

Regulering av kringkasting i Norge

Hvorfor – hvordan – hva har resultatene vært?

av

Egil Bakke

Forskningsrapport 5/2003

Handelshøyskolen BI

Institutt for offentlige styringsformer
Senter for Medieøkonomi

Egil Bakke:
Regulering av kringkasting i Norge. Hvorfor – hvordan – hva har resultatene vært?

© Egil Bakke
2003

Forskningsrapport 5/2003
ISSN: 0803-2610

Handelshøyskolen BI
P.b. 580
1302 Sandvika
Tlf: 67 55 70 00
www.bi.no

Rapporten kan bestilles fra:

Norli, avd. Sandvika
Telefon: +47 67 55 74 51
Fax: +47 67 55 74 50
Mail: bi.sandvika@norli.no

Forord

Mange økonomer har stilt seg undrende overfor den mangel på nysgjerrighet som vanligvis utvises når det gjelder virkninger av offentlige styringstiltak. Mange tror åpenbart at påviste markedsimperfeksjoner automatisk er rettet opp ved nedsettelse av en offentlig kommisjon (Coase, 1988) eller ved et annet politisk reguleringsstiltak (Stigler, 1975). Inspirert av de kritiske spørsmål bl.a. disse to økonomer har stilt om virkninger av politiske intervensjoner i markedet, har jeg i denne utredning forsøkt å finne ut både hva formålet med kringkastingsreguleringen i Norge har vært og hvilke virkninger den har hatt.

Jeg har i utredningen forsøkt å presisere så langt jeg funnet det mulig de verdiutsagn som ligger til grunn for kringkastingspolitikken. Samtidig har jeg sett det som en oppgave å “problematisere” de offisielle verdiutsagn, både med hensyn til indre konsistens og holdbarhet overfor skiftende samfunnsforhold forøvrig.

Det kan neppe gis noe autoritativt svar på det kontrafaktiske spørsmål om hvordan det norske kringkastingsmarked hadde sett ut dersom vi ikke hadde hatt noen statlig eid allmennkringkaster. Vurderingen av dette spørsmål er sikkert avhengig av øynene som ser, men uansett synes mange indikasjoner å tyde på at også dette “marked”, i langt større grad enn det de politiske myndigheter antar, er i stand til å sørge for mangfold og til å produsere ikke bare de varer og tjenester de fleste vil ha, men også til å betjene nisje-interesser.

Arbeidet med rapporten er finansiert av Hamrins Stiftelse, Jønkøping.

Senter for Medieøkonomi, 22. april 2003.
Egil Bakke, forsker II

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	7
I Kringkasting som reguleringsformål	9
II Hvorfor reguleres næringslivet?	12
III Kringkastingens tilblivelse og første år	17
IV Kringkastingen i de gamle, gode dager: 1945 til 1985	23
V Kringkastingspolitikken i et marked med konkurranse	25
VI P4s søknad om fornyet konsesjons. En illustrasjon	42
VII Hvordan styres kringkastingen i Norge?	44
VIII Hvem styrer og hvem blir styrt?	48
IX Enkelte vurderinger og konklusjoner	52
Referanser	55

Sammendrag

Utredningen tar sikte på å besvare tre spørsmål: a) hva har formålet med kringkastingsreguleringen vært, b) hvilke regulerings- eller styringstiltak er iverksatt og c) hvilke virkninger har politikken hatt?

Det synes klart at kringkastingspolitikken opprinnelig var basert på en antatt markedsimperfeksjon. En statlig kringkaster ble foreslått som et tiltak for å kunne realisere et nasjonalt radiosamband. Men en annen begrunnelse for det politiske engasjement var kringkastingsens potensielle kulturelle betydning, uten at det samtidig ble tilsvarende klarlagt hvorfor dette hensyn tilsa et statlig engasjement.

Styringstiltakene har i hovedtrekk vært lovgivning, konsesjonsvilkår og i den senere tid stortingsmeldinger. Det sentrale trekk ved den politiske "styring" av kringkastingsvirksomheten er kanskje at de politiske myndigheter, på tross av mange politiske utsagn og vedtatte konsesjonsvilkår, allikevel aldri helt presist har klarlagt hva de forventer av den statlige allmennkringkasteren eller av de kommersielle allmennkringkasterne.

Det synes klart at det statlige engasjement er påvirket av en frykt for hva som ellers ville kunne skje på kringkastingsmarkedet. I utredningen gis det uttrykk for tvil om den statlige allmennkringkasterens eller de kommersielle allmennkringkasteres eksistens i noen større grad har bidratt til å bevare vår nasjonale identitet, enn hva som ellers ville ha skjedd på et friere kringkastingsmarked.

I. Kringkasting som reguleringsformål

Kringkasting er i Norge gjenstand for betydelig oppmerksomhet fra mange hold.

I første rekke blir kringkastingsvirksomheten løpende vurdert av lytterne og seerne. Vi har i flere år brukt godt over 300 minutter pr. døgn til forskjellige massemedier, og av mediedøgnet blir mer enn 200 minutter anvendt foran fjernsynsskjermen eller radioapparatet. Det ville vi ikke gjort hvis ikke kringkasting engasjerer. Vi gleder eller ergrer oss over det vi får å se eller høre og vi diskuterer det.

Kringkastingen blir dessuten gransket og vurdert av andre media. Kringkasting er for de øvrige media en seierrik konkurrent. Jo mer folk ser på eller hører på kringkastede sendinger, desto mindre tid vil de bruke på andre medier. Vårt daglige tidsforbruk på aviser, tidsskrifter og ukeblad adderer seg opp til noe over 40 minutter, som virker litt stusselig holdt opp mot vårt kringkastingsforbruk på vel 200 minutter. Bøkene kommer enda lenger ned på ranglisten. Rundt 10 minutter pr. dag er det vi ofrer på boklesning (Andreassen, 2000).

Kringkasting er ikke bare en konkurrent for avisene i kampen om folks interesser og tid, men etter hvert også en konkurrent på annonsemarkedet. For de som har varer og tjenester de ønsker å selge, vil annonsering i fjernsyn eller i radio fremstå som fornuftige alternativer til andre annonseringsmuligheter.

Samtidig som radio og fjernsyn er konkurrent både til aviser, bøker og andre medier både om kundenes tid og penger, vil det også være betydelige felles interesser mellom dem. For det første vil radio og fjernsyn være effektive kanaler for å skape oppmerksomhet om bøker som blir gitt ut og om det som står i avisene. Programmedarbeiderne i radio og fjernsyn vil jevnlig bli "bearbeidet" for at kringkastingen skal omtale kringkastingsens "konkurrenter", aviser og bøker, og dermed i realiteten være et annonseorgan for disse. For det andre vil folks oppmerksomhet om det som har blitt sagt i radio og enda mer om det som er vist på fjernsynet, være godt salgsfremmende stoff for avisene. De som er blitt kjendiser i fjernsynet, vil etter hvert kunne produsere bøker som forlagene kan selge.

Det synes alt i alt å være en tett forbindelse mellom kringkastingen og de andre medier. De er både konkurrenter og de har sterke felles interesser.

Kringkasting er også gjenstand for betydelig politisk interesse. Det var imidlertid ikke generelle politiske hensyn som lå til grunn for etableringen av NRK i 1933. Da hadde private kringkastingsselskaper vært i virksomhet i flere år. Det som drev frem etableringen av NRK, var Telefgrafstyrets forslag om å etablere en rikskringkaster i det øyemed å komme i gang med utbyggingen av et nasjonalt samlende radiosamband. Da det først var enighet om å etablere NRK, ble det også lansert kulturpolitiske argumenter for at staten burde være eier ikke bare av den tekniske installasjon, men også ha et politisk ansvar for innholdet. Den politiske interesse for kringkastingsvirksomheten økte imidlertid betydelig da den teknologiske utvikling åpnet for flere kringkaster, i første omgang flere nærradiostasjoner. På 1960-tallet var det politisk flertall for å legge forholdene til rette for at monopol-kringkasteren skulle kunne utfordres, men det var stor strid om saken. Senere har den teknologiske utvikling, som førte til økt konkurranse for NRK, ikke bare på radiomarkedet, men også på fjernsynsmarkedet, aktualisert behovet for å begrunne eksistensen av NRK som en statseiet institusjon. Den begrunnelse som er anført er i korthet at NRK må anses som en "allmennkringkaster" med viktige samfunnsmessige oppgaver. Den styres av en egen Kringkastingslov og finansieres av lisenser pålagt den enkelte bruker. I tillegg til NRK, den egentlige allmennkringkaster, er ett annet fjernsynsselskap, TV2, og inntil 2003 ett annet radioselskap (først P4, senere P5) gitt anledning til å finansiere sin virksomhet ved landsdekkende reklame. Disse er samtidig gjennom konsesjonsvilkår pålagt visse samfunnsmessige forpliktelser som de må ta hensyn til i sine sendinger. Disse selskapene omtales også som de kommersielle allmennkringkasterne.

Stortinget vedtar NRKs inntekter, lisenser og regler om NRKs adgang til å trekke inn sponsormidler. Politiske myndigheter oppnevner styre og råd for NRK. De kommersielle allmennkringkasterne er organisert som private aksjeselskaper. De politiske rammebetingelser for disse er uttrykt gjennom de konsesjonsvilkår som er fastsatt.

De politiske myndigheter vurderer løpende hvorvidt den egentlige allmennkringkaster, NRK, driver sin virksomhet i samsvar med de politiske føringer som er lagt i Kringkastingsloven og på andre måter. Likeledes vurderer de politiske myndigheter hvorvidt de kommersielle kringkasterne driver i samsvar med konsesjonsvilkårene. For å bistå de politiske myndigheter med vurderingen av allmennkringkasternes virksomhet, er det etablert et Allmennkringkastingssråd med følgende mandat (Allmennkringkastingssrådet, Rapport 2001):

“Rådet skal vurdere om programvirksomheten i NRK, TV2 og P4 Radio Hele Norge er i samsvar med prinsippene for allmennkringkasting slik disse frem-

kommer i TV2s og P4s konsesjonsvilkår og i de overordnede målsettinger som Stortinget har lagt til grunn for NRK's virksomhet. Som grunnlag for vurderingen utarbeider Kulturdepartementet i samråd med kringkasterne og rådet kriterier for evaluering av allmennkringkasting.

Rådet skal ikke vurdere enkeltprogram, men ta stilling til hvorvidt den samlede programprofil er i samsvar med prinsippene for allmennkringkasting.....”

Formålet med denne utredning er å kartlegge hvilke hensyn som har ligget til grunn for de politiske myndigheters intervensjoner på kringkastingsmarkedet og hvordan disse hensyn eventuelt har forandret seg opp gjennom årene. Tre spørsmål stilles.

- 1) *Hva* er det myndighetene har søkt å oppnå ved de lover og regler som er vedtatt, og som er annerledes enn det som ellers ville ha skjedd?
- 2) *Hvordan* er de politiske mål søkt nådd? Hva slags årsaks- og virkningsanalyser har ligget til grunn for de tiltak myndighetene har truffet?
- 3) Hvilke *virksomheter* har politikken hatt? Har myndighetene oppnådd det de tok sikte på?

Før vi behandler disse spørsmål, vil vi i avsnitt II kort redegjøre for de begrunnelser som tradisjonelt blir gitt for politiske myndigheters intervensjon og regulering av næringsvirksomhet.

II. Hvorfor reguleres næringslivet?

I alle land finnes mange offentlige organer som har til formål å regulere næringsvirksomhet på forskjellige områder. Det er vanlig å skille mellom *økonomiske reguleringer*, som har til formål å regulere tilgangen til vedkommende marked og *sosiale reguleringer*, som tar sikte på å styre adferden til de bedrifter som finnes i markedet. Begge reguleringsformene springer ut av en oppfatning om at overlatt til seg selv vil markedet gi resultater som ikke er i samsvar med nasjonale interesser, slik disse blir definert av de politiske myndigheter¹

Dette resultat, at markedet fører til en ressursbruk som ikke er samfunnsøkonomisk optimal, kan dels skyldes at markedet er preget av *imperfeksjoner*. Da vil det som skjer i markedet ikke nødvendigvis resultere i en samfunnsøkonomisk effektiv bruk av ressursene. Den vanligste årsak til slike imperfeksjoner er at den privatøkonomiske tilpasning i markedet vil kunne påføre samfunnet sosiale omkostninger (negative eksternaliteter) som ikke inngår i produsentens eller forbrukerens lønnsomhetsberegninger. En annen form for imperfeksjon er at markedet ikke vil sørge for tilstrekkelig produksjon og tilbud av fellesgoder². Mange anser at eksistensen av markedsimperfeksjoner er en holdbar begrunnelse for å iverksette offentlige reguleringer. Riktigere er nok å si at markedsimperfeksjoner er en nødvendig betingelse for å iverksette offentlige reguleringer, men ikke en tilstrekkelig betingelse.

For å begrense de sosiale omkostninger kan myndighetene pålegge bedriftene å gjennomføre spesifiserte endringer i produksjonsprosessen, slik at de uønskede bivirkninger forsvinner eller blir redusert. En annen reguleringsteknikk er å internalisere de sosiale omkostningene, det vil si å sørge for at disse direkte inngår i bedriftenes eller forbrukernes lønnsomhetsberegninger. Prisene skal "speak the environmental truth", lyder et moderne slagord.

Allikevel er offentlige reguleringer for å rette opp markedsimperfeksjoner ikke uproblematisk. Ett problem i denne forbindelse er at myndighetene i praksis vanligvis ikke erkjenner spørsmålets tosidige karakter. Hvis myndig-

¹ "Overlatt til seg selv" innebærer ikke lovløshet, men at bedriftene ikke pålegges spesielle forpliktelser utover dem som følger av ordinære lover og regler.

² Den viktigste illustrasjonen på sosiale omkostninger eller negative eksternaliteter er miljøskader. En vanlig illustrasjon på et fellesgode er polititjenester og forsvarstjenester.

hetene griper inn for å rette opp eller fjerne et miljøproblem og anvender prinsippet om at forurenseren skal betale, hva enten man pålegger ham visse forpliktelser til å anskaffe nytt produksjonsutstyr eller renseutstyr, eller pålegger ham å betale en fastsatt avgift på den forurensing som skjer (en løsning økonomer vanligvis anbefaler), vil de påføre produsenten (og forbrukerne) en "skade". Ofte vil de politiske myndigheter lukke øynene for dette, at man må veie to skader opp mot hverandre. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er imidlertid spørsmålet hvilken av de to skader som er størst: Forurensningen eller merkostnaden for produsenten/forbrukeren. (Coase, 1960, 1988).

Et annet problem er at slagordet om at forurenseren skal betale, dekker over det forhold at myndighetene sjelden eller aldri vil vite hva de som føler ubehag på grunn av forurensningen egentlig er villige til å betale for å bli kvitt miljøplagene. Deres marginale betalingsvillighet for å få et bedre miljø er ikke kjent og kan ofte ikke klarlegges. Selv om man således i prinsippet forstår at det er to hensyn som må veies opp mot hverandre, vil offentlige reguleringer i praksis ikke nødvendigvis føre til en mer samfunnsøkonomisk løsning enn den markedet i utgangspunktet ledet til. Det skyldes at politiske inngrep ofte er preget av en maksimeringstankegang: Kun det beste er godt nok. I markedet vil den enkelte vanligvis oppføre seg optimaliserende: Godt nok er best.

Forsøk på å korrigere for den type markedsimperfeksjoner som er nevnt ovenfor, resulterer ofte i en form for sosial regulering, en regulering som fastsetter hvordan produksjonsforholdene skal være for at det ytre og det indre miljø i ønsket utstrekning skal tas vare på i. De økonomiske reguleringer, som i hovedsak består i adgangsbegrensninger for å sikre én produsent monopolrettigheter eller på å begrense antallet produsenter, springer ut av andre betraktninger. Dels er disse reguleringene begrunnet med at produksjonsforholdene kan være preget av betydelige stordriftsfordeler, noe som innebærer at én produsent vil kunne fremskaffe det tilbud som svarer til eksisterende etterspørsel billigere enn hvis det er mange konkurrerende produsenter. Dels kan begrunnelsen være den omvendte: At overlatt til seg selv vil markedet bli strupet av en ødeleggende konkurranse som til syvende og sist vil drive alle ut av markedet. For å sikre forbrukerne et tilbud som myndighetene anser som viktig, vil derfor produksjonsretten på visse slike områder bli overlatt til én eller noen få produsenter, for å sikre disse tilstrekkelig lønnsomhet slik at det tilbud myndighetene er interessert i faktisk blir lagt frem.

De aller fleste offentlige reguleringer av markedet, hva enten det gjelder økonomiske reguleringer eller sosiale reguleringer, har imidlertid ikke som utgangspunkt at det eksisterer klare markedsimperfeksjoner. Utgangspunktet er oftere at markedet gir et resultat som de politiske myndigheter ikke liker og heller ikke aksepterer. De kan dels begrunne reguleringen med at markedet ikke sørger for en tilfredsstillende tilgang på “merit goods”³. Ofte vil det være antatte kulturelle verdier som ligger til grunn for at myndighetene støtter “merit goods” i markedet. Det argumenteres også omvendt: Markedet oversvømmer oss med mindreverdige eller endog skadelige varer og tjenester⁴. Dels kan reguleringenes begrunnelse være at markedet ikke skaper virksomhet og arbeidsplasser i alle strøk av landet og fører til politisk uønskede endringer i bosettingsmønsteret, og dels kan reguleringene være begrunnet med ønsket om å styre den økonomiske utvikling slik at det blir truffet klokere investeringsbeslutninger, eller de kan ha til hensikt å sørge for nasjonal kontroll. Fremfor alt har offentlige reguleringer av næringsvirksomhet hatt til formål å sørge for at enkelte varer og tjenester ikke blir for dyre for forbrukerne. Den politiske tanke har vært - og er fortsatt - at visse varer og tjenester er så viktige for folk flest at det fremstår som en politisk oppgave å sørge for at de også i praksis blir tilgjengelige selv for dem med meget lave inntekter. Husleieregulering praktiseres i mange land. I krigstider med vareknapphet blir ofte også andre “nødvendighetsvarer” prisregulert. Et aktuelt eksempel i Norge er barnehageplasser, som det tilsynelatende er et politisk ønske å innføre maksimalpriser på.

Professor Leif Johansen advarte mot å la slike vurderinger inngå i det samfunnsøkonomiske lønnsomhetsbegrepet. Han skriver:

“En kan selvfølgelig tenke seg et overordnet lønnsomhetsmål (av den nær “altomfattende” typen) som på en subjektiv måte tar opp i seg avveiningen mellom totalresultatet og fordelingen når en konflikt mellom disse foreligger. Etter min mening får en imidlertid en klarere og nyttigere begrepsdannelse ved å la lønnsomhetsbetraktningene – også de samfunnsøkonomiske – referere seg til frambringelsen av produksjonsresultatet, mens en lar avveiningen i den nevnte konflikt fremstå eksplisitt som et politisk spørsmål” (Johansen, 1977)

³ “Merit goods are goods that society deems to be especially important and that those in power feel should be required or encouraged to consume (Lipsey and Chrystal, 1995).

⁴ En vanlig uttalelse fra mange markedskritikere er at markedet gir oss alt som kan selges, men ikke det som er av verdi.

Alle grunner som anføres for offentlige reguleringer tar for gitt at reguleringene er nødvendige for å verge allmennhetens interesser. I og med at det vil være divergerende interesser i alle samfunn, vil enhver regulering som utelukker visse løsninger og fremmer andre, nødvendigvis innebære tvangsutøvelse. Den enkelte vil i stor eller mindre utstrekning måtte avstå fra å tilpasse seg i samsvar med sine egne preferanser. Markedet åpner for individuelle løsninger, mens reguleringenes formål er å fremme spesielle løsninger og å unngå andre.

Denne konflikt mellom individuell frihet og offentlig regulering er uunngåelig. Hvis reguleringen er presset på borgerne av et mindretallsstyre eller en diktator, fremstår konflikten i et spesielt lys, men selv om reguleringen bygger på et solid demokratisk flertall er konflikten like reell. Lord Acton hevder at “It is bad to be oppressed by a minority, but it is worse to be oppressed by a majority” (Lord Acton, 1986).

Inntil relativt nylig var det imidlertid liten diskusjon om hvorvidt reguleringene i realiteten tok sikte på å verge “folkets” interesser, i alle fall interessene til det flertall av folket som dannet det demokratiske maktgrunnlag for de offentlige myndigheter. I løpet av de senere år er det imidlertid blitt stilt spørsmål ved denne forutsetning. Det er blitt fremholdt at regulerings- og tilsynsmyndigheter, som opprinnelig var opprettet for å beskytte forbrukernes (folkets) interesser, ofte i praksis beskyttet de bedrifter de hadde til formål å føre tilsyn med. Hvorfor skjedde dette? Lipsey og Chrystal svarer:

“One thesis, championed by the American professor George Stigler (1911 - 1991), is that the regulatory commissions were gradually captured by the firms they were supposed to regulate. In part, this capture was natural enough. When regulatory bodies were hiring staff, they needed people who were knowledgeable in the industries they were regulating. Where better to go than to the people who had worked in these industries? Naturally, these people tended to be sympathetic to firms in their own industries. Also, since many of them aspired to go back to those industries once they had gained experience within the regulatory bodies, they were not inclined to arouse the wrath of industry officials by imposing policies that were against the firms’s interests” (Lipsey and Chrystal, 1995).

I tillegg til forekomsten av *regulatory capture*, er det også påpekt at spørsmålet om de vedtatte offentlige reguleringer i praksis har gitt de resultater som var hensikten med dem, aldri eller sjeldent er undersøkt. George Stigler har hevdet at “The economic role of the state has managed to hold the attention of scholars for over two centuries without rousing their

curiosity”, og han spør: “Why have not the degrees of success of governments in bringing private and social costs together been estimated” (Stigler, 1975).

I de neste avsnitt tas det sikte på å drøfte hvorvidt norsk kringkastingspolitikk og norsk kringkastingsregulering kan analyseres og tolkes på grunnlag av vår generelle forståelse av næringsreguleringens teori og praksis.

III. Kringkastingens tilblivelse og første år

Norsk Rikskringkasting ble etablert i 1933. Det var da et lite antall private kringkastere i virksomhet i Oslo, Bergen og enkelte andre byer, hvorav Kringkastingsselskapet A/S, Oslo var det største. Som en konsekvens av etableringen av en offentlig kringkaster, ble de private kringkastingsselskaperens konsesjoner ikke forlenget. Flere forfattere har beskrevet det som skjedde i denne forbindelse (Dahl, 1999 og Gramstad, 1989). Kort fortalt er historien som følger:

De første private kringkastere i Norge ble etablert så tidlig som i 1925, først i Oslo. Deres sendinger var reklamefinansierte. De viktigste interessenter og drivkrefter var radioapparatprodusentene. Det var opprinnelig lite politisk engasjement i saken. Enkelte private aksjonærer i det lokale radioselskap for Oslo, blant andre C.J. Hambro, rettet imidlertid på en generalforsamling i slutten av 1920-årene kritikk mot innholdet og formen på selskapets sendinger. Kritikken gjaldt mangel på lødighet og dels at programmene var for Oslo-orienterte.

Det synes imidlertid klart at det ikke var interesse for eller kritikk av programinnholdet som førte til at Stortinget i 1933 vedtok at staten skulle ta over det hele. Pådriveren var som nevnt Telegrafstyret, som var av den oppfatning at de private selskaper var en bremse på utbyggingen av et nasjonalt radiosamband. Telegrafstyret så på en slik utbygging som en samlende nasjonal oppgave og fremmet i 1929 et forslag til Handelsdepartementet om å etablere ett selskap for å forestå utbygging av kringkasting for hele landet. For Telegrafstyret var utbyggingen av infrastrukturen det sentrale. Det foreslo at programinnholdet kunne private interesser ta seg av på samme måte som i Sverige, og det ble vist til at "pressen" hadde erklært seg villig til å påta seg en slik oppgave.

Handelsdepartementet la i 1930 frem for Stortinget en proposisjon⁵, *Om ordning av og landsplan for kringkastingen i Norge*. Forslaget bygde i hovedtrekk på Telegrafstyrets forslag. Da proposisjonen passerte Statsråd dissenterte imidlertid Kirkedepartementets sjef, og ga uttrykk for staten burde overta *hele* kringkastingvirksomheten, ikke bare den tekniske utbygging. Stortinget vedtok da ikke å behandle saken. Kirkedepartementet nedsatte deretter selv et eget utvalg til å utrede spørsmålet. Dette utvalget kom til at programmene var det viktigste spørsmål. Alt det andre var bare "midler". Det ga uttrykk for at fagdepartementet burde være Kirke-

⁵ St.prp. nr. 70.

departementet. Utvalget fremholdt at spørsmålet om hvordan programinnholdet burde være, var et kulturpolitisk spørsmål. Folkeopplysning og undervisning ble trukket frem som viktige oppgaver.

I den proposisjon Handelsdepartementet fremmet om saken i 1932⁶, ble det på samme måte som da saken ble lagt frem i 1929, anført at det måtte være en viktig oppgave å sørge for at dette tilbud ville kunne mottas av alle landets innbyggere, også de som bodde i de strøk av landet der kringkastingsvirksomhet ikke ville kunne bære seg ut fra markedsøkonomiske lønnsomhetskriterier. Tilrådingen gikk dessuten ut på, i samsvar med det som Kirkedepartementets utvalg hadde hevdet, at det offentlige burde forestå programinnholdet og at utformingen av dette måtte overlates til en særskilt offentlig programinstitusjon. Denne skulle ha en selvstendig stilling, ledet av programnemnder som skulle være allsidig sammensatt.

Debatten resulterte som allerede nevnt i at Stortinget i 1933 vedtok å etablere Norsk Rikskringkasting og vedtok en Kringkastingslov. Etter §1 i denne lov skulle NRK ha “enerett til å opprette og drive stasjoner og anlegg til kringkasting av muntlige meddelelser, musikk, bilder og lignende”⁷. Samtidig med at NRK ble etablert, ble de private kringkastingselskaperes konsesjoner trukket tilbake og selskapene nedlagt, visstnok etter å ha mottatt en viss erstatning. Dette skjedde allikevel ikke uten sverdslag. De gamle aksjonærene i Kringkastingselskapet følte seg lurt og beskyldte NRKs ledelse for korrupsjon. Et granskningsutvalg avviste imidlertid alle påstandene fra Kringkastingselskapet som grunnløse. “NRK var nå beskyttet av staten”, heter det lakonisk. (<http://engberg.com.norsk.historienrk.htm>).

Den debatt som fant sted i Stortinget utover i 1930-årene, dels i forbindelse med behandlingen av Kringkastingsens budsjett, dels på grunnlag av interpellasjoner, indikerer at de kulturbegrunnelser som var blitt anført, ikke hadde noe særlig konkret innhold. Ett spørsmål som lenge dominerte den politiske debatt om kringkastingen gjaldt i hvilken grad programinnholdet i bladet ”Hallo Hallo” skulle stilles vederlagsfritt til rådighet for andre aviser. Da det i debatten ble anført at det muligens var begått mislige handlinger⁸,

⁶ St. Prp. nr. 69.

⁷ Det kan synes oppsiktsvekkende eller fremsynt at loven inneholdt bestemmelser om enerett til å vise ”bilder”.

⁸ Det ble bl.a. lagt fram påstander om urimelige styrehonorarer og om at styreformannen, dr. Arnold Ræstad, hadde anvendt NRKs kasse som en privat bank for seg og sin familie. Disse og andre anklager ble avvist av et granskingsutvalg som ble etablert (Dahl, 1999).

fikk spørsmålet stor politisk interesse (dengang som nå). Et annet debatttema var reklameinnslagene. Flere representanter mente at de hadde ikke noe i en rikskringkaster å gjøre. Ytterligere et tema som vakte spesiell interesse i Stortinget, var Kringkastingens behandling av ”politiske” spørsmål. Det ble rettet kritikk mot styret for NRK for at det hadde latt avholde politiske foredrag. Andre kritiserte institusjonen for å sende foredrag som i formen var saklige, men i realiteten fordekte politiske ytringer. I Stortinget ble denne kritikk imidlertid nyansert noe. I budsjettinnstillingen for perioden 1.7. 1934 til 30.6. 1935 sa komiteen: “Derimot må forsøket med de politiske radioforedrag før stortingsvalget sies å være falt særlig heldig ut og vakte stor interesse hos lyttere i alle samfunnslag”. Denne betingede ros til tross, representanten C.J. Hambro henstilte allikevel i 1935 til Regjeringen om å fastsette instruks for programsjefen og programrådet, “slik at bruk av kringkastingen til utredninger og enhver form for agitasjon mot staten, statsmakten og grundloven, utelukkes”.

På bakgrunn av det som var blitt sagt i proposisjonen om at rikskringkastingen måtte anses som en kulturinstitusjon og at kringkastingens hovedoppgaver bl.a. måtte være folkeopplysning og undervisning, kan det være av interesse å gjengi noen strukturtall for programinnholdet⁹. Musikk la beslag på mer enn 30 prosent av sendetiden. Det ble gjort forsøk på å spille mer norsk musikk, men det var åpenbart vanskelig å nå dette målet i praksis. Norsk folkemusikk fikk imidlertid innpass. En tredjedel av musikk-sendetiden var grammofonmusikk og dominert av utenlandske opptak. Foredrag og dramatiske fremføringer utgjorde i 1933 opp i mot 30 prosent av sendetiden. Sammensetningen av foredragsvirksomheten forandret seg markert. I 1927 dreide ca. 60 prosent av foredragene seg om kulturelle emner, mot ca. 28 prosent i 1933. Foredragene kom langt mer til å være viet praktiske og aktuelle emner, 56 prosent i 1933 mot 26 prosent i 1927. Nyheter og aktuelle innslag sto for litt mindre enn 20 prosent og gudstjenester for litt mindre enn 10 prosent i 1933. Språkundervisning la beslag på 1,5 prosent av sendetiden, barneprogrammer 1,4 prosent.

En ting er imidlertid den kvantitative fordeling, noe annet er kvaliteten på sendingene. Hambro var fortsatt den sterke refser og advarte mot forflatning av programmene. Han mente at det var en fare for at rikskringkastingens programmer, slik de var, “ville gjøre det store flertall av folket til analfabeter og gjøre lesekunst og skrivekunst til en ting som hørte hjemme på museene”.

⁹ Kilde: Melding fra Riksprogramchefen I vedlegg til Kirkedepartementets melding til Stortinget om Rikskringkastingens virksomhet 1937/38 og (Dahl 1999)

Av denne korte fremstilling av Norsk Riksringkastings etablering og første år går det frem at det ble anført to forskjellige begrunnelser for at staten burde overta ansvaret for utbyggingen og driften. For Telegrafstyret, Handelsdepartementet og i første omgang også regjeringen, var hovedbegrunnelsen å få utbygd en moderne infrastruktur for radiosamband i Norge på landsbasis. For Kirkedepartementet, og også etter hvert hele regjeringen, var selve kringkastingsvirksomheten anført som å være av størst viktighet. Den tekniske utbygning var som nevnt bare å anse som “midler”.

Det var denne siste begrunnelsen som ble avgjørende for kringkastings organisering. Det er imidlertid klart at det ikke var den politiske interesse for programvirksomheten som drev saken frem og det var i og for seg ikke noen fundamental kritikk av den kringkasting som allerede foregikk i privat regi som var utgangspunktet for etableringen av den statlige riksringkasting¹⁰. Det var heller slik at når det først var enighet om at det burde etableres en nasjonal kringkaster for å få bygd ut telekommunikasjonsnettet over hele landet, så ble det mobilisert kulturpolitiske argumenter som tilsa at staten ikke burde nøye seg med å stå for den tekniske utbygging, men at staten også burde overta ansvaret for programmene.

I relasjon til de problemstillinger som er skissert i avsnitt II ovenfor, kan man med en viss rett konkludere med at etableringen av en riksringkasting kom som et svar på en antatt markedssvikt. Markedet, slik det var organisert med flere mindre, lokale kringkastingselskaper, ville etter Telegrafstyrets oppfatning ikke være i stand til realisere det tekniske utbyggingsbehov Telegrafstyret mente å se. Andre land utviklet omtrent på samme tid et nasjonalt radionett uten statlig medvirkning, men slik forholdene lå an i Norge, topografisk og demografisk, kan mye tale for at Telegrafstyrets vurdering var riktig.

Telegrafstyrets argumentasjon for å etablere en nasjonal kringkaster bygde ikke på noen påvisning av at markedet led av markedsimperfeksjoner. Det ville trolig ha vært mulig, med våre dagers terminologi og med våre dagers argumentasjonsteknikk, å legge frem “regnestykker” som sannsynliggjorde at den nasjonale utbygging av radiosamband som ble foreslått var samfunnsøkonomisk “lønnsom”. Det ble imidlertid ikke lagt frem noen slike beregninger. Begrunnelsen var enklere og den samme som for mange andre nasjonale tekniske satsninger på vei og bane, at en slik utbygning måtte

¹⁰ “Ved opprettinga av landsomfattande kringkasting i Norge vart altså føremålet med kringkasting i liten grad drifta. Initiativet kom frå Telegrafstyret som m.a. ønskte kontroll med radioverksemda og bruken av frekvensar” (Gramstad, 1989).

anses som et ledd i nasjonsbygningen. Den måtte anses som et ledd i den unge stats bestrebelser på å utvikle seg.

Telegrafstyrets og spesielt Handelsdepartementets understrekning av at utbyggingen måtte komme alle til gode og ikke bare skje i de strøk der den var lønnsom ut fra privatøkonomiske kriterier, understreker også at utbyggingen av denne form for teknisk infrastruktur ble ansett som en samlende nasjonal oppgave. Dette var et tilstrekkelig argument. Drivkraften bak forslaget var Telegrafstyret.

Mens etableringen av en nasjonal kringkaster synes klart og tungtveiende begrunnet ut fra tekniske overveielser, var de kulturargumenter som ble anført lite presise. Det er lite som taler for at regjeringen eller Stortinget kjente til de programformuleringer BBCs første sjef, John Reith, hadde lagt frem allerede i 1924 for kringkastingen i England.¹¹ Reith ga uttrykk for at den nasjonale kringkaster måtte være uavhengig av de politiske myndigheter. Han hevdet videre at den nasjonale kringkaster måtte dekke hele landet og videre at det måtte stilles krav til programkvaliteten, bl.a. ved at programmene måtte ta sikte på å utvide lytternes interesser og således ikke kunne nøye seg med å gi lytterne det de ønsket. Den engelske offentlige komite (Crawford-komiteen), som noen år senere fremmet forslag som førte til etableringen av BBC, tok utgangspunkt i de synspunkter John Reith hadde presentert, men tilrådte egentlig noe ganske annet, at den kringkasting som ble foreslått etablert skulle drive “public service broadcasting”, den skulle også gi lytterne det de ønsket å få. Men de engelske argumenter synes som nevnt ikke å ha spilt noen rolle for det norske vedtak om å etablere en statseiet rikskringkasting. Det ble imidlertid opprinnelige i den norske debatt klart gitt uttrykk for at rikskringkastingens oppgave ikke måtte være bare å gi lytterne det de ønsket, men å gi dem det de hadde behov for, programmer som kunne utvikle dem. Men hva dette var, hvilke kulturelle kvalitetskrav som burde stilles, var lite presist beskrevet.

I realiteten synes det, både i forbindelse med etableringen av rikskringkastingen og i de første år etter at driften kom i gang, som om det politiske engasjement hva angår innholdet i sendingene har vært moderat. Det ble reist interpellasjoner i Stortinget om sendingsinnholdet, men det kan virke som om kirkeministeren konsekvent avsto å gripe inn. Han viste til at NRK var etablert som en statseiet institusjon, men at etableringen var basert på en forutsetning om at driften måtte forestås av kringkastingssjefen og de programnemnder som var opprettet. Til den årsmelding som NRK la frem for virksomhetsåret 1937/38 og den vedlagte oversikt fra kringkastingssjefen

¹¹ John Reith var samferdselsminister i Churchills samlingsregjering 1940-1945.

om strukturen i programinnholdet, hadde Kirkedepartementet intet å bemerke.

Det kan virke som om den strid som utspant seg mellom de to konkurrerende departementer, Handelsdepartementet som Telegrafstyret sorterte under og som dermed hadde ansvaret for utbyggingen og den tekniske drift av radiosambandet, og Kirkedepartementet som understreket sakens kulturelle betydning, på en måte var formalistisk. Det var en kamp om revir, men intet ble lagt frem som indikerte at de kulturelle hensyn ville tjene eller tape avhengig av hvilke administrative løsninger som ble valgt.

IV. Kringkastingen i de gamle, gode dager: 1945 til 1985

Kringkastingsloven ble først endret i 1939 og ble også i 1948 gjenstand for betydelige endringer. Men det var ikke kulturspørsmål som foranlediget lovendringene. De kom som et svar på administrative og organisatoriske spørsmål. De spørsmål som ble drøftet i forbindelse med lovendringen i 1948 var bl.a. hvordan forholdet mellom programsjefen og styret burde være, om myndighets- og ansvarsavgrensningen mellom programsjefen og den tekniske sjef, tilsvarende avgrensningsspørsmål mellom programsjefen og programutvalgene og en mer generell diskusjon om kringkastings-selskapets innflytelse eller herredømme over den tekniske utbygging.

Det syn som vant frem var at programsjefen burde ha det fulle “redaktør-ansvar”, og ha tittelen kringkastingssjef. Det var også kringkastingssjefen som skulle representere kringkastingen utad. Kringkastingen fikk ved denne lovendring styringen med den tekniske utbygging og drift, men skulle i disse spørsmål sortere under det departement som hadde det politiske ansvar for Televerkets virksomhet. Det ble også vedtatt at NRK skulle overta innkrevningen av lisensavgiftene og kontrollere at det ikke fant sted tyvlytting.

I den omfattende debatt som gikk forut for lovendringsvedtaket, synes spørsmålet om den ene eller den annen løsning ville sette kringkasteren bedre i stand til å løse sine kulturelle oppgaver knyttet til å drive folkeopplysning og undervisning, ikke å ha vært drøftet.

I november 1970 nedsatte regjeringen et utvalg med oppdrag å utrede en ny revisjon av kringkastingsloven. Formelt var det igjen de administrative og organisatoriske spørsmål som sto i fokus. Utvalgets utredning, som ble lagt frem i 1972, hadde således også tittelen *Norsk Rikskringkasting - Organisasjon og ansettelsesvilkår*. Og igjen må det konstateres at proposisjonen ikke drøftet hvilke kulturelle oppgaver NRK burde ha, eller om institusjonen hadde løst sine kulturelle oppgaver på en tilfredsstillende måte.

Det foregikk imidlertid fra slutten av 1960-årene til godt ut i 1970-årene en ganske voldsom debatt om NRKs væremåte. Nye medarbeidere lot seg ikke binde av de objektivitetskrav som hadde vært praktisert, men presenterte subjektive reportasjer med tildels sterk samfunnskritikk. Mange vurderte det som om NRK hadde utviklet seg til et talerør for svært radikale idéer. For en mer inngående fremstilling av denne strid, se *Over til Oslo. NRK som monopol 1945-1981*, spesielt kap. 7, (Dahl og Bastiansen 1999).

Det synes riktig å si at denne strid ikke direkte resulterte i noen politiske styringsinngrep overfor NRK. Men på lengre sikt hadde striden store konsekvenser, bl.a. at det senere ikke var noen betydelig politisk motstand mot å la den teknologiske utvikling bryte ned NRKs monopolstilling. Selv om det fortsatt ville være et legitimt behov for å regulere frekvensutnyttelsen, slik at ikke stasjonene forstyrret for hverandre, åpnet utviklingen for mange flere operatører. Samtidig ble det langt enklere enn før å etablere nye radiosendere. Lokalradioer sprang frem som paddehatter. Endelig ble det lettere å ta inn flere fjernsynskanaler, dels som følge av bedre antenner, dels som følge av organisert formidling via kabelselskaper. Satellittoverføringer økte samtidig antallet fjernsynsprogrammer som potensielt kunne tas inn, og nye fjernsynsselskaper ble etablert. Mange politikere anså denne utvikling som svært ønskelig. Flere radiostasjoner ble ansett som en garanti for ytringsfriheten. Som indikert ovenfor, var det ingen prinsipiell politisk beslutning å avvikle NRK-monopolet. Men det var heller ingen politisk vilje til å unngå en slik utvikling, men heller et ønske om at dette faktisk skjedde. Misnøye med NRK lå bak, men formodentlig også en antakelse om at det ikke var mulig å stanse fremveksten av konkurrerende radio- og fjernsynstasjoner.

Mot slutten av 1980-årene var den nye konkurransesituasjonen et faktum. Det kunne da reises spørsmål hvorfor staten overhodet eide og drev et kringkastingsselskap. Etter at NRK var blitt etablert i 1933 og frem til slutten av 1980-årene, da den tekniske utvikling innebar at kringkastingssonopolets dager var omme, var det aldri lagt frem en sammenfattende begrunnelse for hvorfor det ut fra kulturelle hensyn måtte anses som en statsoppgave å drive kringkastingsvirksomhet. Det var først nå, da NRK ble utsatt for konkurranse, at det ble aktuelt å legge frem en begrunnelse for hvorfor NRK burde bevares og beskyttes for å hindre at den ble slått ut av de kommersielle selskaper som var i ferd med å etablere seg på kringkastingsmarkedet.

V. Kringkastingspolitikken i et marked med konkurranse

Den nye konkurransesituasjonen førte i første omgang til at Stortinget i løpet av 1980-årene vedtok særlover for å regulere det som skjedde. I november 1987 fikk vi egen lov om nærkringkasting. I juni 1988 fikk vi lov om kabelsendinger og i desember 1990 lov om reklame i kringkasting. I Ot. prp. nr.78 (1991-92) la Kulturdepartementet frem forslag om å samarbeide disse fire lovene i én kringkastingslov. Departementet gjorde imidlertid oppmerksom på at de endringer som ble foreslått stort sett var av formell karakter. Spørsmål om eventuelle prinsipielle endringer, som enkelte av høringsinstansene hadde tatt opp i sine uttalelser, ville departementet komme tilbake til i en egen melding om mediepolitikk, som det antok ville bli lagt frem i 1993.

De endringer som ble foreslått i proposisjonen gikk bl.a. ut på at NRK, TV2 og P4 skulle bli likestilt når det gjelder retten til å opprette og drive sender- og omformeranlegg. Dette skulle skje på den måte at NRKs tidligere lovfestede rett til å opprette og drive *anlegg for kringkasting* ble opphevet og at NRK, på samme måte som TV2 og P4, måtte søke om konsesjon til opprettelse og drift av anlegg. NRKs lovfestede rett til å *kringkaste* ble imidlertid opprettholdt, mens de øvrige allmennkringkasterne, TV2 og P4, måtte søke om konsesjon for dette.

I proposisjonen ble forholdet til EU's regelverk omtalt. EU hadde i 1989 vedtatt et fjernsynsdirektiv som pålegger medlemsstatene å ikke hindre videresending i kabel av fjernsynssendinger som ellers ikke er i strid med de bestemmelser som er gitt i direktivet. Kulturdepartementet ga i proposisjonen uttrykk for at norsk lovgivning på de aller fleste områder allerede var i samsvar med direktivets bestemmelser. Ett problem kunne tenkes å oppstå: Etter direktivet var reklame for alkoholholdige drikkevarer tillatt. Departementet viste imidlertid til at EØS-avtalen gir EFTA-landene adgang til å nekte å videresende selve reklameinnslagene for alkohol. I proposisjonen ble videre drøftet hvordan ansvarsreglene er å forstå hva angår satelittsendte programmer. Spørsmålet var hvilket land som har ansvaret for å kontrollere at sendingsinnholdet er i samsvar med EU-direktivet, det land som mottar sendingene, det land som fysisk er base for utsendingene, eller det land hvor senderen juridisk hører hjemme.

Det er imidlertid klart at den nye konkurransesituasjonen ikke bare krevde lovtekniske endringer og andre regelendringer, men mer fundamentalt at myndighetene begrunnet på en annen måte enn hittil hvorfor vi hadde en statlig kringkaster og hva formålet med den skulle være og mer generelt hva

formålet med kringkastingsreguleringene i sin alminnelighet var. I den nye begrunnelse som da ble presentert sto begrepet “allmennkringkasting” sentralt. Formålet var å sørge for at det norske folk fikk tilgang til en “allmennkringkaster” og at det ikke ble prisgitt de tilbud som ville være å finne på et kommersielt kringkastingsmarked.

I den melding som ble advisert i Ot. prp.nr. 78 (91 - 92), St. meld. nr. 32 (1992 - 1993), *Media i tida*, ble det gitt en bred omtale av allmennkringkastingsbegrepet. I meldingen heter det bl.a.:

“Omgrepet allmennkringkasting er ei tillemping av den engelske nemninga “public service broadcasting”. Omgrepet vart teke i bruk i Noreg på slutten av 1980-talet i samband med innføringa av kommersielt fjernsyn. Det var då behov for ei klargjering av skiljet mellom NRK som tradisjonell offentleg kringkaster og nye kommersielle kanalar.

Det er tre sentrale element som er innhaldet i omgrepet allmennkringkasting. Eit element inneber at allmennkringkastinga skal vere eit offentlig gode i den tydinga at ho skal vere eit tilbod til heile befolkninga, same kvar dei bur i landet. Det er med andre ord ein føresetnad om ei geografisk spreiding av tenestene.

...

Eit anna element inneber at allmennkringkastinga skal vere med på å sikre den allmenne samfunnsdebatten ved m.a.å vere ein kanal for offentleg debatt. Målet på dette punktet har tradisjonelt vore at allmennkringkastinga slik skal ha ein sentral funksjon i å halde oppe eit demokratisk samfunn. Tradisjonelt i denne samanhengen står også allmennkringkastaranes tradisjonelt viktige funksjonar som folkeopplysarar og kulturformidlarar.

...

Det tredje sentrale elementet inneber at allmennkringkastinga skal tene publikum. Den engelske nemninga kan også lesast som “kringkasting i publikums teneste”. Denne tydinga av ordet viser til publikum som mediebrukarar. Slik sett inneheld omgrepet eit marknadsbasert element. Med auka konkurranse frå kommersielle kanalar, er det no ein tendens til å vektlegge dette elementet noko sterkare enn tidlegare.

I denne samanhengen har det vore ein klar føresetnad at allmennkringkastarane skal tilby program både til breie og smale grupper av lyttarar og sjåarar. Dette inneber at populærprogram og underhaldningsprogram har ein sjølvstøtt plass i programtilbodet frå allmennkringkastarane. Føresetnaden har likevel óg vore at slike program ikkje skal ha nokon dominerande plass i det samla programtilbodet, men dei skal vere ein av flere programkategoriar. Det er ikkje i samsvar med omgrepet allmennkringkasting dersom berre popularitetskriterium blir lagde til grunn”.

I meldingen viste departementet til en tidligere melding om kringkasting og dagspresse (St. meld. 26 for 1991-92), der det ble gitt uttrykk for at:

“Fjernsynet er i dag det mediet som i størst grad pregar kulturen vår. Dersom dette mediet ikkje i vesentleg grad speglar nasjonal kultur, nasjonale særdrag osv., er det ein fare for at påverknaden på dei små kulturnasjonane i Europa blir så stor at mangfaldet i kulturane risikerer å forsvinne”.

Den eneste måten å møte denne utfordringen på, sa departementet i denne meldingen, er å styrke den norske allmennkringkastingen.

Forenklet kan man si at det er presentert tre hovedbegrunnelser for (og krav til) en allmennkringkaster:¹²

1. Den skal kunne høres eller sees av alle,
2. Den skal være et kulturbærende og samlende instrument for samfunnsdebatten, og
3. Den skal være i publikums tjeneste.

Det allmennkringkastingsbegrep som departementet anvender, er ikke presist. Alle de tre sentrale krav eller forventninger som er trukket frem kan tolkes på forskjellige måter, og de to siste kravene kan til en viss grad være i strid med hverandre.

Ad 1: Allmennkringkasteren skal kunne høres og sees av alle

Om det første kravet, at allmennkringkasteren skal være et tilbud til hele befolkningen, sier departementet at det anser allmennkringkasting som “eit offentlig gode”. Det er klart at i alle fall fjernsyn ikke er noe tradisjonelt fellesgode, slik begrepet brukes i økonomisk teori¹³. Riktignok er det slik at fjernsynet oppfyller ett kjennetegn på å være et fellesgode, det er “non-rivalrous”. Det betyr at når programmet først er laget og sendt, påføres ikke

¹² Generelt er det anført mange formål for mediepolitiske inngrep: Å sikre mangfold, kvalitet og pluralisme, å sikre demokrati og offentlighet, å sikre nasjonal kultur og identitet, å beskytte minoriteter, forbrukerne, sikre likhet i tilbudet og en nasjonal medieindustri. (Syvertsen, 2000)

¹³ I økonomiske lærebøker fremholdes at et *public good* må ha to egenskaper. Det må for det første være “non-rivalrous”, det vil si at de totale produksjonsomkostninger ikke øker, når antallet forbrukere øker eller at når en eller flere forbrukere øker sitt forbruk av varen, reduseres ikke andres forbrukermuligheter. Det må dessuten være “non-exclusable”. Det vil si at når varen eller tjenesten først er produsert, er det ikke mulig å hindre at hvem som helst forbruker varen eller tjenesten og det er heller ikke mulig å måle hvor mye av tjenesten den enkelte forbruker anvender (Lipsey and Chrystal, 1995).

produsenten ytterligere kostnader om flere ser eller hører programmene. At flere seere og hørere melder seg, reduserer heller ikke seer- og lyttermulighetene for dem som allerede bruker dette godet. Men fjernsyn oppfyller ikke det annet kriterium for å kalles et fellesgode: Det er ikke “non-exclusable”. Den tekniske utvikling har gjort det mulig å kreve betaling fra dem som drar nytte av sendingene, selv om det ikke er vanlig. Radiosendinger synes derimot å oppfylle begge kriteriene og må teknisk kunne anses som et fellesgode¹⁴.

Departementet understreker imidlertid at det som ligger i at kringkastingen etter dets mening er et offentlig gode, er at tilbudet faktisk når ut til hele landet. Det var dette som var Telegrafstyrets begrunnelse i 1920-årene for å etablere et rikskringkastingsselskap. Med private kringkastingsselskaper ville vi ikke, i alle fall ikke tilstrekkelig hurtig, få et nasjonalt radiosamband. Men kravet om landsdekning anses ikke oppfylt ved at folk i perifere strøk kan ta inn radio- eller fjernsynsprogrammer i sin alminnelighet. Kravet om landsdekning er et krav om at det er allmennkringkasterens programmer som skal nå frem til alle. Kravet er at det man kaller allmennkringkasting skal være landsdekkende.

Dette første elementet i allmennkringkastingsbegrepet synes i dag i hovedsak å være oppfylt. NRKs og TV2s sendinger er i dag tilgjengelige over hele landet, og den teknologiske utvikling tyder klart på at det vil de *fortsatt være*, uansett om sendingene skjer analogt eller digitalt. Men kravet om landsdekning er oppfylt på forskjellige måter rent teknisk. I meldingen sier departementet at det ikke er aktuelt med proteksjonistiske tiltak “som t.d. å nekta spreiring av utanlandske kanalar i norske kabelnett”. Det vil ikke, sier departementet, være i samsvar med gjeldende internasjonale regler og heller ikke i samsvar med ytringsfrihetsprinsippet og ønsket om kulturell utveksling over landegrensene.

Spørsmålet om hvorvidt det bør satses på å bygge ut et landsdekkende bakkebasert digitalt fjernsynsnett har imidlertid på nytt aktualisert spørsmålet om hva som ligger i kravet “landsdekkende”. Det synes klart at kravet ikke betyr “100 prosent”, men noe mindre¹⁵. Mange som har uttalt seg om de konsesjonsvilkår som bør stilles til en utbygger av et slikt digitalt bakkebasert “landsdekkende” fjernsynsnett, har understreket at et for høyt

¹⁴ Dette er ikke til hinder for at radiosendinger i overveiende grad forestås av private foretak, som oftest på forretningsmessig grunnlag. Mangel på “exclusability” løses ved reklamefinansiering.

¹⁵ Saken er ikke triviell, jfr. den pågående debatt (mars 2003) om redusert lisens for dem som ikke kan ta inn NRK 2.

ambisjonsnivå vil være meget kostbart. Hvis man aksepterer at det digitale nettet tar sikte på å nå 70 - 75 prosent av potensielle seere, vil det kunne være et lønnsomt prosjekt, men hvis man insisterer på at det skal nå alle, vil det ikke kunne etableres uten offentlig støtte. Dessuten er det påpekt at selv om det bakkebaserte nettet ikke når flere enn f. eks. 75 prosent av seerne, vil de øvrige kunne få samme digitale tilbud via satelittsendinger, eventuelt kombinert lokalt med andre tekniske løsninger.

Det er imidlertid klart at et sentralt politisk argument for å få etablert et landsdekkende bakkebasert digitalt fjernsynsnett, er frykten for at mindre ambisiøse løsninger vil svekke allmennkringkasternes posisjon¹⁶. De konsekvensbetingelser som foreløpig er antydnet for dem som eventuelt er villige til å bygge ut et landsdekkende digitalt bakkebasert fjernsynsnett, forutsetter at nettet skal stilles til rådighet nettopp for allmennkringkasterne. Hvis kravet om landsdekning oppgis, vil allmennkringkasteren kunne miste sin dominerende stilling i de strøk av landet der seerne og lytterne må velge andre tekniske løsninger for å få dekket sitt behov for radio- og fjernsynssendinger.

Kravet om at allmennkringkasterne skal være landsdekkende hviler på den oppfatning at allmennkringkasterne er av stor nasjonal betydning, at det vil være et kulturelt tap om allmennkringkasteren, i første rekke NRK, taper i konkurransen med de rene kommersielle kanaler. Det innebærer at det i realiteten er to "innholdskrav" som myndighetene stiller til både NRK og de "kommersielle allmennkringkasterer" av betydning; kravet om at allmennkringkasterne skal ha en samlende nasjonal funksjon og at de skal stå for kvalitet.

Ad 2: Allmennkringkasteren skal være et kulturbærende og samlende instrument for samfunnsdebatten

Det andre kravet som stilles til en allmennkringkaster er at den skal være en kanal for offentlig debatt. Departementet mener at det er viktig for demokratiet at allmennkringkasteren viderefører sin rolle som folkeopplyser og kulturformidler. Det har herunder vært ansett som viktig at allmennkringkasteren er en samlende kanal. Men samtidig blir det understreket at allmennkringkasteren skal være pluralistisk og at den skal gi et variert bilde av det norske kultur- og samfunnslivet. Dette politiske krav synes å være motsetningsfullt og til dels uklart. Det kan gi grunnlag for mange spørsmål.

¹⁶ Ett argument i denne forbindelse er at etableringen av et landsdekkende digitalt fjernsynsnett vil innebære betydelige besparelser for allmennkringkasterne, som da vil kunne avvikle sine analoge sendinger.

Det må stilles spørsmål ved om dette er en realistisk forventning. Allmennkringkasteren vil under alle omstendigheter bare være én kanal blant mange kanaler for offentlig debatt. Den offentlige debatt foregår på en vid og variert arena. Det er nærliggende først å tenke på den debatt eller meningsutveksling som skjer i avisene og i tidsskriftene, norske og utenlandske. Dernest har man den debatt som foregår i utallige foreninger og interesseorganisasjoner. Samfunnsdebatten foregår på de akademiske læresteder og i skolene. Debatten foregår i det sivile samfunn, mellom venner, i familiene og i nærmiljøet. Nær sagt alle deltar i samfunnsdebatten. Noen er mer fremtredende enn andre. Enkelte av våre politiske representanter kan være betydningsfulle påvirkere, men politikerne er vanligvis ikke de som markerer seg som tunge i idédebatten. Viktigere er å slå fast at samfunnsdebatten ikke “styres” og heller ikke kan styres. Den er mangesidig og uklar, og hvilke idéer og verdioppfatninger som til syvende og sist vinner frem, er ikke mulig å forutsi. Det er antakelig riktigere å tenke seg at intet bestemt syn vinner frem, men at det alltid vil være en levende konkurranse mellom forskjellige syn og verdioppfatninger.

Når først radiomonopolets dager var over og deretter også fjernsynsmonopolets, vil ingen kringkaster, like så lite som noen enkelt avis eller enkelt forlag, klare å dominere mediebildet og være et forum for en “samlende” debatt. Det kan anses å være av nasjonal verdi at “alle” har hørt og sett de samme programmene. Det binder oss sammen å ha hatt felles opplevelser og et felles samtaletema. Men ikke desto mindre må det også anses som et gode at det eksisterer flere konkurrerende lytter- og seertilbud. Dette mangfoldet er av kulturell verdi og viktig å beskytte.

Mange betrakter massemedia som spesielt viktige kanaler for den offentlige debatt, selv om “debatten” i realiteten foregår på en langt større arena. Men de forskjellige massemedias muligheter for å være effektive kanaler for samfunnsdebatten er også begrenset. Det er ikke slik at avisene uten videre står til disposisjon for folk som har noe på hjertet. Enda vanskeligere er det å slippe til i radio eller fjernsyn. Adgangen til å ytre seg i media er i praksis sterkt begrenset og i realiteten styrt av media selv. Eierne, redaktørene, og kanskje i første rekke de mediaansatte, kontrollerer “den offentlige debatt”. De kontrollerer ikke bare hvem som skal få ytre seg, men de kontrollerer også hva som skal drøftes. De aller fleste borgere har således ingen muligheter til å spre sine synspunkter gjennom massemedia. Det synes derfor å være urealistisk å forvente at NRK, i noen større grad enn andre media, vil kunne bli en dominerende, kanskje heller ikke en betydningsfull, kanal for offentlig debatt. Allmennkringkasteren gir på samme måte som

avisene, sine ansatte spesielle muligheter til å få frem *sine* synspunkter og til å få andre media til å fokusere på de spørsmål som *de* selv er interessert i.

Dette, at den enkelte avis eller den enkelte fjernsynskanal styrer den “debatt” som foregår hos seg, kan ikke direkte anses som noen kritikk mot media. Slik må det formodentlig være. Men nettopp derfor synes det viktigere å insistere på mangfold og konkurranse, fremfor å forvente at allmennkringkasteren skal være et organ for en samlende nasjonal debatt. Det er reist berettiget kritikk mot avisene og fjernsynet som går ut på at disse medier utviser altfor stor flokkmentalitet. Det man kan håpe på er at det alltid vil være et visst innslag av media som går mot strømmen.

Viktigere er kanskje at en politisk understrekning av allmennkringkasterens rolle som en samlende kanal for den offentlige debatt, kan dekke til et langt viktigere forhold. Den sentrale forutsetning for en levende offentlig debatt er ikke adgangen til å komme til orde, men at folk ikke blir hindret i å ytre seg eller blir straffet for sine ytringer og sine meninger. Den sentrale forutsetning for en levende offentlig debatt er ikke tilstedeværelse av en allmennkringkaster, men at ytringsfriheten reelt respekteres. En levende samfunnsdebatt hviler ikke på en forutsetning om adgang til å få frem sin mening, men frihet fra å bli forhindret i å uttrykke sin mening¹⁷.

Kravet om at allmennkringkasteren skal være et instrument for å skape en samlende nasjonal debatt hviler på en forutsetning om at den skal være folkeopplyser og kulturformidler. Den skal ikke være samlende rundt det som er ukultur eller verdiløst. Men selv om NRK, som er den allmennkringkaster departementet egentlig skriver om, gradvis har måttet akseptere å bare være én av mange medieaktører som konkurrerer om publikums tid og oppmerksomhet, må man stille spørsmål om dens bidrag er av den kvalitet som departementet forventer. Dette spørsmål drøftes i det følgende.

Ad 3: Allmennkringkasteren skal være i publikums tjeneste

Det tredje krav departementet stiller allmennkringkasteren, er at den skal være en kringkaster i “publikums tjeneste”. Departementet innrømmer at “slik sett innehold omgrepet òg eit marknadsbasert element” og viser til at det har vært en klar forutsetning at allmennkringkasteren skal tilby program som dekker både brede og smale behov. Derfor har underholdningsprogram etter departementets mening en selvsagt plass i allmennkringkasterens

¹⁷ Utformingen og rekkevidden av Grunnlovens bestemmelse om ytringsfrihet (§100) er viktigere enn at vi har allmennkringkastere.

sendinger, men slike program skal allikevel ikke ha en for dominerende plass.

Kringkastingsloven inneholder ingen materielle bestemmelser som klargjør hva de politiske myndigheter forventer seg av den statseide allmennkringkaster, hvordan balansen mellom det smale og det brede skal være. Kravene er heller ikke særlig presist utformet i konsesjonsvilkårene for TV2 og P4.

I søknadsdokumentet som ble utarbeidet i forbindelse med utlysning av TV2-konsesjonen heter det at programprofilen skal være basert på prinsippene for allmennkringkasting. Dette innebærer at kanalens programmer skal være av allmenn interesse og at det skal tilbys programmer for så vel smale som brede seergrupper. Det ble videre presisert hva slags programkategorier som kanalen måtte ha, herunder daglige nyhetssendinger, aktualitetsprogrammer, dokumentarprogrammer, programmer rettet mot barn og unge, kulturprogrammer og livssynsprogrammer. Det ble videre forlangt at kanalen skal bruke de offisielle norske målformene og dialekter. I konsesjonsvilkårene for TV 2 AS for perioden januar 2003 til ut 2009, blir disse vilkår gjentatt. Konsesjonsvilkårene for Radio Hele Norge (P 4), som ble gitt i 1994, inneholder noe av det samme. Det heter her at sendingene skal inneholde en variert programmeny med programmer for brede og smale lyttergrupper, herunder barn og unge, den samiske befolkningsgruppe og minoriteter. Det er også her et vilkår at stasjonen bringer daglige nyhetssendinger og at den bidrar til å styrke norsk språk, nasjonal identitet og kultur¹⁸.

I St. meld. nr. 57 (2000 -2001), *I ytringsfrihetens tjeneste*, redegjør departementet på nytt for sin mediepolitikk, herunder sin radio- og fjernsyns-politikk. Allmennkringkastingskravet blir fortsatt begrunnet med betydningen av å sikre den offentlige debatt i samfunnet. Men departementet erkjenner indirekte i meldingen at dette kravet innholdsmessig ikke er helt klart og opplyser at det i samråd med allmennkringkasterne har satt i gang et arbeid med å avgrense og definere allmennkringkastingsoppdraget nærmere. Hensikten er å avklare hvilke programkategorier og programtjenester kringkastingsavgiften skal bidra til å dekke, og dermed hvilke tilbud som skal nå hele befolkningen og på hvilke sendeplattformer. Det heter i meldingen at “dette er viktig for å kunne legitimere det statlige engasjement i allmennkringkastingen”. Når departementet nå så sterkt understreker dette, henger det sammen med departementets frykt for at digitaliserings- og bredbåndsutviklingen kan komme til å true de norske allmennkringkasteres

¹⁸ Allmennkringkastingsrådet har nylig gitt uttrykk for at P4 ikke har oppfylt sine konsesjonsforpliktelser på en akseptabel måte mangler noe??

markedsposisjon. Legitimeringen er nødvendig for å begrunne at de politiske myndigheter ønsker å regulere dette markedet med sikte på å bevare NRKs prefererte stilling. Uttalelsen må også kunne tolkes som et uttrykk for det syn at dersom allmennkringkasteren *ikke* oppfyller de krav myndighetene stiller, så kan den også tape sin legitimitet.

Departementet utdyper dette og trekker frem at fjernsynet er det medium som i dag sterkest påvirker vår kultur og vår kulturelle utvikling, og at dersom fjernsynet ikke i vesentlig grad gjenspeiler vår nasjonale kultur og våre nasjonale særtrekk, så vil disse særtrekkene viskes bort. Den digitale medieteknologi vil øke tilbudet og skape fragmentering av publikum. det vil følgelig være langt vanskeligere for allmennkringkasterne å være et "sosialt verktøy" for fremming av kunnskap, læring og medvirkning. Et sterkt og uavhengig finansiert NRK kommer således i følge departementet til å være viktigere enn noen gang som en samlende kulturbærer.

I Innst. s. nr. 142 (2001 - 2002) slutter flertallet i Kulturkomiteen, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, seg til det departementet har anført om allmennkringkasterne. Flertallet erklærer seg enig i at en presisering av allmennkringkasterbegrepet kan være nyttig og støtter derfor det arbeid departementet har satt i gang med dette formål. Enkelte av komiteens medlemmer (representantene for Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet) går et skritt videre og ber om at det utarbeides en "allmennkringkasterplakat" som presiserer de overordnede krav som bør stilles til NRK og til de kommersielle allmennkringkasterne, TV2 og (på det daværende tidspunkt) P4.

Verken St. meld. nr. 57 (2000-2001) eller komiteinstillingen om denne melding (Innst. S. nr. 142 (2001-2002)) sier noe mer om hva som bør ligge i allmennkringkasterbegrepet, og derfor henger understrekningen av at den er viktig for å bevare norsk kultur og norske kulturelle særtrekk i luften. Dette føler nok også departementet og kulturkomiteens medlemmer, jfr. deres understrekning av betydningen av å få mer innhold og mer presisjon i dette slagordet.

I forbindelse med det høringsnotat Kulturdepartementet sendte ut med forslag til konsesjonsvilkår for utbygging av et landsdekkende digitalt bakkenett for fjernsyn, ble det vist til den redegjørelse statsråden ga om saken i Stortinget 28. februar 2002. I denne redegjørelse presiserte hun at at NRKs samfunnsoppgave var å levere programmer som de kommersielle konkurrentene ikke i samme grad kan tilby.

Man kan på grunnlag av de krav eller forventninger som myndighetene stiller til allmennkringkasteren, samt på grunnlag av de meldinger det er vist til ovenfor og på grunnlag av statsrådets redegjørelse for Stortinget, stille to spørsmål:

- a). Det ene er om NRKs eller de øvrige allmennkringkasteres programmer i dag har den balanse mellom underholdning og kvalitet, mellom det brede og det smale, som myndighetene eller andre mener er rimelig ut fra de forventninger man har og de krav som er stilt.
- b). Det annet er hva de kommersielle kanalene i dag faktisk byr lytterne og seerne og hva de “kan tilby”.

Ad. a) Den ønskede balanse

I mandatet for Allmennkringkastingsrådet heter det at “rådet skal vurdere om programvirksomheten i NRK, TV2 og P4 Radio Hele Norge er i samsvar med prinsippene for allmennkringkasting slik disse fremkommer i TV2s og P4s konsesjonsvilkår og i de overordnede målsettinger som Stortinget har lagt til grunn for NRKs virksomhet”. Rådet har gjort forsøk på å presisere hva som bør legges i kravet om balanse mellom brede og smale programmer (Allmennkringkasterrådet 2001):

“Det innebærer et krav om veksling mellom programmer som i prinsippet er henvendt til alle eller de fleste over en viss alder og programmer som er vendt til spesielle alders- eller interessegrupper. De “brede” programmene tenkes som “brede” enten fordi de omhandler forhold som man mener i prinsippet angår alle, eller fordi de hører et innhold som man ut fra formodninger og viten om kulturell smak mener vil falle i smak hos et flertall eller i alle fall en stor del av befolkningen. “Nisjeprogram” er sendinger/innslag der publikumspotensialet kan være begrenset”.

I årsrapporten for 2001 fremkommer Rådet med en viss kritikk av enkelte sider av NRKs virksomhet, men årsmeldingen må allikevel forstås slik at Rådet i det store og hele mener at allmennkringkastingsvirksomheten svarer til gjeldende forventninger og krav. Det synes imidlertid klart at NRKs virksomhet er blitt påvirket og endret som følge av økt konkurranse fra de kommersielle allmennkringkasterne, TV 2 og P4. Utviklingen viser at det i løpet av “konkurranseperioden” har skjedd store endringer i NRKs sendingsinnhold, selv om allmennkringkasterbegrepet og allmennkringkasterkravene ikke er blitt endret.

En annen tilnærming for å kunne besvare spørsmålet om programmene allmennkringkasterne sender er brede eller smale, er å omdefinere det og anvende det kriterium statsråden gjorde bruk av i sin redegjørelse for

Stortinget 28. februar 2002. Hun knyttet da allmennkringkasternes legitimitet til at de tilbyr programmer som de kommersielle kanalene ikke tilbyr.

Bare en relativt liten del av NRKs programmer er så “smale” at de ikke ville vært tilgjengelige, dersom NRK ikke hadde sendt dem. Mesteparten av allmennkringkasterens, “the public service-broadcasters” programmer, er mer eller mindre underholdningspregede programmer på linje med dem som sendes i kommersielle kanaler.

Ett svar på denne anførsel er imidlertid at allmennkringkasteren ikke skal skille mellom underholdningsprogramer og “kulturprogrammer”. Det som skal være allmennkringkasterens særpreg er dens kvalitetsbevissthet, hva enten det er tale om det ene eller det annet. Det er mange som mener at dette ikke er et godt svar, i den forstand at det ikke redder NRK fra kritikken. Man blir ikke uten videre slått av at allmennkringkasterens underholdningsprogrammer eller nyhetssendinger kvalitetsmessig er på noe klart høyere nivå enn det som ellers er tilgjengelig, i den grad det i dag er mulig å si noe objektivt om dette.

Et annet svar går ut på at det er bortkastet å ha en allmennkringkaster som lager nisjeprogrammer av høy kvalitet, dersom ingen eller bare få hører eller ser på dem. Tanken er, som i markedsføring ellers, at NRK må ha noen lokkevarer, slik at lytterne eller seerne er der når kvalitetsprogrammene kommer¹⁹.

Problemet er imidlertid, som det fremgår av det ovenstående, at myndighetene aldri noenlunde presist har klargjort hvilke krav som stilles til allmennkringkasterne hva angår programfordeling og programkvaliteter. Dette er ikke bare et problem for myndighetene, som vanskelig kan kontrollere om de har fått det de har forventet og forlangt. De vet ikke riktig hva de har ønsket seg! Men det er også et problem for allmennkringkasternes konkurrenter, som kan føle det urettferdig å bli utkonkurrert av privilegerte selskaper, hvis det kan anføres at disse selskapene ikke oppfyller sine konsesjonsbetingelser eller at de har konsesjonerte fortrinn som ikke medfører noen reelle forpliktelser.

¹⁹ I dansk debatt er det argumentert med at seerne i praksis ikke skifter fra kanal til kanal. For å sikre at seerne tar inn DRs “kvalitetsnyheter” kl 21, må seerne være der når nyhetene kommer og det sikrer man ved å sende forutgående populære programmer.

En konklusjon synes å være at virkeligheten gradvis har forandret seg, mens de politiske krav eller slagordene er noenlunde uforandret og like uklare som tidligere. I betydelig grad synes forholdet å være at allmennkringkasting defineres som det NRK mener det er riktig å gjøre. Det reiser spørsmålet om allmennkringkasteren er under politisk styring, eller om det er allmennkringkasteren som i realiteten bestemmer hvilke krav som skal stilles til den.

Ad. b) Hva får vi og hva kan vi få på det kommersielle marked?

Det var to variable i statsrådets uttalelse til Stortinget i februar 2002. Den ene er hva NRK og de øvrige allmennkringkasterne faktisk produserer. Den annen er hva de kommersielle kanalene “kan tilby”²⁰.

Det er behov for å avklare hva som menes med “de kommersielle kanaler”. I praksis synes situasjonen å være at for norske lyttere og seere vil de fremste konkurrenter til de norske allmennkringkasterne være utenlandske allmennkringkasterne som er lisensfinansierte i sine hjemland og som kan tas inn gratis av norske seere (via parabol eller kabel). Ellers har norske seere tilgang til et stort antall kommersielle kringkastere av forskjellig slag. Noen er reklamefinansierte allmennkanaler, andre er nisjekanaler som enten er reklamefinansiert eller stiftelsesfinansiert, eller som er betalingskanaler basert på abonnement eller “pay-per-view”.

NRK og de øvrige norske allmennkringkasterne har en dominerende stilling på det norske kringkastingsmarked. Det er vanskelig å si hvordan et norsk kommersielt fjernsynsmarked ville ha sett ut dersom det hadde fått anledning til å utvikle seg over tid i et marked uten dominerende statsstøttede kringkastingselskap. Vi står her overfor et kontrafaktisk spørsmål: Hvordan ville det norske fjernsynsmarked ha sett ut hvis vi ikke hadde hatt NRK eller TV2? En ting synes sikkert: Det ville ikke vært som i dag. Andre ville med begjær ha forsøkt å vinne innpass på et stort og betalingsdyktig marked. Hva ville de i tilfelle ha tilbudt? Den politiske styring skyldes formodentlig en frykt for at vi i så fall bare ville fått såpeoperaer.

Det er imidlertid liten grunn til å mene at dette er et sannsynlig scenario. Erfaring tyder på at norske seere også ønsker noe annet, som f.eks. nyheter, værvarsling, debattprogrammer, sport, barneprogrammer og naturprogrammer. Det er ingen grunn til å tro at ikke kommersielle kringkastere, i egen interesse, ville forsynt oss med slike tilbud. Det er dessverre ikke lett å trekke direkte erfaringer fra hva som er skjedd i andre land, da de fleste land det er naturlig å sammenlikne oss med også baserer sin kringkastingspolitikk

²⁰ Drøftingen i det følgende gjelder i første rekke fjernsyn. Radiomarkedet er til dels annerledes.

på at det eksisterer en nasjonal (offentlig eid) allmennkringkaster. Selv om de fleste seere og lyttere vil ha tilgang til et vell av utenlandske kommersielle kringkastere, vil det være språkpreferanser som innebærer at det innenfor det enkelte land alltid vil være begrenset tilbud av kommersielle kringkastere som konkurrerer med de etablerte lisensfinansierte allmennkringkasterne.

Det er også utviklingstrekk som indikerer at de store internasjonale kommersielle kanalene i egen kommersiell interesse skreddersyr sine programmer til forskjellige segmenter i markedet. De programmer som etterspørres i USA vil ikke nødvendigvis være de mest salgbare i Skandinavia, i India eller i Japan. Det skjer en utvikling som tyder på at de store internasjonale kringkastingselskapene produserer spesielle programmer beregnet på forskjellige kultur- og språkgrupper. Det er således ikke sikkert at den frykt som tilsynelatende gjør seg gjeldende for at hele verden etter hvert vil bli påvirket av amerikansk TV-kultur, er spesielt godt begrunnet²¹.

Et annet forhold som vil kunne påvirke utviklingen av det såkalte kommersielle fjernsynsmarked, er fremveksten av betalingsfjernsyn. Det er et faktum at slike kanaler i enkelte land har oppnådd til dels betydelige markedsandeler, på tross av at de konkurrerer med kanaler som enten er reklamefinansierte eller lisensfinansierte. Hittil har sportsoverføringer vært betalingskanalenes spesialfelt. Det er imidlertid anført at betalingskanalene i fremtiden vil kunne bli nisjekanaler som betjener spesielle etterspørselsgrupper. Eksempelvis vil kulturstoff vanligvis tiltrekke en for liten andel av seerne til å være av interesse for de store merkevareannonsørene eller nasjonale sponsorer og derfor ikke bli vist i kanaler som tar sikte på å nå alle. Det kan allikevel i sum være tilstrekkelig mange som ønsker slike programmer til at det ville vært mulig å finansiere dem, dersom det bare hadde vært mulig å få kontakt med dem som er betalingsvillige (Posner, 1992). Den teknologiske utvikling kan fremskynde utviklingen av betalingskanaler. De nasjonale reklamefinansierte kanalene føler seg for tiden truet av nytt mottakerutstyr som gjør det mulig for seerne å velge bort reklamen. Hvis dette skjer, vil betalingskanalene kunne vokse ytterligere.

En ting er å spekulere over hvordan de kommersielle kanalene vil kunne utvikle seg hvis myndighetene avviklet eller reduserte sine nasjonale allmennkringkastere. Noe annet er å konstatere hvordan det kommersielle

²¹ Omkring årsskiftet 2002-2003 er det kommet flere meldinger som tyder på at spesielt amerikansk underholdningsfjernsyn taper markedsandeler til lokalt produsert fjernsyn i andre land. (Carter, 2003 og Gabler, 2003)

marked faktisk har utviklet seg i land som ikke har noen nasjonal allmennkringkaster. Selv om det av mange grunner er søkt å se hen til USA for å belyse hvordan et kommersielt kringkastingsmarked ville kunnet ha utviklet seg i Norge hvis vi ikke hadde hatt NRK, kan det allikevel være interessant å se hvordan radio- og fjernsynsmarkedet faktisk har utviklet seg i USA, i første rekke fordi USA kanskje er det fremste eksempel på et land som ikke har et statlig kringkastingselskap.

På samme måte som i andre land var den amerikanske kringkastingsregulering i første rekke en frekvensregulering. De som fikk konsesjon for en nominell pris ble derfor tildelt store verdier, selv om konsesjonen bare gjaldt for tre år og selv om lovgiverne uttrykkelig fastslo at konsesjonen ikke innebar noen eiendomsrett til frekvensen. Etter hvert har dagens struktur utviklet seg, med et stort antall lokale stasjoner og noen få meget store nasjonale kringkastere, som til dels distribuerer sine programmer via de selvstendige lokale stasjonene. Selv om disse nasjonale selskapene dels produserer nyhetssendinger, debattprogrammer o.l. av høy kvalitet, gir allikevel de fleste kringkastingspolitikere i Norge og i andre land utenfor USA uttrykk for at kvaliteten på det som vises de amerikanske seerne alt i alt er meget lavt. Den faktiske situasjon anses i seg selv som en begrunnelse for og en berettigelse av eksistensen av nasjonale allmennkringkastere i Norge.

Forholdet er imidlertid at det i USA eksisterer allmennkringkastere som til dels er finansiert av de føderale myndigheter, dels av de enkelte stater, dels av universitetene, dels av næringslivet og også direkte av private seere²². I 1967 etablerte Kongressen *Corporation for Public Broadcasting*, CPB, som fikk til oppgave å medvirke til finansieringen av public broadcasting ved midler fra et fond som ble etablert samtidig. I 1969 ble *The Public Broadcasting Service* (PBS) dannet. Dette selskapet har 171 kringkastere som medlemmer som har lisens som og betegnes som ikke-kommersielle, "noncommercial, educational" kringkastere. Til sammen sender disse 171 selskapene for tiden kvalitetsfjernsynsprogrammer via 349 stasjoner over hele USA. 99 prosent av alle amerikanske familier som har fjernsyn kan ta inn "public television". I oktober 2001 så 73 prosent av alle amerikanske familier "public television", med en seertid på ca. 8 timer pr. familie i løpet av måneden.

²² De følgende opplysninger er hentet fra hjemmesidene til Public Broadcasting Service og Corporation for Public Broadcasting., <http://www.cpb.org/tv> og <http://www.pbs.org/>

I finansåret 1999 mottok det amerikanske “public television”- systemet bidrag for tilsammen 1,6 milliarder dollar fra forskjellige offentlige kilder. Av disse kom 23 prosent fra medlemmene selv, 17 prosent fra statene, 15 prosent fra CPB og nær det samme fra næringslivet, 6 prosent fra høyskoler og universiteter og 6 prosent fra forskjellige stiftelser. I tillegg bidro 4,7 millioner enkeltpersoner og familier med 373 millioner dollar. Systemets samlede driftsinntekter økte fra 225 millioner dollar i 1997 til 320 millioner dollar i 1999.

Det fremgår av det ovenstående at de amerikanske politiske myndigheter faktisk lenge har vært engasjert i å delfinansiere det de kaller “public broadcasting” og at de, for et relativt lite beløp, har frembrakt en landsomfattende kringkastingsvirksomhet som har som formål å produsere og formidle kvalitetsprogrammer som ikke er kommersielle og som man følgelig fryktet ikke ville blitt vist på de landsdekkende kommersielle kanalene. Men også på det “kommersielle marked” er det oppstått kringkastere som betjener relativt smale nisjer eller spesialinteresser. Det halv-offiselle PBS konkurrerer med disse “kommersielle allmennkringkastere” og på PBS’s hjemmesider vises spesielt til deres egen rating sammenliknet med ratingen til Lifetime, TBS, USA, Nickelodeon, CNN, A&E, Discovery Channel og History Channel²³

Det synes på dette grunnlag riktig å hevde at det kommersielle fjernsyns-marked i USA faktisk har en betydelig bredde i sine tilbud. Vår kulturministers argument for å bevare NRK, at det er nødvendig for å sikre seerne tilbud på kvalitetsprogrammer som ikke de kommersielle kringkastingselskaper ikke “kan tilby”, synes således ikke å være en holdbar begrunnelse hva det amerikanske marked angår. Hvorvidt noe liknende kunne skje i Norge, i Skandinavia eller i Europa, uten statlig beskyttede allmennkringkastere, er allikevel et åpent spørsmål. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det også på de europeiske markeder og også på det norske

²³ En kritikk som er blitt reist mot CPB er at dets politikk mht programutvelgelse er politisert og ikke balansert. I sin memoarbok *Two Lucky People* forteller Milton og Rose D. Friedman om de drøftinger som lå til grunn for produksjonen og visningen av fjernsynsserien *Free to Choose*. Ideen til programmet kom fra en lokal “public television”-stasjon, men det var lenge usikkert om CPB ville finansiere det og om programmet ville bli tatt inn i deres nasjonale programtilbud. CPB hadde tidligere finansiert et program der John Kenneth Galbraith presenterte sine oppfatninger. Men for dem som ledet CPB representerte Galbraith det riktige eller konvensjonelle syn, mens Friedman var oppfattet som en ekstremist. Allikevel krøp CPB etter en del forhandlinger til korset og finansierte serien, som viste seg å bli en strålende suksess.

kringkastingsmarked i tilfelle ville vokse frem et bredt kommersielt tilbud av kvalitetsprogrammer. Mange slike programmer er tilgjengelig allerede.

I siste stortingsmelding om mediepolitikk, St.meld. nr. 57, 2000-2001, varsler som nevnt departementet at det i samarbeid med allmennkringkasterne har satt i gang et arbeid for å avgrense og definere allmennkringkasterbegrepet. Formålet er å få avklart hvilke programkategorier og programtjenester kringkastingsavgiften skal bidra til å dekke. Tiden vil vise om det presiseringsarbeid som er varslet, vil føre til at allmennkringkasterbegrepet blir strammet til, og om man i Norge, på samme måte som i Danmark, vil overveie å begrense NRKs adgang til å bruke lisensmidler til å produsere tilsvarende programmer som lytterne og seerne allikevel vil kunne få i mange andre kanaler. Mot dette vil det kunne hevdes at én ting er hva slags programmer som er tilgjengelig, noe annet er hva folk flest virkelig ser på. I og med at folk ser på allmennkringkasterne, bør deres programmer kvalitetsikres samtidig som de tar sikte på det brede publikum. Andre vil hevde at dette i tilfelle vil være en form for paternalisme som vi bør unngå.

Uansett utfallet av det presiseringsarbeid som forestår, vil det være av betydning at de politiske forventinger til allmennkringkasterne blir utformet på en mer presis og etterprøvbar måte enn i dag.

Den politiske interesse for å skape og bevare en allmennkringkaster, som det er redegjort for tidligere, er basert på en oppfatning om at denne er et viktig instrument mht å sikre nasjonale verdier og å skape en nasjonal identitet. Hvorvidt kringkasting er, eller vil kunne være, et effektivt kulturpolitisk virkemiddel, drøftes imidlertid ikke i noen av de mediepolitiske dokumenter som det er vist til ovenfor. Det tas for gitt. Hvis målet er å ivareta visse viktige nasjonale verdier, som det norske språk, forståelse for norsk historie, kunst og kultur, vil radio og enda mer fjernsyn fremstå som tvilsomme virkemidler. I St.meld. nr. 61, 1991-1992, *Kultur i tiden*, fremholder Kulturdepartementet selv den norske skriftkultur som en hjørnestein i vårt kultur- og samfunnsliv, og bokens betydning i den forbindelse. Departementet påpeker i denne melding at boklesing krever tid og konsentrasjon, mens andre tilbud som radio og fjernsyn kan basere seg på underholdningsmomentet. Tidsforbruksundersøkelser viser at fjernsynet, og i den senere tid hjemme-PC, er vinnerne i kampen om folks tidsforbruk, mens folk gradvis bruker mindre tid til å lese bøker. Vår allmennkringkasterpolitikk tar dette for gitt og som en begrunnelse for at det er av viktighet å sørge for at når folk først ser så mye på fjernsyn som de gjør, må programinnholdet være av høy kvalitet. På den annen side vil en politikk som direkte eller indirekte legger forholdene til rette for at folk skal se mer på fjernsyn, nødvendigvis gå ut over andre fritidsaktiviteter, bl.a. boklesning, møtevirksomhet og andre

aktiviteter som må anses for å være av vesentlig større betydning for å ivareta nasjonale kulturelle verdier. Det er derfor ikke sikkert at en politikk som tar sikte på å legge forholdene til rette for at allmennkringkasteren skal ha en beskyttet stilling, alt i alt vil ha positive kulturelle virkninger. Dersom fjernsyn virker passiverende, hva det utvilsomt gjør, og dersom det virker fordømmende, hva enkelte hevder at det gjør, vil det fremstå som enda mer kulturpolitisk tvilsomt å føre en politikk som bidrar til at folk tilbringer enda mer tid enn i dag foran fjernsynsskjermene. Kulturelle hensyn kan tilsi at det er riktig å stramme til allmennkringkasterbegrepet, selv om det eventuelt fører til at lytter- og seeropplutningen synker drastisk. Det er ikke åpenbart at populærprogrammer og underholdningsprogrammer skal ha en "selvsagt" plass i programtilbudet fra allmennkringkasteren og at allmennkringkasteren skal tilby program som dekker både brede og smale behov.

VI. P4s søknad om fornyet konsesjon. En illustrasjon

Relevansen av den drøfting som er presentert ovenfor, synes forsterket av den diskusjon som er oppstått som følge av at P4 i 2002 ikke fikk fornyet konsesjon for å drive radio basert på landsdekkende reklame. P4 anførte allerede i sin konsesjonssøknad at “vi ikke kan se at det finnes grunnlag for å avvike fra det normale, nemlig at P4 får fornyet sin konsesjon for neste konsesjonsperiode”. De andre søkerne mente åpenbart noe annet, at hele søknadsprosedyren måtte innebære at det reelt var en åpen konkurranse om konsesjonen. Departementets avgjørelse bekrefter at dette var en riktigere antakelse.

Konsesjonsbehandlingen viser at den utpekte vinner ble foretrukket ut fra en “skjønnhetskonkurranse”. Det er tilnærmet umulig å avgjøre på et objektivt grunnlag hvorvidt eller i hvilken grad P4 har oppfylt de konsesjonsbetingelser som har vært gjeldende. Det er like umulig, på et objektivt grunnlag, å avgjøre hvilke av søkerne som best vil oppfylle konsesjonskravene for den kommende periode.

Det faktum at konsesjonsbetingelsene er upresise, at de politiske myndigheter ikke egentlig vet nøyaktig hva de ønsker å oppnå, er en fordel for konsesjonsinnehaverne så lenge de har konsesjonen. Andre kringkastingselskaper kan med rette anføre at de konsesjonerte selskapene får betydelige fordeler, uten at de er underlagt noen særlig presise eller tyngende konsesjonsvilkår. Men denne fordel forsvinner og blir en ulempe når konsesjonsretten er oppe til fornyet behandling. Da vil konsesjonsinnehaveren risikere å miste sin rett, uten at det kan forklares klart hvorfor den mistet den, ut over det faktum at de politiske myndigheter foretrakk en annen søker.

Den aktuelle konsesjonsbehandling foranlediger et annet og mer fundamentalt spørsmål enn det den tapende part har stillet: Hvorfor har man i det hele tatt et konsesjonssystem? Historisk var svaret at konsesjoner var en reguleringsteknikk som var nødvendig for å unngå forstyrrelser på nettet. Frekvensmangel nødvendiggjorde regulering av tilgangen til eteren. Dette er fortsatt en begrunnelse, men den tekniske utvikling har, om ikke fjernet, så i alle fall utvidet de flaskehalsene som frekvensmangel tidligere skapte. Mye tyder på at den reelle begrunnelse for konsesjonssystemet i dag mer er at konsesjonstildelingen, som innebærer en betydelig økonomisk fordel for konsesjonæren, kan brukes til å sette vilkår mht programinnholdet.

Poenget er imidlertid, som det generelt er anført ovenfor og som den aktuelle sak illustrerer, at de politiske myndigheter egentlig ikke vet presist hva de

ønsker og derfor vil konsesjonsbetingelsene bli meget vidt utformet. De klare politiske betingelser for kringkastingsvirksomhet er allerede nedfelt i spesielle og generelle lover. Ingen kringkaster, verken NRK, de kommersielle allmennkringkastere eller de rent kommersielle kringkasterne kan for eksempel reklamere for alkohol eller tobakk, vise barnepornografiske bilder eller komme med rasistiske uttalelser. Det er intet i veien for at de lovgivende myndigheter kan fastsette ytterligere "sosiale reguleringer", som f. eks. at en bestemt andel av programmene skal være på samisk, på nynorsk, eller andre kvalitetskrav. Slike krav må imidlertid utformes så presist at det er mulig i ettertid å avgjøre hvorvidt lovbestemmelsene er overholdt eller ikke.

Oliver E. Williamson behandler diverse teoretiske og praktiske spørsmål knyttet til behandlingen av konsesjonssøknader om adgang til å utnytte naturlige monopoler (Williamson, 1985). Formålet med Williamsons behandling er å få klarlagt når det er klokt å basere seg på et anbudssystem og når det er fornuftig å basere seg på å regulere det naturlige monopolet. Hans svar er at det er fornuftig å basere seg på et anbudssystem når det er mulig å presisere anbuds-betingelsene, når det er mulig å sørge for det Williamson kaller "asset specificity". Det som er anført ovenfor innebærer at det *er* mulig å presisere de politiske betingelser på en slik måte at konsesjonen kan avgjøres etter et anbudsprinsipp. Når først de politiske betingelser er presise, kan konsesjonssøkernes betalingsvillighet avgjøre hvem som skal tildeles konsesjon. Konsesjonsprisen vil selvsagt avhenge av hvor mange konsesjoner som blir tildelt. I Norge har man imidlertid valgt ikke å auksjonere ut konsesjonene, men i stedet valgt å tildele konsesjonæren betydelige økonomiske fordeler, mot retten til politisk å fastsette konsesjonsbetingelser for å sikre et ønsket programstandard.

Hvis myndighetene valgte å presisere sine kringkastingskrav som lovvedtatte sosiale reguleringer, kunne man fortsatt velge hvorvidt man ville tildele konsesjon til ett, to eller til alle som ønsket konsesjon *på de vilkår som er fastsatt*. Hvis konsesjon ble tildelt ett selskap (det som bød mest for konsesjonen), ville staten kunne motta betydelige salgsinntekter. Hvis konsesjon ble tildelt to selskaper, ville det enkelte selskaps betalingsvillighet synke og hvis konsesjon ble tildelt alle som ønsket konsesjon på de fastsatte vilkår, ville det enkelte selskaps betalingsvillighet for å få konsesjon kunne bli meget lav. Hva som i tilfelle "ville lønne seg" for myndighetene er ett spørsmål. Hva som ville være samfunnsmessig å foretrekke er et annet. Det synes under alle omstendigheter viktig at forutsetningene for anbuds-konkurransen presiseres, slik at man unngår den skjønnhetskonkurranse som nå praktiseres.

VII. Hvordan styres kringkastingen i Norge?

La oss imidlertid ta for gitt at kringkastingspolitikken er som den er og at målene med den er som de er. Hvilke styringstiltak er gjennomført for å realisere kringkastingspolitikken? Av de foregående avsnitt fremgår at det har alltid vært en politisk begrunnelse for at staten bør styre kringkastingsevirsomheten i Norge. Allerede ved etableringen av NRK i 1933 ble det understreket at kringkasting ikke først og fremst var et spørsmål om radiosamband og andre tekniske forhold, men et kulturspørsmål. Det var kulturen som var det vesentligste, alt det andre var bare ”midler”. Det statlige kringkastingsselskapet ble derfor i hovedsak underlagt Kirkedepartementet, mens Handelsdepartementet var det politiske overordnede departementet for teletekniske spørsmål. Det er en todeling som fortsatt gjelder. Nå er det Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet som deler den politiske makt og det politiske ansvar.

I NOU 1999:26, *Konvergens - Sammensmelting av tele-, data- og medie-sektorene*, heter det at:

”Kringkastingspolitikken fastsettes av Stortinget mens det er Kongen i statsråd som er det øverste organ for utøvelsen av denne politikken. Store deler av den myndighet som tilligger Kongen er delegert til Kulturdepartementet eller Statens medieforvaltning”.

Det formelle styringsopplegget for NRK avviker ikke mye fra de styringsordninger som gjelder for andre statsetater, som f. eks. Norges Bank, Statistisk Sentralbyrå, Konkurransetilsynet og mange andre statlige etater. Stortinget vedtar en lov, etablerer et tilsyn og bevilger midler til driften. Kongen/ departementet tilsetter organisasjonens sjef og oppnevner eventuelt styremedlemmer og rådsmedlemmer. Men innenfor de formelle rammer som er fastsatt, vil vedkommende etatsleder stå fritt til å treffe sine avgjørelser. De politiske myndigheter kan vanligvis ikke på forhånd instruere etaten mht til hvilke beslutninger den skal treffe, men vanligvis vil departementet eller Kongen i statsråd eller et frittstående organ kunne overprøve etatens handlinger.

De politiske mål som søkes oppnådd, blir således i hovedsak søkt nådd ved de lovregler som vedtas. I lov om Norges Bank heter det at banken skal handle i samsvar med de økonomisk- politiske retningslinjer som er fastsatt av regjering og Storting. I lov om tilsyn med konkurransen er det eksplisitt listet opp de handlinger som er forbudt og som Konkurransetilsynet skal forsøke å avdekke, og presisert hvilke betingelser som må være oppfylt for å

berettigede inngrep mot handlinger som ikke rammes av lovens forbud eller for å dispensere fra de lovbestemte forbud. Lovens formål er å sørge for virksom konkurranse for derved å oppnå effektiv ressursbruk. Både de vedtak Norges Bank og Konkurransetilsynet treffer kan "overprøves" av de politiske myndigheter. Norges Bank kan bli instruert av Kongen i statsråd og Konkurransetilsynets vedtak kan ankes inn til departementet. Statistisk Sentralbyrå står på en måte friere enn de to andre institusjoner som her er trukket frem som eksempler på hvordan den politiske styring utøves. Innenfor sine budsjettmessige rammer står Statistisk sentralbyrå fritt til å prioritere sin statistikkproduksjon etter de behov det selv (styret) mener det er viktigst å dekke²⁴.

Gjeldende lov om kringkasting er i første rekke en lov som regulerer de formelle forhold knyttet til kringkastingsvirksomheten. Loven presiserer for det første hva som dekkes av den, hvilke konsesjonsregler som gjelder og straffen for å omgå disse. Dernest klargjør loven de administrative forhold som skal gjelde for Norsk Rikskringkasting, styrets oppgaver, kringkastings-sjefens stilling, finansieringen og Kringkastingsrådets oppgaver og sammensetning.

De eneste materielle bestemmelser som gis i loven er reklamebestemmelsene. Det er regler for hvor omfattende reklamesendingene kan være, hvordan de skal presenteres og spesielle forbud mot reklame rettet mot barn eller for produkter som det generelt er forbudt å reklamere for i Norge. Blant lovreglene som gjelder reklame er det også et forbud mot å sponse nyhets- og aktualitetsprogrammer.

Gjeldende forskrifter inneholder ingen materielle bestemmelser som går ut over lovens, men forskriftene tar sikte på å presisere lovens formalkrav bl.a. hva angår hvordan konsesjonsbehandlingen skal foregå og arbeidsdelingen mellom departementet og Statens medieforvaltning. Kringkastingsloven klargjør myndighets- og ansvarsforholdene, men det er ikke naturlig å betrakte loven som et verktøy for de politiske myndigheters styring av NRK og allmennkringkasterne forøvrig.

²⁴ Det finnes flere eksempler på andre underliggende etater hvor det er langt mindre klart hvordan den politiske styring forutsetningsvis skal utføres. Der lovgivningen er uklar, vil styringen ofte måtte basere seg på at de underliggende etaters ledere er tilstrekkelig "musikalske". Loven sier ikke klart hva deres oppgave er. Loven har heller ikke klare regler for hvordan myndighets- og ansvarsforholdet er. Disse etatersledere må derfor i stor grad "tenke med ørene", de må gjette seg til hva deres politiske eiere ønsker.

NRK har et styre som ikke har myndighet til å treffe beslutninger om programinnholdet. Det må styre ved hjelp av budsjettdisposisjoner og personalpolitikk. Kringkastingsrådet drøfter programinnholdet, men er, som navnet indikerer, et råd uten besluttende myndighet. Møtene i rådet får ofte omtale NRK's reportasjer og i andre media. Det inntrykk utenforstående sitter igjen med er at rådsmedlemmene både er interesserte og aktive, men fremfor alt at meningene om NRKs programinnhold spriker, både hva angår emnevalg og kvalitet. En klok kringkastingsledelse vil sikkert dra nytte av det som kommer frem på rådsmøtene, men det kan neppe sies at Rådet utøver noen form for politisk styring. Rådets oppgave er ikke å presisere hva de politiske myndigheter egentlig forventer å oppnå ved å beskytte og finansiere allmennkringkasterne.

Det er etablert et eget tilsynsorgan, Allmennkringkastingsrådet, med det formål å vurdere om virksomheten til allmennkringkasterne i det store og hele er i samsvar med prinsippene for allmennkringkasting slik disse fremkommer i konsesjonsvilkårene for TV2 og P4 og i de overordnede målsettinger som Stortinget har lagt til grunn for NRKs virksomhet. (Se ovenfor)

Det har helt fra NRKs etablering i 1933 vært et prinsipp at kringkastingsjefen skal ha det hele og fulle redaktøransvar og de hele og fulle redaktørrettigheter. Det har vært akseptert at "eieren" (regjering og Storting) ikke kan instruere redaktøren hvilke programmer som skal lages og hvordan de skal utformes. Spørsmålet er imidlertid om eieren av allmennkringkasteren, som mediaeiere ellers, kan avskjedige "redaktøren" hvis vedkommende systematisk redigerer sitt organ i strid med eiernes interesser²⁵.

Kringkastingsjefen ansettes i dag på åremål, som er den vanlige ansettelsesformen for toppledere i staten. Denne ansettelsesformen tilsikter i første rekke å gi staten, som arbeidsgiver, muligheter til å få inn nye ledere når dette er ønsket. Ordningen gir dermed staten formelt en økt personalmessig frihet sammenliknet med det tidligere system, der statens toppledere var uavsettelige embetsmenn²⁶. I realiteten forholder saken seg noe annerledes. Det er meget sjeldent at åremålsansatte ledere i staten ikke blir reengasjert, når åremålet løper ut, hvis det er hjemmel for å forlenge åremålet

²⁵ For en drøfting av redaktørplakaten i sin alminnelighet vises til (Rolland, 2002).

²⁶ Ordningen innebar i prinsippet, at de som ble ansatt i åremålsstillinger, og som dermed fikk mindre jobbsikkerhet enn de ville hatt som embetsmenn, skulle bli bedre avlønnet.

og vedkommende som innehar det, selv ønsker det. Sammenliknet med ansettelsessikkerheten for ledere i det private næringsliv, herunder i andre statseide bedrifter, vil åremålsansatte ledere av statsetater være atskillig sterkere beskyttet mot å måtte gå fra sine stillinger. Det gjelder for eksempel for slike etater som er nevnt ovenfor; Norges Bank, Konkurransetilsynet og Statistisk Sentralbyrå. I virkeligheten synes også sjefen for NRK å være mye tryggere i sin sadel enn redaktører ellers, også i forhold til sjefene for de kommersielle allmennkringkaster.

En ting er imidlertid de formelle og praktiske muligheter for eieren av det statlige kringkastingsselskap til å få inn ny toppleder dersom eieren mener at den som nå har stillingen ikke svarer til hans forventninger. Slik ansettelsene inntil nylig skjedde, etter politiske prosesser, kunne man forvente at kringkastingssjefens disposisjoner stort sett ville være i tråd med de rådende politiske interesser. Noe ganske annet er at regjering og Storting, som nevnt tidligere, egentlig ikke har visst hva de eksakt ønsket med NRK.

VIII. Hvem styrer og hvem blir styrt?

En gjengs oppfatning er at sosiale reguleringer er noe næringslivet ikke ønsker og at det derfor må være en offentlig oppgave å iverksette slike reguleringer. Hovedgrunnen til at myndighetene ser det som sin oppgave å innføre ønskede sosiale reguleringer er som oftest at de potensielle samfunnsmessige tap som kan inntreffe er større enn de potensielle privatøkonomiske tap eieren kan lide. Miljøskader, helseskader, tap av menneskeliv eller alvorlige skader på mennesker vil ikke uten videre inngå i de bedriftsøkonomiske kalkyler, og samfunnets vurdering av behovet for sosiale reguleringer vil derfor avvike fra de næringsdrivendes vurderinger.

Det er imidlertid ikke noen prinsipiell interessemotsetning mellom myndighetene og næringslivet om at det er behov for sosiale reguleringer. De som eier næringsvirksomhet ønsker ikke å miste sine verdier. Skipsrederen ønsker ikke at skipet hans skal gå ned, bankeieren ønsker ikke at banken hans skal gå konkurs. De næringsdrivende vil derfor i egen interesse innføre “sosiale reguleringer” som øker sikkerheten mot tap²⁷. Det er anført at når myndighetene overtar kontrolloppgaver som egentlig er i næringslivets egen interesse, så svekkes næringslivets vilje til selv å satse på kontrolltiltak, og sikkerheten kan derfor alt i alt bli mindre enn før myndighetene blandet seg inn.

I visse situasjoner har det faktisk vært slik at næringslivet har presset på for å få myndighetene til å vedta reguleringer som i realiteten vil beskytte de etablerte bedrifter mot uønsket konkurranse. Presset er kamouflert bak et erklært ønske om å sikre kvalitet, å unngå “useriøse” aktører på markedet. Gjeldende sosiale reguleringer i Norge er for en stor del et resultat av de etablerte bedrifters etterspørsel etter slike reguleringer, bl.a. etter lobbying for regler som stenger “kvakkere” ute.

Det er således mye som tilsier at det prinsipielt ikke behøver å være noen konflikt mellom myndighetene og næringslivet, mellom regulator og den regulerte. Det kan imidlertid ofte oppstå uenighet om hvilke krav som bør stilles, og om hvordan reguleringen bør utformes for å sikre at de oppstilte mål blir nådd. Som nevnt i avsnitt II vil det av denne grunn kunne oppstå

²⁷ Det er et problem at eierens interesser og vurderinger vil kunne avvike fra de ansatte lederes interesser og vurderinger. Det er dette som ofte kalles prinsippal-agent-problematikken. Den moralske svikt som nylig er avdekket i enkelte store amerikanske selskaper illustrerer poenget. De aktuelle saker viser dessverre også at de sosiale reguleringer myndighetene hadde instituert, ikke forhindret skadene i å oppstå.

det som ble kalt “regulatory capture”, som innebærer at det er de som skal reguleres som i realiteten har størst kunnskap og innsikt på sitt virksomhetsområde, og som derfor i realiteten vil forklare regulator hva reguleringene bør gå ut på.

I hvilken grad dette er et regulatorisk problem i Norge, kan det være forskjellige meninger om. Mye taler for at det ikke er noe “problem”, men et forholdsvis naturlig fenomen. Tilsynsmyndigheter som Arbeidstilsynet, Forurensningstilsynet, Konkurransetilsynet, Kredittilsynet og mange andre, vil vanligvis i de enkelte reguleringssaker ikke ha noe fasitsvar på hva som er “riktig” regulering, selv om lovbestemmelsene og de bakenforliggende politiske vurderinger er ganske klare. Disse tilsynsmyndigheters vedtak i enkeltsaker vil derfor naturligvis være påvirket av informasjonstilgangen og de vurderinger som de næringsdrivende legger frem. Forhåpentligvis vil det være slik at de næringsdrivende vinner frem med sine synspunkter i den grad de er “fornuftige”, uten at man av den grunn med noen stor rett kan tale om “regulatory capture”.

Saken kan stille seg noe annerledes når det gjelder reguleringen av statens egen næringsvirksomhet. Statsbedriftene vil vanligvis være underlagt de tilsynsorganer som er etablert på de forskjellige områder. Men hva med styringen av selve næringsvirksomheten? For de fleste av de bedrifter som staten eier, er intensjonen at de skal drives som om de var private foretak. Men enkelte statsforetak er ganske spesielle. Statoil ble etablert bl.a. for å oppnå nasjonal kontroll med olje- og gassvirksomheten. Men hvordan skjer denne nasjonale kontroll? Mange mener at det i realiteten ikke er de politiske myndigheter som bruker Statoil som et virkemiddel i sin oljepolitikk, men Statoil som forklarer myndighetene hvilken petroleumspolitikk som er “ønskelig”.

På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål om hvem som styrer hvem i kringkastingspolitiske spørsmål. Den ideelle modell går ut på at NRK og allmennkringkasterne forøvrig er instrumenter i kulturpolitikken og at allmennkringkasterne skal virke i samsvar med politisk optrukne mål og retningslinjer. Som det fremgår av det ovenstående har imidlertid disse mål og retningslinjer vært meget uklare og spesielt NRK's virksomhet har forandret seg mye innenfor forholdsvis uendrede politiske målformuleringer.

Det er ikke noe merkverdig eller spesielt ved det forhold at det ikke er noen klar konflikt mellom regulator (departementet) på den ene side og den institusjon som skal reguleres (NRK) på den annen. Når det ikke er noen store eller prinsipielle interessekonflikter mellom næringslivet og de offentlige tilsynsorganer, eller mellom staten og ledelsen i de statseide

bedrifter eller statlige etater, hvorfor skulle det i tilfelle være noen strid eller konflikt mellom NRK og Kulturdepartementet?

Allikevel synes forholdet mellom NRK og departementet å være spesielt harmonisk. Tross alt har det forekommet tildels sterke meningsbrytninger mellom de politiske myndigheter på den ene side og ledelsen i de forskjellige statsbedrifter som er konkurransutsatte, f. eks. Statoil, Telenor eller Hydro på den annen, spesielt hva angår disse selskapers frihet til å satse på forskjellige markeder. Vi har også mange eksempler på at det har vært uenighet mellom statlige tilsynsorganer og deres politisk overordnede, departementet. Men forholdet mellom NRK og dets politiske overordnede synes å være preget av harmoni, noen ville kalle det idyll²⁸.

Hvis dette er en riktig beskrivelse skyldes dette kanskje mer enn noe annet at NRK tradisjonelt, i langt større grad enn andre statsorganer, har fått seg overlatt oppgaven selv å definere og forklare hva dens egen oppgave er. Dette kan skyldes at NRKs sjefer nær sagt alltid har vært rekruttert fra det politiske miljø. NRKs sjefer har alltid opptrått som predikanter for den etablerte kringkastingspolitikk. Det er ikke uvanlig, spesielt et lite land som Norge, at tilsynsorganenes sjefer og statsbedriftenes sjefer vil føle det som en oppgave i foredrag og i artikler å forklare hva politiken på deres område er. Det som særpreger NRK i så måte synes å være at dets sjefer og ledere for øvrig har vært sterkt opptatt av å forklare ikke bare hva politikken på deres område går ut på, men hva den bør gå ut på.

Dette kan forklares med at behovet for å utforme en politikk ikke oppsto som følge av markedssvikt eller fordi forholdene åpenbart tilsa at noe måtte gjøres, men fordi den teknologiske utvikling førte til at statskringkasterens monopolstilling ble utsatt. Dette nødvendiggjorde argumenter for tiltak eller reguleringer som sørget for at allmennkringkasterens dominerende stilling ble bevart. Det var de ansatte i NRK som var mest berørt av saken og som best var i stand til å begrunne den allmennkringkasterpolitikk som etter deres mening burde utvikles. Det er lite som taler for at de måtte kjempe for å presse "sin" politikk frem. I det store og hele må saken forstås slik at den allmennkringkasterpolitikk som NRK ønsket skulle utvikles, også var en politikk som var i samsvar med de politiske myndigheters preferanser. Men mye tyder på at det var NRK og NRKs ansatte som var kringkastingspolitikkenes pådrivere.

²⁸ Den senere tids strid med eventuell nedleggelse eller omorganisering av NRKs distriktskontorer viser at konflikter mellom bedrift og regulator kan forekomme. Denne konflikt gjelder imidlertid ikke selve pprograminnholdet, men heller spørsmålet om arbeidsplasser i distriktene.

Selv om de politiske myndigheter og NRK hittil har hatt felles interesser og sammenfallende synspunkter på allmennkringkasterpolitikken, er det ikke sikkert at denne tilstand vil vare ved. Hvis myndighetene skulle komme til at lisensfinansieringen bør nyttes til å finansiere kvalitetsprogrammer som ellers ikke ville blitt vist, og at det alt overveiende av NRKs nåværende virksomhet må finansieres i markedet i konkurranse med andre reklamefinansierte kringkastere, ville det ganske sikkert oppstå en spent situasjon. Sannsynligheten for at de politiske myndigheter skulle innta et slikt standpunkt kan imidlertid anses som liten. Det arbeid som er varslet i gang-satt for å avklare mer konkret hva man bør forvente av allmennkringkasterne, for å utarbeide en “allmennkringkasterplakat”, skal skje i samarbeid med allmennkringkasterne. Det synes å være lagt vel tilrette for fortsatt “regulatory capture”.

IX. Enkelte vurderinger og konklusjoner

Innledningsvis ble det stilt opp tre teser eller spørsmål. Formålet med utredningen var for det første å eksaminere hva det var myndighetene søkte å oppnå da de vedtok å etablere en statlig rikskringkaster. Spesielt er det tatt sikte på å undersøke hvorvidt den statlige intervensjon hvilte på en antakelse om at det private kringkastingsmarked led av klare imperfeksjoner. I hvilken grad ble det antatt, eventuelt anført, at uten statens medvirkning som eier og regulator ville vi gått glipp av positive eksternaliteter, og at statens engasjement var nødvendig for å oppnå en mer optimal samfunnsøkonomisk tilpasning enn markedet ellers kunne forventes å lede til?

Det synes bekreftet at det statlige engasjement til dels var basert på en slik forutsetning. Televerket som presset saken frem anførte, formodentlig med rette, at en statlig eid rikskringkaster ville være en forutsetning for en rask utbygging av et nasjonalt radiosamband eller et moderne nasjonalt telekommunikasjonsnett.

Begrunnelsen for at staten også måtte overta ansvaret ikke bare for den tekniske drift, men også for innholdet av det som ble sendt, var at dette var et kulturspørsmål og at kringkastingen måtte anses som et viktig verktøy i folkeopplysningens tjeneste og spesielt i språkundervisningens tjeneste. Denne generelle begrunnelse, og de samme ord, ble i tiden etter NRKs etablering gjentatt i diverse offentlige dokumenter om kringkastings virksomhet, men det er intet som tyder på at begrunnelsen ble forsøkt konkretisert. Det ble heller aldri anført at det statlige engasjement var nødvendig for å sikre at programinnholdet ville utvikle seg vesentlig annerledes enn det ellers ville ha gjort. I tiden etter etableringen av NRK tidlig på 1930-tallet og frem til den nye konkurransesituasjon oppsto mot slutten av 1980-årene, var det i realiteten liten politisk interesse for NRKs virksomhet, i betydningen av NRKs rolle som et verktøy i kulturpolitikken. Den generelle radikaliserings av samfunnet som fant sted på slutten av 1960-tallet førte senere til en intens debatt om hvorvidt NRK lot seg bruke av enkelte venstreradikalere for å bekjempe et samfunn de ikke ønsket, eller om NRK var det motsatte, en konservativ bastion som forsvarte det bestående.

Fra slutten av 1980-årene har situasjonen vært en annen. Det oppsto da et sterkt behov for å forklare det statlige engasjement, for å begrunne og berettigg NRKs beskyttede stilling. Det ble lagt frem diverse offentlige dokumenter som tok sikte på å presisere allmennkringkasterbegrepet og som presenterte allmennkringkasteren som en viktig kulturpolitisk institusjon.

Det er ofte anført at den trengs for å gi oss programmer vi ellers ikke ville ha fått av de kommersielle kringkasterne.

Utredningen viser at de offisielle anførsler allikevel er forholdsvis lite konkrete og til dels motstridende. Utviklingen viser at NRKs programinnhold faktisk har forandret seg radikalt, uten at dette er ansett å ha vært i strid med gjeldende “retningslinjer” eller politiske signaler, selv om disse ikke har forandret seg. Det er imidlertid interessant at myndighetene selv erkjenner at de politiske krav som må stilles til allmennkringkasteren er vage, og at de har varslet at de vil arbeide med å konkretisere sine forventninger.

Det andre spørsmålet som ble stilt innledningsvis var hvordan myndighetene har forsøkt å sikre at deres forventninger til NRK blir oppfylt, med andre ord hvordan NRK faktisk er blitt “styrt”. Bak dette spørsmål ligger et annet: hvorvidt vi på dette felt vil kunne konstatere “regulatory capture”, at det er de som skal reguleres som i realiteten forteller regulererne hva reguleringen skal gå ut på.

Formelt er NRK styrt ved lover og forskrifter, men har en betydelig selvstendighet til å styre seg selv innenfor de rammer som lovene setter. Kringkastingssjefen har et styre og et råd, men har selv alle redaktørrettigheter og redaktøransvaret. Reelt gir kringkastingstloven og gjeldende forskrifter enkelte bindinger på programvirksomheten, i første rekke forbud mot visse former for reklame, men gir ellers ytterst få klare bindinger mht programsammensetningen. I den grad de politiske myndigheter har bestemte forventninger mht hvordan NRK skal oppfylle sitt allmennkringkasteransvar, må NRK i tilfelle være “musikalske” og fange opp de signaler som sendes ut fra de politiske arenaer.

Problemet synes imidlertid å være at de politiske myndigheter har ingen eller få klare krav eller forventninger hva angår NRKs virksomhet. Det kan derfor sies at det ikke har vært noe behov for “regulatory capture”. Det er ingen regulering som er det noe behov for å erobre. NRK har i realiteten vært en sentral aktør i politikktutforming. NRK har vært sin egen regulator og vært en aktiv utformer av de kringkastingspolitiske slagord. NRK har ikke vært en passiv eller en motstrebende mottaker av uønskede signaler. NRK har selv sendt signalene.

Det tredje spørsmålet som ble stilt innledningsvis var hvilke virkninger kringkastingspolitikken har hatt. Det kan være vanskelig å gi en nøytral eller fair karakteristikk av de programmer allmennkringkasterne byr på, men de er allmennt kjent. Alle “vet” hva vi har, hva vi har fått. Det bakenforliggende,

kontrafaktiske, spørsmål er imidlertid hvordan det vi har fått skiller seg fra det vi ellers ville ha fått. Dette spørsmål kan ingen svare på med sikkerhet.

Den gjengse politiske oppfatning synes å være at allmennkringkasterne gir oss kvalitetsprogrammer vi ellers ikke ville ha fått. Men denne hypotese er ikke overbevisende. For det første skiller ikke allmennkringkasternes programmer seg i vesentlig grad fra de programmer de kommersielle kanaler ellers byr på. Sagt på en annen måte: Bare en liten del av allmennkringkasternes programmer synes å være av en slik art at de ellers ikke ville ha vært tilgjengelige på et kommersielt kringkastingsmarked. For det annet må man forsøke å danne seg en oppfatning av hvordan det kommersielle kringkastingsmarked ville ha sett ut hvis vi ikke hadde hatt en statseid, privilegert allmennkringkaster. Selv om dette ikke er lett, må man kunne si temmelig trygt at det ville ikke ha sett ut som i dag. Flere av de programmer allmennkringkasterne i dag er pålagt å sende, ville formentlig være attraktive programmer også for kommersielle selskaper. Det gjelder ganske spesielt sportsprogrammer, men også andre temaprogrammer.

Kringkastingsforholdene i USA blir av mange trukket fram som en illustrasjon på hvordan vi ikke vil ha det. I tillegg til de kommersielle kringkastingselskapene, hvorav et lite antall er store og landsdekkende, har USA en vel utbygd "public broadcasting" (PBS) som dekker hele landet med utviklende kvalitetsprogrammer. Dette systemet er til dels offentlig finansiert, men mesteparten av inntektene er bidrag fra næringslivet, universiteter og private stiftelser. I tillegg til dette halvoffentlige selskapet finnes i USA en rekke andre rent kommersielle selskaper som også spesialiserer seg på nisjeprogrammer av til dels høy kvalitet. Betalingskanalene har allerede utviklet seg til betydningsfulle kanaler for å dekke nisjebehov, og mye tyder på at deres betydning i så måte vil øke.

Alt i alt er det lite som indikerer noenlunde klart at vi på grunn av eksistensen av våre allmennkringkasterne, og den politikk som har hatt til formål å beskytte disse, har et kringkastingsmarked som i noen særlig høyere grad sørger for å bevare vår nasjonale identitet (for å benytte ett av de slagord som er anført som begrunnelse for å bevare og beskytte allmennkringkasterne) enn vi ellers ville ha hatt.

Referanser

- Lord Acton, *Essays in the History of Liberty*, Liberty Classic, Indianapolis, 1986.
- Allmennkringkastingsrådet, *Rapport 2001*.
- Andreassen, Trond, *Bok-Norge*, Universitetsforlaget 2000.
- Carter, Bill, *As viewers zap ads, TV hatches an old plan*, IHT, January 10, 2003
- Coase, R.H., *The Problem of Social Costs*, The Journal of Law and Economics, Oct. 1960.
- Coase, R.H., *Notes on the Problem of Social Costs*, fra boken *The Firm, the Market and the Law*, The University of Chicago Press, 1988
- Dahl, Hans Fredrik, *Hallo – Hallo! Kringkasting i Norge 1920-1940*, Cappelen, 1999.
- Dahl, Hans Fredrik og Bastiansen, Henrik G., *Over til Oslo, NRK som monopol 1945 –1981*, Cappelen, 1999.
- Friedman, Milton and Rose, *Two Lucky People*, The University of Chicago Press, 1998.
- Gabler, Neal, *U.S. cultural hegemony lives on movies, not TV*, IHT, January 10, 2003.
- Gramstad, Sigve, *Kringkasting i folkets tjeneste*, Møre og Romsdal distriktshøgskule, 1989.
- Johansen, Leif, *Samfunnsøkonomisk lønnsomhet*, Rapport nr. 1 fra Industriøkonomisk Institutt, 1977.
- Lipsey, Richard G. and Chrystal, K. Alec, *Positive Economics*, Oxford University Press, 1995.
- NOU 1999:26, *Konvergens – Sammensmelting av tele-, data og mediesektorene*.
- Posner, Richard A., *Economic Analysis of Law*, (§12.6), Little, Brown and Company, 1992.
- Rolland, Asle, *Statsmakt og mediemakt*, Forskningsrapport nr. 5/2002, Handelshøgskolen BI, 2002.
- Stigler, George J., *The Citizen and the State, Essays on Regulation*, The University of Chicago Press, 1975
- St. meld. nr. 26 (1991-92), *Kringkasting og dagspresse*.
- St. meld. nr. 61 (1991-92), *Kultur i tiden*.
- St. meld. nr. 32 (1992-93), *Media i tida*.
- St. meld. nr. 57 (2000-01), *I ytringsfrihetens tjeneste*
- Syvvertsen, Trine, *Mediepolitikk og medieregulering*, Kap. 6 i von der Lippe, Berit og Nordhaug Odd (red), *Medier, påvirkning og samfunn*, Cappelen, 2000.
- Williamson, Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, 1985.