også defensive mål, og søker å hindre andre partier fra å realisere sine offensive mål på ens egen bekostning. I mangel av egne midler til å gjennomføre en offensiv kan første skritt være å frata motstanderne deres maktmidler. Høyre hadde makt til sprengning Arbeiderpartiets kringkastingsmonopol, men ikke nok makt til å etablere privat kringkasting som Høyres talerør. En grunn til det var trolig at heller ikke Arbeiderpartiets makt over NRK var ubegrenset. Riktignok besatte Arbeiderpartiet konsekvent stillingen som kringkastings sjef og andre sentrale maktposisjoner. NRKs legitimitet var likevel betinget av et relativt nøytralt og balansert programtilbud, der politisk stoppeklokkejournalistikk fordelte partienes taletid og oppmerksomhet i samsvar med deres styrkeforhold i Stortinget (Dahl 1995, Slaatta 2003, Østerud et al 2003). Selv et nøytralt NRK måtte imidlertid ivareta Arbeiderpartiets interesser mer enn de borgerlige partienes, idet nøytralitet i landets "sterkeste" massemedier, fjernsyn og radio, relativt sett reduserte betydningen av den borgerlige dominans i dagspressen (jf. Rolland 1985).

Enkanals- og flerkanalssamfunnet er ulike rammer for hvilke samfunns mål det er mulig og umulig å realisere. Det mulige og umulige er asymmetriske begreper: Mens det er (nesten) helt sikkert at det umulige ikke vil bli realisert, er det langt fra sikkert at det mulige vil bli det. I et enkanalssamfunn der de viktigste mediene (radio og fjernsyn) er underlagt statens kontroll, er opplagt både flerpartisystem, kulturelt mangfold og desentralisert markedsøkonomi *mulig*. Det var slik Norge og de øvrige vesteuropeiske land fungerte i kringkastingsmonopolets tidsalder. I et flerkanalssamfunn der de viktigste mediene er markedsfinansierte og unndratt statens kontroll, synes derimot både etpartisystemet, kulturell ensretting og sentralisert planøkonomi å være *umulige*. I et enkanalssamfunn er valgfrihet *umulig*, eller riktignok: Den er begrenset til å se/høre eller la være. I et flerkanalssamfunn er valgfrihet *mulig*. Den kan imidlertid bli begrenset til svært like alternativer, og fordi om friheten finnes, behøver den ikke bli benyttet (hvilket også er valgfritt). I et enkanalssamfunn er kulturell *ulikhet* tilnærmet *umulig*. Det er riktignok mulig å tilby mangfold eller ulikhet ("noe for enhver smak"), men bare de selektive lavkonsumentene vil bli ulike. Storkonsumentene vil alle bli eksponerte for nøyaktig det samme mangfold, og i den forstand bli like (men myndighetene kan ikke hindre at de fortolker like impulser ulikt, og behøver heller ikke ha dette som målsetting). I et flerkanalssamfunn er *forskjellighet mulig*. I motsetning til enkanalssamfunnets *indre* mangfold, der enhver storkonsument har tilegnet seg det samme allsidige tilbud, skaper flerkanalssamfunnet grunnlaget for et *ytre* mangfold, der hver konsument er ensidig og grupper av konsumenter er forskjellige fra hverandre. I enkanalssamfunnet er kollektivismen mulig og individualismen tilnærmet umulig. Kollektivismen er mulig også i flerkanalssamfunnet, men i tillegg er individualismen blitt mulig. Enkanals- og flerkanalssamfunnet stiller ulike krav til toleranse: Overfor medlemmer av andre samfunn (enkanalssamfunnet), overfor andre medlemmer av eget samfunn (flerkanalssamfunnet). Enkanalssamfunnet gjør mekanisk solidaritet mulig (Durkheim 1893), flerkanalssamfunnet gjør organisk solidaritet nødvendig. I et enkanalssamfunn er det mulig for eliten å holde befolkningen under kontroll. I et flerkanalssamfunn er det mulig for befolkningen å kontrollere eliten. "Empower citizens by pushing control out of the bureaucracy, into the community" (Osborne & Gaebler 1992) er et hovedelement i den bølge av forvaltningsreform som etter hvert

fikk navnet New Public Management. Typisk var det den samme regjeringen Willoch som oppløste statens kringkastingsmonopol (statsråd Lars-Roar Langslet) og gjennomførte den første "Aksjon publikum" for offentlig forvaltning (statsråd Astrid Gjertsen). Flerkanalssamfunnet er et typisk resultat av det Ronald Inglehart har kalt "the culture shift in advanced industrial society" (Inglehart 1990). Det vokser frem et "postmaterialistisk" utdannings- og velstandssamfunn der individualisme og antiautoritære verdier erstatter tidligere tiders kollektivism og underdanige respekt for autoriteter. Med Bourdieu (1979) kan vi si at befolkningen har fått større økonomisk kapital og utdanningskapital, med derav følgende større selvtillit enn tillit til sine agenter i politikken og den offentlige forvaltning.

Omsatt i praktisk politikk synes overgangen fra enkanals- til flerkanalssamfunnet å ha følgende konsekvenser for "måten målsettingene forstås på", for å nytte Trine Syvertsens formulering (2004:93):

Politiske mål:

- 1.1 Fra kollektivistisk demokrati til individualistisk demokrati
- 1.2 Fra borgerplikt til rasjonell egeninteresse som politisk handlingsgrunnlag
- 1.3 Fra partiernes agentmakt til velgernes prinsipalmakt

Kulturelle mål:

- 1.1 Fra paternalistisk folkeopplysning til "noe for enhver smak"
- 1.2 Fra resultatlikhet (normer, verdier) til sjanselikhhet (samme tilbud) for publikum
- 1.3 Fra indre mangfold, "allsidig likhet", til ytre mangfold, "ensidig forskjellighet"

Økonomiske mål:

- 1.1 Fra sentralisert planøkonomi til desentralisert markedsøkonomi
- 1.2 Fra produsentsuverenitet til konsumentsuverenitet
- 1.3 Fra antikommersialisme til kommersialisering (konsum som verdi)

REFERANSER

ACT/AER/EPC (2004): *Safeguarding the Future of the European Audiovisual Market. A White Paper on the Financing and Regulation of Publicly Funded Broadcasters*. March. The Association of Commercial Television in Europe (ACT), Association Européennes des Radios (AER), European Publishers Council (EPC).

Allern, S. (1996): *Kildenes makt. Ytringsfrihetens politiske økonomi*. Oslo: Pax.

Allern, S. (1997): *Når kildene byr opp til dans*. Oslo: Pax.

Allern, S. (2001) *Flokkdyr på Løvebakken: Søkelys på Stortingets presselosje og politikkenes medierammer*. Oslo: Pax.

- Amdam, J. & N. Veggeland (1998)[1991]: *Teorier om samfunnsplanlegging. Kommunalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bachrach, P. & M. Baratz (1962): 'Two Faces of Power'. *American Political Science Review* 56: 947-952.
- Bachrach, P. & M. Baratz (1963): 'Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework'. *American Political Science Review* 57: 641-651.
- Bachrach, P. & M. Baratz (1970): *Power and poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Bakke, E. (2003): *Markedet og de kulturelle verdier. Kultur- og medienæringene i et samfunnsøkonomisk perspektiv*. Forskningsrapport nr. 10/2003, Handelshøyskolen BI.
- Barzelay, M. (2002): 'Origins of the New Public Management. An international view from public administration/political science'. Kap. 2 i K. McLaughlin et al: *New Public Management. Current trends and future prospects*. London and New York: Routledge.
- Bobbio, N. (1990): *Liberalism and Democracy*. London: Verso.
- Bourdieu, P. (1979): *La distinction. Critique sociale du jugement*. Paris: Editions de Minuit.
- Brochmann, G. (2003): 'Lykksalighetens rike og den nye etniske forstyrrelsen. Innvandring og det flerkulturelle Norge.' Kap. 14 i I. frønes & L. Kjølrsrød (red): *Det norske samfunn*, 4. utg.. s. 357-383. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Castells, M. (1996): *The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I: The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Castells, M. (1997): *The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. II: The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Cavallin, J. (1998): 'European Policies and Regulations on Media Concentration'. *International Journal of Communications Law and Policy*, Web-Doc 3-1-1998.
- Chua, A. (2003): *World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*. New York: Doubleday, London: Heineman.
- Council of Europe (1999): *On Measures to Promote Media Pluralism*. Recommendation No. R (99) 1 of the Committee of Ministers to Member States, Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 1999, at the 656th meeting of the Ministers' Deputies.

- Dahl, H. F.(1995): *Mediene og det moderne*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Drucker, P. F. (1954): *The Practice of Management*. New York: Harper.
- Dunleavy, P. & C. Hood (1994): 'From Old Public Administration to New Public Management'. *Public Money & Management*, July-September: 9-16.
- Durkheim, E. (1893 [1984]): *De la division du travail social*. The Division of Labor in Society. New York: Free Press.
- Fimreite, Anne Lise (2003): 'Velferdsstat og lokaldemokrati - uforenlige størrelser?' *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 3:334-358.
- Habermas, J. (1962, n. 1971): *Borgerlig offentlighet*. Oslo: Gyldendal.
- Hayek, F. A. (1944): *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Held, D. (1996). *Models of Democracy*. 2nd ed. Cambridge: Polity Press.
- Hernes, G. (1975): *Makt og avmakt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hood, C. (1991): 'A Public Management for All Seasons'. *Public Administration*, vol. 69: 3-19.
- Hood, C. & M. Jackson (1991): *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Inglehart, R. (1990): *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Ivre, I. (1980): *Massmedier i Sverige. Konsumtion, kostnader, mediepolitikk*. Stockholm: Sveriges Radio PUB.
- Ivre, I. (1981): 'Mass media: costs, choices and freedom'. *InterMedia* 9: 26-31.
- Ivre, I. (1982): *Massmedier i Sverige II. Bokslut för 70-talet. Inblick i 80-talet*. Stockholm: Sveriges Radio PUB.
- Ivre, I. (1983): *Massmedier i Sverige III. Valfrihetens konsekvenser - en hotbild*. Stockholm: Sveriges Radio PUB.
- Kjeldstadli, K., T. Bjorli & Å. Brenna (2003): *Norsk innvandringshistorie*, 3 bd. Oslo: Pax.
- Kornhauser, W. (1959): *The Politics of Mass Society*. Glencoe, Ill: The Free Press.
- Landes, D. S. (1998): *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some ar so Rich and Some so Poor*. New York: W. W. Norton, London: Little, Brown & Co.

Lund, S. & B. P. Ulvær (1983): *Fjernsynsseing blant barn og voksne: De som ser mye og de som ser lite: en analyse av hvem de er, hva de ser, og hva antall fjernsynskanaler betyr for fjernsynsvanene deres*. Stensil nr. 73. Universitetet i Oslo: Institutt for presseforskning.

Lundby, K. & K-A.Futsæter (1993): *Flerkanalsamfunnet. Fra monopol til mangfold*. Oslo: Universitetsforlaget.

McQuail, D. (1987): *Mass Communication Theory. An Introduction*. 2nd. ed. London: Sage Publications.

Michels, R. (1911): *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Leipzig: Klinkhardt.

Mills, C. W. (1956): *The Power Elite*. London: Oxford University Press.

NOU 1999:27 "Ytringsfrihed bør finde Sted". Forslag til ny Grunnlov § 100. Ytringsfrihetskommisjonen, Justis- og politidepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Statens trykning.

NOU 2003:19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.

Olsen, J. P. (1988): 'Administrative reform and theories of organization'. I C. Campbell & B. G. Peters (red.): *Organizing Governance, Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Olson, M. (2000): *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.

Osborne, D. & T. Gaebler (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to Pentagon*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Parry, G. (1969): *Political Elites*. London: George Allen and Unwin Ltd.

Peters, B. G. (2001)[1996]: *The Future of Governing. 2nd Edition, Revised*. Lawrence, Kansas: University of Kansas Press.

Pettersen, P. A. & L. E. Rose (1997): 'Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?'. I H. Baldersheim (red): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.

Przeworski, A. (2003): *States and Markets: a Primer in Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Przeworski, A. & M. E. Alvarez (2000): *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reith, J. C. W. (1924): *Broadcast over Britain*. London: Hodder and Stoughton.
- Rolland, A. (1985): *European Media Policy Making: Power and Control*. Paper to the Euromedia Research Group's meeting in Como, Italy.
- Rolland, A. (2002): *Statsmakt og mediemakt*. Forskningsrapport nr. 5. Sandvika: Handelshøyskolen BI.
- Rolland, A. (2003): 'Mediene og fremskrittet'. *Nordicom-Information* nr. 3: 13-30.
- Schudson, M. (1998) *The Good Citizen: A History of American Public Life*. New York: Free Press.
- Schumpeter, J. (1942): *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper.
- Siebert, F. S., T. Peterson & W. Schramm (eds.) (1956): *Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press.
- Skjervheim, H. [1957](2003): *Deltakar og tilskodar*. Opptrykk fra Norsk tro og tanke, bd. 3 1940-2000. Oslo: Universitetsforlaget 2001.
- Slaatta, T. (2003): *Den norske medieorden. Posisjoner og privilegier*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Smith, A. [1776](2002): *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* [online]. London: Electric Book Co.
- Stigler, G. J. (1975): *The Citizen and the State, Essays on Regulation*. Chicago: The University of Chicago Press.
- St. meld. nr. 32 (1992-1993) *Media i tida*. Kulturdepartementet.
- St. meld. nr. 17 (1996-97) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste*. Kulturdepartementet.
- St. meld. nr. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Strömbäck, J. (2004): *Den medialiserade demokratin. Om journalistikens ideal, verklighet och makt*. Stockholm: SNS Förlag.

Syvertsen, T. (1992): *Public Television in Transition: A Historical and Comparative Analysis of the BBC and the NRK*. Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy at the University of Leicester, Levende Bilder 5/92, Oslo: KULT/NAVF.

Syvertsen, T. (2004): *Mediemangfold. Styring av mediene i et globalisert marked*. Kristiansand: IJ-forlaget.

Østbye, H. (1988): *Mediepolitikk. Skal medieutviklingen styres?* Oslo: Universitetsforlaget.

Østbye, H. (1995): *Mediepolitikk. Skal medieutviklingen styres?* 2. utgave Oslo: Universitetsforlaget.

Østerud, Ø. (1972): *Samfunnsplanlegging og politisk system. En analyse av offentlig planlegging som politikk og ideologi*. Oslo: Gyldendal.

Østerud, Ø. (1979): *Det planlagte samfunn. Om sentralplanleggingens fremvekst og grenser*. Oslo: Gyldendal.

Østerud, Ø., F. Engelstad & P. Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal Akademisk.