

Mediemakt og mediemonopol

av

Asle Rolland

Forskningsrapport 1/2002

Handelshøyskolen BI
Institutt for offentlige styringsformer
Senter for Medieøkonomi

Asle Rolland:
Mediemakt og mediemonopol

© Asle Rolland
2002

Forskningsrapport 1/2002
ISSN: 0803-2610

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

Rapporten kan bestilles fra:

Juul Møller Bøker
Tlf: 67 55 74 51
Faks: 67 55 74 50
Mail: jmbok@online.no

Innhold

Sammendrag	5
Abstract	6
MEDIEMAKT, BRANSJEMAKT, MARKEDSMAKT	7
Et innledende overblikk	7
<i>Maktmodellen</i>	7
<i>Maktmodellen og bransjeanalysen</i>	7
<i>Analysen av markedsrett</i>	8
Maktmodellen	10
Maktmodellen og analysen av bransjemakt	11
<i>Problemstillinger knyttet til markedsrett</i>	11
<i>Aspekter ved makt</i>	17
<i>Bransjedominans</i>	22
Markedsrett	23
<i>Det relevante marked</i>	23
<i>Landdistriktene</i>	24
<i>Tettstedene</i>	26
<i>Paraplymodellen</i>	30
<i>Lokalradioens betydning</i>	32
<i>Storbyene</i>	34
<i>Oslo</i>	35
<i>Det nasjonale markedet</i>	35
<i>Sammenfattet om geografiske markeder</i>	36
<i>Sammenligning mellom bransje og marked</i>	37
<i>Verdikjede og markeder</i>	38
Referanser	46
MEDIEPOLITIKKEN OG DET LOKALE MONOPOL	51
Et innledende overblikk	51
"Aviskonkurransen i Norge er fortsatt stor"	52
"Verdens ledende avisnasjon"	53
Frafall og tilvekst	54
Statens pressepolitikk	56
Prioriteringen mellom målene	59
Sentrum-periferi, konkurranse-monopol	65
Konkurranse som overordnet målsetting	66
Det lokale monopol	70
Referanser	76

Sammendrag

Denne rapporten inneholder to arbeider med nært slektskap til hverandre:

1. Mediemakt, bransjemakt, markedsrett
2. Mediepolitikken og det lokale monopol

I det første arbeidet blir det gitt en empirisk beskrivelse og teoretisk drøfting av maktforholdet mellom aktørene i de to største mediebransjene, målt i antall bedrifter (avis og radio), og i de geografisk definerte markedene for disse mediene, fra det nasjonale nivå ned til det minste tettsted med eget medietilbud. Bransjeanalysen stiller spørsmålsteget ved forestillingen om høy grad av konsentrasjon, i hvert fall hvis eierskap til bedriftsenhetene legges til grunn. Markedsanalysen, derimot, viser at med unntak av det nasjonale nivå og Stor-Oslo, er monopolet den fullstendig dominerende form for markedsrett i medie-Norge.

I det andre arbeidet drøftes disse funnene i forhold til den offentlige mediepolitikk, spesielt pressestøtten. Det påpekes at mediestrukturen er blitt slik både på tross av og på grunn av den offentlige politikken. Videre blir det påvist hvilken omstrukturering av mediemarkedet som må finne sted, dersom det virkelig skulle være ønske om å realisere det mediepolitiske målet om konkurranse på flest mulig nivåer. Endelig blir det fremmet forslag til hvordan staten ved sine regulerende tiltak samt sitt eget eierskap til massemedier kan bidra til en slik omstrukturering. Det antydes det imidlertid at omkostningene for staten selv kan bli for store til at den vil bidra med de tiltak som kan føre til konkurranse eller "ytre mangfold" i det norske mediesystemet.

Arbeidet med rapporten er utført i 2001, hovedsakelig før regjeringsskiftet i oktober. Det er finansiert av Hamrin-stiftelsen.

Abstract

The report consists of two papers that are closely related:

1. Media power, industry power, market power
2. Public media policy and the local monopoly

The first paper contains empirical description as well as theoretical discussion of the power relations

- Between the actors in the two largest media industries, what the number of media outlets is concerned (newspaper and radio)
- In the geographically defined markets for these media outlets, from the national level to the smallest local municipality with its own media offer

The industry analysis questions the notion underlying media policy making as well as the public debate, that the industries are heavily concentrated in terms of ownership and control. The market analysis, on the other hand, clearly reveals that apart from the national level and the metropolitan area of the capital, Oslo, the monopoly is by far the dominant form of market power in the Norwegian media.

In the second paper, the observations above are discussed in relation to public media politics, especially the system of press subsidies. The analysis shows that the transition from monopoly to competition at the national level, and from competition to monopoly at the local level, has occurred despite as well as because of public media policy making. Furthermore, it is shown how the media markets must be restructured, if the stated purpose of public media regulation, competition in as many markets as possible, were to be fulfilled. Finally, the paper makes a proposal as to how the state, in its double capacity as media regulator and media owner, can contribute to the development of a competitive market structure. However, it is also indicated that the state might find it too costly, politically more than economically, to make this contribution to competition and “pluralism from without” in the Norwegian media system.

The analysis and reporting was carried out in 2001, mainly before the national election in September, which resulted in overthrow of the Social Democratic government responsible for many of the policy documents that are discussed. The study was financed by the Hamrin Foundation.

Mediemakt, bransjemakt, markedsmakt

Et innledende overblikk

Mediekonsentrasjon dreier seg om makt. I dette arbeidet drøftes to former for mediemakt:

- Makt over de ulike mediebransjer
- Makt over de ulike mediemarkeder

Maktmodellen

Arbeidet innledes imidlertid med presentasjon av en modell for analyse av mediemakt. Den er hentet fra 1970-årenes norske maktutredning, og har aktører og hendelser, interesser og kontroll som sine viktigste parametre. Makt kan økes eller minskes som følge av transaksjoner mellom aktører. Transaksjoner kan starte med avhengighet og ende med autonomi - eller omvendt. En aktørs samlede makt er lik verdien av de hendelser aktøren har under kontroll.

Maktmodellen og bransjeanalysen

Maktmodellen benyttes først til en teoretisk drøfting og empirisk beskrivelse av maktforhold i mediebransjen eller -næringen. Makt over bransjen er et spørsmål om graden av kontroll med de bedrifter som inngår i den, samt om verdien av de bedrifter en aktør har kontroll med. Graden av kontroll vil være betinget av aktørens kompetanse og kapasitet. Eierskap gir kompetanse til å kontrollere, men ikke nødvendigvis kapasitet. En maktanalyse må videre avklare hva som er motivet for å ekspandere i bransjen. Målet kan være både offensivt og defensivt. Virkemidlene eller strategien kan være intern vekst eller bedriftsintegrasjon gjennom allianser, oppkjøp og sammenslåinger.

To sentrale begreper i transaksjonsmodellen for maktanalyse er 'utgangskontroll' og 'sluttkontroll'. En konsentrasjonsprosess vil kunne finne sted mellom disse to målepunktene for maktfordelingen.

Bransjeanalysen tar også for seg de forhold som ulike maktdefinisjoner har søkt å dekke. I alt syv slike forhold behandles:

1. Maktens fordelingsaspekt
2. Maktens forbindelsesaspekt
3. Maktens beslutningsaspekt
4. Maktens realiseringsaspekt
5. Maktens kollektivaspekt
6. Maktens informasjonsaspekt
7. Maktens teknologiaspekt

Det blir blant annet påpekt at et mediekonserns eierskap til minoritetsposter i andre medieselskaper ikke nødvendigvis øker deres makt. Tvert om kan det øke det andre selskapets makt - og mediekonsernets avmakt.

Avslutningsvis blir det stilt spørsmålsteget ved forestillingen om den norske mediebransjen som spesielt konsentrert. Riktignok dominerer tretten store eiere mediekonsumet, men de dominerer ikke bransjen som sådan. Det kan også diskuteres om tretten store eiere er høy eller lav grad av konsentrasjon, eksempelvis sammenlignet med andre bransjer i Norge.

Analysen av markedsrett

Analysen av markedsrett tar utgangspunkt i begrepet 'det relevante marked'. Begrepet har både en geografisk og en produktmessig dimensjon. Analysen tar utgangspunkt i den geografiske, og fokuserer på *tettstedene* som markedenes kjerner. Dertil kommer det nasjonale markedsnivået. I alt er det 910 tettsteder i Norge, varierende i størrelse mellom minstemålet 200 (Østby i Trysil) og 764 000 innbyggere (Stor-Oslo).

Analysen er konsentrert om de mest utbredte massemediene, aviser og lokalradioer. Den viser at hva medietilbud angår, faller de geografiske markedene i tre hovedgrupper:

1. Det nasjonale markedet og Oslo
2. De øvrige storbymarkedene Bergen, Stavanger/Sandnes og Trondheim
3. Øvrige tettsteder med avis og/eller lokalradio

234 av 906 "øvrige" tettsteder har et medietilbud, avis og/eller radio. I 75 av disse markedene er det konkurranse - normalt mellom én avis og én radiostasjon, som følgelig begge har monopol innenfor sin gren av mediebransjen. 88 av de lokale tettstedene har kun avis, og 85 av avisene på disse stedene har monopol. 71 av tettstedene har kun lokalradio, og 68 av

stasjonene har monopol. Bortsett fra på nasjonalt nivå og i de fire største byene er med andre ord *mediemonopolet* fullstendig dominerende i Norge.

Virkelig stor konkurranse finner vi bare på nasjonalt nivå og i Oslo. På nasjonalt nivå er det rundt 25 aviser, 7 TV-kanaler og 6 radiokanaler, pluss naturligvis ukeblad-, bok- og tidsskriftforlagene. Stor-Oslo har 28 aviser (pluss gratisaviser), 32 radiostasjoner, tre private lokal-TV-stasjoner samt NRKs Østlandssending både i radio og fjernsyn.

1970-årenes maktutredning skrev om "monopol-landet Norge" i rapporten om massemedier (Østbye 1982). Utredningen knyttet an til en beskrivelse av Norge som et singularistisk land (Galtung og Gleditsch 1975). I denne ble det antydnet fire mulige forklaringer på singularismen: 1) Norge er et lite og fattig land, som ikke har råd til "dobbeltkjøring" og valgfrihet, 2) vår likhetsideologi - alle skal behandles likt - og dette sikres ved at vi har ett system, én institusjon for hvert område, 3) en forestilling om at "indre mangfold" i samme institusjon ivaretar interessene bedre enn konkurranse mellom flere men hver for seg ensrettede institusjoner ("ytre mangfold"), 4) arven fra eneveldet da Norge var avhengig av et sentrum utenfor landets grenser. Til disse kan muligens tilføyes en femte forklaring: I det sosialdemokratiske Norge har kampen stått mellom planlegging og konkurranse som styringsprinsipper for samfunnsutviklingen. Vårt statsbærende parti i det 20. århundre har derfor foretrukket statlig monopolvirksomhet framfor privat konkurranse i markedet, og i mangel av statlige monopol har private monopol heller ikke vært å forakte, for konkurranse er enda verre.

Arbeidet gir videre en beskrivelse av eierskapet til mediene innenfor de hovedgruppene av geografiske markeder:

- På nasjonalt nivå er Norge et duopol mellom staten og Schibsted-gruppen
- I storbymarkedene, og spesielt i Oslo, er det ingen som har tilsvarende kontroll
- På de øvrige tettstedene er fraværet av egne medier hovedregelen
- På øvrige tettsteder som har et medietilbud, er avis- eller radiomonopol hovedregelen
- På øvrige tettsteder som har et avismonopol, er som regel A-pressen eller Orkla eier

Endelig søker dette arbeid å identifisere de markeder som oppstår langs verdikjeden for massekommunikasjon. Denne blir beskrevet slik:

1. Virkelige, ubehandlede hendelser, mediens "råstoff"
2. Bearbeiding av virkelige hendelser til medieinnhold
3. Redigering (utvelgelse) av medieinnhold
4. Distribusjon av det utvalgte medieinnhold
5. Mottak og forbruk av det utvalgte medieinnhold

Analysen er avgrenset til aktørene i bransjen og markedet, fortrinnsvis de som tilbyr innhold og distribusjonstjenester. Andre aktører som påvirker maktforholdene, er staten og publikum:

- Staten ved å fastlegge rammebetingelsene gjennom sin mediepolitikk
- Publikum ved å avgjøre hvem som blir vinnere og tapere gjennom sitt forbruk

Av disse to synes staten på ha mest makt, for staten avgjør hvor avgjørende publikums dom skal være. Men statens makt avgjøres av publikum i egen-skap av velgere igjen, så her slutes sirkelen.

Maktmodellen

Arbeidet legger til grunn den modell for maktanalyse som ble utviklet for 1970-årenes norske maktutredning (Hernes 1975). Modellen skapte diskusjon i en årrekke etter at den ble lansert, jf. eksempelvis Seip et al 1978, Andenæs et al 1981, Nordhaug et al 1983, Hernes 1985, Mathiesen 1986, Engelstad 1999, Slaatta og Sæbø 1997, Slaatta 1999A og B. En god del av kritikken skyldtes at modellen var inspirert av økonomisk transaksjonsteori. Dette skulle imidlertid gjøre den særdeles egnet for studiet av makt i tilknytning til en næring. Det forhold at den nye Makt- og demokrati-utredningen, med ytterligere et kvart århundres forskning å bygge på, ikke tilbyr noen alternativ modell, tilsier også at transaksjonsmodellen fra 1975 har bestått sin prøve, slik Karl Popper ville sagt det (Popper 1959). Men hensikten er imidlertid verken å verifisere eller falsifisere modellens gyldighet. Modellen vil bli brukt som hjelpemiddel for analysen. Et hjelpemiddel kan være godt eller dårlig, men ikke sant eller usant. I situasjoner der kartet ikke stemmer med terrenget, vil modellen bli supplert med bedre navigasjonsverktøy.

De viktigste parametrene i modellen er *aktører og hendelser, interesser og kontroll*.

Aktørene i modellen forutsettes å handle intensjonalt, dvs at de har bestemte mål eller hensikter som de ønsker å realisere. Derimot forutsettes det *ikke* at

de har egoistiske motiver, endimensjonale mål eller innbyrdes forenlige flerdimensjonale mål. *Hendelsene* i modellen er enhver sak eller begivenhet med to eller flere mulige utfall av ulik ønskverdighet for aktørene. En aktørs *interesse* i en hendelse vil derfor være lik konsekvensene av de forskjellige utfall for oppfyllelsen av aktørens ønskemål. Jo større interesse i hendelsen, desto mer av sine ressurser vil aktøren bruke for å sikre et for seg positivt utfall. Og jo større kontroll *andre* aktører har over utfallet av hendelsen, desto større er aktørens *avhengighet* av andre for å kunne nå sine mål.

Kontroll blir dermed lik ethvert forhold som setter aktører i stand til å påvirke utfallet av hendelser. Kontrollen kan skyldes kompetanse (retten til å ta beslutninger), eller kapasitet (individuelle ressurser). Den relative *verdi* av å kontrollere en hendelse avhenger av makten til de aktørene som har interesser knyttet til utfallet - og en aktørs samlede *makt* er lik verdien av de hendelser aktøren har under kontroll.

Makt kan økes eller minskes som følge av *transaksjoner* mellom aktører. Utfallet av en transaksjon vil avhenge dels av hvorvidt aktørene har sammenfallende eller motstridende interesser, og dels av hvorvidt transaksjonen er symmetrisk eller asymmetrisk. Når et større antall aktører og hendelser er involverte, er det også mulig å danne koalisjoner, foreta en trekantandel, utøve indirekte press, og så videre. Jo flere aktører som er interesserte i en hendelse, desto større er verdien av å kontrollere den, sammenholdt med verdien av å kontrollere andre hendelser.

Transaksjoner kan starte med avhengighet og ende med autonomi - eller omvendt. En aktørs *avhengighet* av en annen er lik produktet av aktørens relative interesse i en hendelse, og den andre aktørens kontroll over hendelsen. En aktørs *autonomi* er lik andelen av kontroll aktøren har over sine egne interesser.

Maktmodellen og analysen av bransjemakt

Problemstillinger knyttet til bransjemakt

Begrepene 'bransje', 'næring' og 'sektor' brukes i økonomisk sammenheng om hverandre for å klassifisere bedrifter som utfører samme type aktivitet. Makt over bransjen, næringen eller sektoren blir dermed et spørsmål om graden av *kontroll* med de bedrifter som inngår i klassifikasjonen, samt om *verdien* av de bedrifter en aktør har under kontroll. Eksempelvis påpeker Helge Østbye i et arbeid for Makt- og demokratiutredningen at bare 75 av 223 aviser i

Norge er eid av de tre storkonsernene Schibsted, Orkla og A-pressen. Målt i antall aviser eier de således ikke mer enn gjennomsnittlig 11,2% av bransjen hver, og 33,6% til sammen. "Men det er ikke tilfeldig hvilke aviser som er med: Jo større avisa er, desto større er sjansen for at ett eller flere av de store konserna er inne som eiere" (Østbye 2000). Avisene de eier helt eller delvis, har til sammen rundt 60% av bransjens totalopplag.

Det første problemet en maktanalyse av mediebransjen støter på, er å identifisere og avgrense bransjen. Hvilke fellestrekk må være til stede for at bedrifter kan sies å utføre "samme type aktivitet"? Hvilke andre egenskaper har de inkluderte bedriftene til felles, enn dem som inngår i definisjonen av bransjen? De begreper vi til daglig bruker for å klassifisere mediebedrifter, danner ikke et naturlig avgrenset og uttømmende sett av gjensidig utelukkende kategorier. Det er glidende overganger mellom massemedier og andre kommunikasjonsformer, mellom elektroniske og trykte medier, mellom produksjon, redaksjon og distribusjon. Begreper på ulike nivåer brukes om hverandre (f.eks. 'presse' og 'avis'), og begrepsbruken er flerdimensjonal (f.eks. etter teknologi, som 'presse', og innhold, som 'nyhetsmedier'). Problemene forsterkes av den tiltakende konvergens mellom kringkasting, telekommunikasjoner og informasjonsteknologi til en felles sektor, rettet mot det samme marked.

Løsningen på problemet er naturligvis å foreta normative valg. Poenget er at valget kan være problematisk. Samtidig bør det ha et visst nivå av intersubjektiv aksept, for valget vil være avgjørende for hvilken maktfordeling vi måler i bransjen, og ulike valg vil kunne gi svært forskjellige resultat.

Det neste problemet for maktanalysen blir å identifisere hva som gir kontroll, over den enkelte mediebedrift og over flere bedrifter i det som i den gitte sammenheng blir definert til å være mediebransjen. I maktmodellen vil kontroll være betinget av *kompetanse* og *kapasitet*. Kompetanse, eller retten til å utøve myndighet, vil i utgangspunktet være nøye knyttet til *eierskap*, men for de såkalt "meningsbærende" medienes vedkommende kan det være grunn til å spørre om ikke de som har sittet på pengesekken, i noen grad har overlatt styringsretten til andre for selv å opptre som mesén. Eksempelvis var fagforeningene ofte medeiere - og den ubetinget viktigste kredittinstitusjon - for aviser med undertittelen "organ for Det norske Arbeiderparti". Og staten som eier måtte i noen grad gi Norsk rikskringkasting selvråderett. I hvert fall var tillit til at det forholdt seg slik, viktig for NRKs legitimitet i årene med kringkastingsmonopol. "Det å starte og drive nyhetsmedier i Norge var lenge en virksomhet for idealister, eller i det minste for personer og organisasjoner med et budskap de ønsket å spre.

Aviser var ikke noe som ble kjøpt og solgt, i hvert fall ikke for å få økonomisk utbytte", konstaterer Helge Østbye (2000).

Utgangspunktet for å skaffe seg økt makt i bransjen må være kontroll over en bedrift som har kompetanse og kapasitet til å gjøre noe med saken. Dette ikke behøver være en mediebedrift - mediekonsernet Orkla startet som gruveselskap. Det behøver heller ikke være eierne som tar initiativet. I stedet kan f.eks. den ansatte bedriftsledelsen, en Kjell Aamot, Alf Hildrum eller Jens P. Heyerdahl, være pådriveren. Men eierne må i det minste samtykke i at medieekspansjon er en klok strategi.

En maktanalyse må videre avklare hva som er *motivet* for å ekspandere i mediebransjen. Målsettingen kan være offensiv (erobring av kontrollen med bransjen), men også defensiv (sikring av eksisterende interesser ved å vingeklippe konkurrenter). Den kan være å øke inntektene, og i den forbindelse vil det være viktig om kjøp av aksjer i andre medier er en ren pengeplassering - et alternativ til å sette dem i banken - eller et middel til å skaffe seg kontroll med den andres strategi. En del av Schibsted-konsernets investeringer i andre norske avishus sies å ha vært av rent finansiell karakter.

Målet kan imidlertid også være å redusere kostnadene. Når det ble uttalt frykt for at Orkla ville misbruke dobbeltrollen som storannonsør og mediekonsern (Østbye 2000), er det neppe fordi Orkla ble mistenkt for å ville subsidiere sine egne aviser. Det er snarere frykten for at Orkla ved å skaffe seg egne aviser gjorde seg mindre avhengig av andre medier for spredning av sine annonser - og at den økte autonomien skulle sette Orkla i stand til å få mer ut av reklamebudsjettet, både direkte ved bruk av egne aviser og indirekte ved derved å presse prisene i andre annonsemedier.

Motivet for ekspansjon kan også være ideelt, eller partipolitisk i snevrere forstand. Når f.eks. arbeiderbevegelsen i sin tidligste fase startet aviser nær sagt over alt hvor den slo rot, var det ikke fordi bevegelsen syntes den hadde en god forretningsidé, men fordi den trengte talerør for sitt budskap (Rolland 1978, 1979). Ekspansjonen skyldtes heller ikke en samlet strategi og felles eiere, men oppsto som et resultat av lokale initiativ. Effekten av avis-etableringene var imidlertid at mediebransjen vokste, og i den utstrekning borgerlige aviser samtidig falt fra, vokste arbeiderbevegelsens andel av bransjen enda mer.

Videre må en maktanalyse ta i betraktning at det er ulike måter å ekspandere i mediebransjen. Det strategiske hovedskillet går mellom for *egenaktivitet* (intern vekst), og tilegnelse av kontroll med *andre bedrifters* aktiviteter (bedriftsintegrasjon).

Én form for egenaktivitet som alt har vært nevnt, er etableringen av nye, egne mediebedrifter. Hvis vi med 'mediebedrift' forstår et selskap hvis hovedaktivitet er å redigere egenprodusert og innsamlet informasjon for videre distribusjon, vil det her finne sted en *horisontal* ekspansjon innenfor eller på tvers av teknologisk definerte medietyper, som aviser, radio, fjernsyn (dvs. monomedie- eller multimedieekspansjon).

Isolert sett fører ikke dette til større kontroll over bransjen. Det er *bransjen* som blir større som følge av at antall bedrifter øker. Hvis nykommerne hovedsakelig utvider markedet, blir konsekvensene også små for de bedrifter som var i bransjen fra før. F.eks. tok de tidligste arbeideravisene neppe særlig mange lesere fra den etablerte borgerlige pressen, for mange arbeidere leste ikke aviser før de fikk sine egne.

Horisontal ekspansjon gjennom nyetablering kan imidlertid også forrykke styrkeforholdet i bransjen. Dette vil skje hvis de nye forbrukergruppene vokser i størrelse og kjøpekraft, og/eller de nye mediebedriftene forsyner seg av de etablerte bedriftenes kundemasse. Mot slutten av mellomkrigstiden nøt arbeiderpressen godt av begge deler. Med arbeiderpartiregjeringens krisepolitikk, basert på keynesianisme og stimulering av etterspørselen, begynte annonsørene å ane konturene av det framtidige massemarkedet. Arbeiderpressens lesere fikk dermed større økonomisk verdi. For å nå fram til disse leserne begynte annonsørene å dreie sine budsjetter i større grad mot arbeiderpressen, til dels på den borgerlige pressens bekostning (Nielsen 1976, 1978).

En annen form for egenaktivitet, er omdanning av annen virksomhet til medievirksomhet. I den utstrekning dette skjer som en endring innenfor medienes produksjons- og distribusjonskjede, vil det her dreie seg om *vertikal* ekspansjon - oppstrøm eller nedstrøm, avhengig av retningen i forhold til sluttforbruker. Eksempler kan være et trykkeri (en produksjonsbedrift) som starter en avis, eller et kabelselskap (en distribusjonsbedrift) som starter med egne tv-sendinger - hva de for øvrig etter loven ikke har anledning til å gjøre.

Som billett til inntreden i mediebransjen må vi anta at vertikal omgjøring av eksisterende virksomhet fungerer lik horisontale nyetableringer. Dvs. i begge tilfeller øker antall selskaper, og konsekvensene for maktfordelingen i bransjen avhenger av hvor godt nykommerne gjør det, for sin egen del og på de etablertes bekostning. Med mindre det konverterte selskap gir opp sin opprinnelige virksomhet, vil imidlertid vertikal ekspansjon også medføre

vertikal integrasjon, dvs. at samme selskap kontrollerer flere ledd i kjeden fra produksjon via redigering til distribusjon og konsum.

Den andre hovedstrategien som vil kunne resultere i økt kontroll med mediebransjen, er som nevnt ulike former for *interaksjon med eksisterende selskaper*. I utgangspunktet behøver heller ikke dette være mediebedrifter. Med to involverte bedrifter er i hvert fall tre kombinasjoner mulige: Begge er mediebedrifter, ingen er mediebedrifter, den ene er mediebedrift. For så vidt kan bedriftene øke sin makt i mediebransjen ved å gå sammen om bedrifter utenfor mediebransjen også (i den ovennevnte snevre betydning av ordet: Bedrift som produserer og redigerer innhold for distribusjon). Dette vil de gjøre ved å etablere bedrifter som mediebransjen er avhengige av, eksempelvis trykkerier, filmstudioer, nyhetsbyråer, virksomheter knyttet til satellitt- og kabeldistribusjon, eller bedrifter i andre ledd av mediebransjens verdikjede. Den sentrale problemstillingen for en maktanalyse blir da å finne ut hvor avhengig hvilke selskaper i mediebransjen er av den bedrift de samarbeidende selskapene kontrollerer.

De tre hovedformene for interaksjon med eksisterende selskaper, er *strategisk allianse*, *oppkjøp* og *sammenslåing*. Strategiske allianser er ulike former for forretningsavtaler der to eller flere selskaper blir enige om å arbeide sammen for et felles mål. Forutsetningen for dette er at de har felles interesser, eller i det minste må interessene ikke være motstridende, for i så fall vil den enes vinning være lik den andres tap. Videre synes det en forutsetning at deres kompetanse og kapasitet (ressurser) er kompletterende heller enn overlappende, slik at synergieffekter kan oppstå. Partene må ha en formening om at de øker sjansene for å realisere sine interesser, eventuelt at de kan stille seg større mål, ved å samarbeide framfor å prøve hver for seg. Endelig vil avtalen trolig si noe om fordelingen av risiko og tap hvis samarbeidet slår sprekker eller målene ikke nås.

En maktanalyse vil ha som utgangspunkt at slike vurderinger ligger bak når det tas initiativ til en strategisk allianse. Men dette betyr ikke at aktørene faktisk er rasjonelle, eller at de nødvendigvis har fullt innsyn i sine potensielle partners sterke og svake sider. Ei heller er det en forutsetning at styrkeforholdet mellom partene er symmetrisk ved avtalens inngåelse. Det kan være så skjevt at den svake part faktisk blir påtvunget avtalen ved utpressing, men det kan også være den i utgangspunktet svakeste part som styrker sin posisjon ved å oppnå samarbeidsavtale med en sterkere aktør.

Et område med lange tradisjoner for samarbeidsavtaler i mediebransjen, er i forhold til annonsørene (annonsesamkjøringer osv.). Det kan også synes som at her har allianser og alliansepartnere kommet og gått. En maktanalyse må

ta sikte på å avdekke hva slike avtaler har betydd for inntektsfordelingen og maktforholdet i bransjen, herunder hva som er årsaken til og konsekvensen av de observerbare omskiftninger.

Strategiske allianser reduserer antall *autonome* bedrifter i mediebransjen. Det samme gjør oppkjøp, dvs. hel eller delvis overtakelse av eierandeler i en annen bedrift, hvis virksomhet opprettholdes om enn muligens i endret form (avhengig av om de nye eierne kjøper en opparbeidet suksess, eller en bedrift der de ser et utviklingspotensial). En sammenslåing eller fusjon derimot, reduserer antall bedrifter i bransjen *totalt sett*, idet to eller flere selskaper blir til ett. Hvis to eller flere bedrifter i stedet etablerer et felles datterselskap, vil det både bli økt antall bedrifter i bransjen og redusert autonomi mellom bedriftene. Dette er en av de løsninger NRK, TV2 og Telenor vurderer for å ivareta sine interesser i forhold til digitaliseringen av distribusjonssystemene. For de involverte selskaper vil etableringen av et felles datterselskap være en mer "vennlighetsinn" og kooperativ løsning enn så vel oppkjøp som fusjon. For utenforstående selskap - og det omkringliggende samfunn - kan den imidlertid framstå som "fiendtlighetsinn", i hvert fall hvis den gir gigantenes felles datterselskap kontroll med alle andre aktørers digitale distribusjon.

To sentrale begreper i transaksjonsmodellen for maktanalyse er 'utgangskontroll' og 'sluttkontroll'. For en empirisk undersøkelse av maktkonsentrasjon i mediebransjen vil det være nødvendig å måle maktfordelingen ved disse to tidspunkt - med det forbehold at det kun er den dramatiserte virkelighet som har start og slutt. Mellom målepunktene vil medie-konsentrasjon være synonymt med den prosess der makten i bransjen blir konsentrert, slik at færre aktører kontrollerer mer.

Sentrale egenskaper ved en slik prosess - maktmekanismene - er antydning ovenfor med utgangspunkt i aktørenes strategivalg, altså en intensjonal tilnærming. Denne forutsetter ikke at aktørene har hatt som intensjon å sikre seg økt sluttkontroll over mediebransjen. Økt sluttkontroll kan også være et biprodukt av at andre mål er blitt realiserte, ikke minst målet om økt markeds-makt.

Det har videre ovenfor vært antydning en del problemstillinger som synes viktige ved analysen av konsentrasjon som prosess. Sammenfattet kan en si det vil være interessant å se hvilke strategier som velges av hvilke aktører for hvilke formål - og med hvilket resultat. I det siste vil ligge også en vurdering av strategienes verdi. I dette vil også ligge en vurdering av hvorvidt spredning av ressursene horisontalt og vertikalt faktisk synes å gi økt makt, og ikke kun en uttynning av makt sammenholdt med konsentrasjon om kjerneområder der også ens kompetanse og kapasitet vil kunne være større.

Sterkt medvirkende både til strategivalg og resultater vil imidlertid være hvilke strategier andre aktører velger, hvilket i sin tur kan reflektere hvorvidt det er interessefellesskap eller motsetninger aktørene imellom. Dette kan være avgjørende for ens egne handlingsmuligheter (for en analyse av strategivalg i forhold til konvergens, se Rolland 2001).

Aspekter ved makt

Guðmund Hernes innleder *Makt og avmakt* med en oversikt over forhold som ulike maktdefinisjoner har søkt å dekke. Oversikten kan danne grunnlag for en diskusjon av hvilke forhold det er interessant å sammenligne på utgangs- og sluttidspunktet av en antatt konsentrasjonsprosess. Vi har allerede vært inne på *fordelingen av makt* som et viktig forhold. Hernes knytter dette til en definisjon av makt som evne til å realisere sine interesser. Spørsmålet er hva disse interesser består i, og hva som påvirker evnen til å realisere dem. En overordnet interesse som enhver bedrift eller organisasjon har, er å overleve. For en mediebedrift som står i ferd med å bukke under, kan oppkjøp være en nødvendig forutsetning for å realisere denne interessen. Gjennom oppkjøpet kan bedriften redusere sin avhengighet av markedet, men blir til gjengjeld avhengig av en annen bedrift for sin eksistens. Kjøper kan imidlertid også tilføre ressurser som etter hvert gjør det mulig for den konkurstruede bedrift å stå på egne bein igjen i forhold til markedet. Dagens Næringsliv kunne 23.2.01 fortelle at lokalavisen Lofot-Tidende hadde "staten i halsen" fordi Eierskapstilsynet anket en dom som ga A-pressen grønt lys til å kjøpe avisen. De 11 ansatte i lokalavisen fryktet at hvis staten vant, ville de miste jobben.

Et annet forhold Hernes tar opp, *maktens forbindelsesaspekt*, gjelder nettopp den makt aktører har over andre, "spesielt evnen til å få dem til å gjøre hva en vil, selv om de yter motstand", ved hjelp av positive eller negative sanksjoner. Evnen kan variere fra makt til å utradere andre bedrifter, som ved fusjoner, via asymmetrisk kontroll, som ved oppkjøp, til mer symmetriske maktforhold der det kan være grunnlag for likeverdige transaksjoner, som ved strategiske allianser og samarbeid om felles datterselskap.

Maktens forbindelsesaspekt består av alle direkte og indirekte avhengighetsforhold som eksisterer mellom aktørene. Av dette kan vi slutte at det selskap som øker sin autonomi, også øker sin sluttkontroll over hendelser det har interesser knyttet til. Dermed øker det også sin makt proporsjonalt med verdien av å kontrollere de aktuelle hendelsene. At et vertikalt integrert selskap øker sin autonomi ved å kontrollere sin egen

forsyningskjede, innebærer således at selskap det ellers ville vært avhengig av, får mindre makt over det. Av det kan vi imidlertid ikke slutte at det integrerte selskapet dermed får mer makt over de selskap det selv før var avhengig av. Forutsetningen for dette er at det integrerte selskapet kontrollerer noe av verdi for disse selskapene, og at de på sin side er avhengige av det som det integrerte selskapet kontrollerer. Det forhold at det integrerte selskapet deltar i flere bransjer langs verdikjeden for massekommunikasjon, innebærer imidlertid at sjansen for å gjøre andre avhengig av seg, øker med vertikal integrasjon. Et trykkeri som starter egen avis, kan f.eks. ha redusert interesse av å opprettholde trykkingen av en avis som nå er blitt dens konkurrent - enn si av å slippe andre nyetableringer til i trykkeriet. Viktig for de konkurrerende avisene blir da om de har tilgang til fullverdige alternativer. Et kabelselskap som starter egne tv-sendinger, vil ha interesse av å distribuere disse, eventuelt på bekostning av andre fjernsynstilbud. Og mens det er konkurranse i trykkeribransjen, vil kabelselskap langt på vei ha monopol i sine områder.

Den tredje maktdefinisjonen i oversikten gjelder *maktens beslutningsaspekt* - "makt er ikke bare noe en aktør har, men også noe han utøver". Definisjonen fester oppmerksomheten på maktutøvelsens *virkning*. Dette aspektet synes helt sentralt, slik mediekonsentrasjon og mangfold ble drøftet innledningsvis. Den forståelse som legges til grunn for mye mediepolitisk arbeid, er som nevnt at virkningen av eierkonsentrasjon er redusert innholdsmessig mangfold, som igjen har virkninger for markedet og samfunnet i vid forstand. Det synes derfor naturlig å komme tilbake til dette spørsmålet i senere avsnitt. Her må vi imidlertid spørre om hvilken betydning maktens beslutningsaspekt har for utøvelsen av makt i bransjen. Svaret må være at jo flere og viktigere mediebedrifter som er under samme beslutningskontroll, desto større er makten over bransjen som helhet. Erobring av makten over bransjen kan være et mål i seg selv - eller et skritt på veien mot å realisere overordnede mål om markeds- og samfunnsrett. Men den kan også være den mer tilfeldige konsekvens at mange og/eller viktige bedrifter er under samme beslutningskontroll, uten at eierne av den grunn har intensjoner om å kontrollere mer enn sine egne imperier.

Den fjerde definisjonen, *maktens realiseringsaspekt*, kan illustreres med den utilsiktede bransjemakt som er antydnet ovenfor. Når flere aktører søker å realisere sine interesser samtidig, kan de utilsiktet komme i konflikt med hverandre. Det forhold at mange og/eller viktige mediebedrifter er under samme beslutningskontroll, kan ha slike bivirkninger for bedrifter som i og for seg står utenfor denne kontrollen. Forhandles det fram en god avtale for bedriftene som tilhører samme konsern, risikerer de utenforstående bokstavelig talt å betale prisen.

Den femte definisjonen kaller Hernes *maktens kollektivaspekt*. Det han her tar for seg, er hvor handlekraftige organisasjoner eller kollektiver er til å løse sine problemer - har de store indre motsetninger, og hvilken styrke kan mobiliseres bak ulike interesser. Disse spørsmålene må kunne stilles til mediebedriftene selv, ikke minst til store (multi)mediekonsern, som nettopp fordi de er store og mangfoldige vil kunne inneholde betydelige indre spenninger. F.eks. vil det kunne være motsetninger mellom de opprinnelige kjerneområder og nye satsingsfelter - de som synes å øke og minke sin interne makt og tilgang på belønninger. Organisasjonsledd på vei nedover vil naturligvis kjempe for sin tidligere posisjon, om nødvendig mot "nykommerne" som tar ressurser og oppmerksomhet fra dem. Således beholdt "dampradioen" sin innflytelse i NRK lenge etter at fjernsynet de facto var blitt selskapets viktigste tilbud (Jf. Rolland 2000).

Ved spredning av aksjeporteføljen, horisontalt og vertikalt, kan det også hende at det som tilsynelatende er et stort medieimperium, i realiteten består av en rekke aksjeposter med begrenset innflytelse - et forhold som kan forsterkes av krysseierskap, og tilsvarende kryssende kontroll, mellom hovedaktørene. Selv Schibsted-konsernets maktposisjon i norsk presse kan tenkes å bli overvurdert, når den baseres på støvsuging av avisbransjen på jakt etter eierandeler. Konsernets to flaggskip, VG og Aftenposten Morgen, utgjør ikke mer enn 0,9 prosent av de 216 dagsavisene som overlevde 2000. Til sammen hadde de imidlertid rundt 20% av det nasjonale avisopplaget, og dette er mer enn tilstrekkelig til å gjøre Schibsted suverent størst, målt i opplag. Likevel er ikke dette nok for Eierskapstilsynet, som forvalter loven om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting. Eierskapstilsynet beregner andelen til 30,1%, et tall som inkluderer opplaget til supplementsavisen Aftenposten Aften, det veide opplaget til gratisavisen Avis1, samt en andel av seks regional- og lokalavisers opplag, tilsvarende Schibsteds eierandel i disse avishus (som igjen eide et større antall lokalaviser, jf. Bjørnstad 2000, Østbye 2000). Eier- og opplagsandelene varierte mellom 10% og 39%, opplyser Eierskapstilsynet i sin årsmelding for 2000.

Vi må gå ut fra at beregningen er foretatt etter gjeldende regler. Det synes imidlertid tvilsomt at f.eks. en eierandel på 10% ga Schibsted særlig stor innflytelse over disposisjonene til Asker og Bærums Budstikke. Tvert om kan eierandelen gi Asker og Bærums Budstikke innflytelse over *Schibsteds* disposisjoner, da Schibsted dermed får en egeninteresse av at Budstikka hevder seg i konkurransen med Schibsteds aviser, og således kan tenkes å ville opptre mindre aggressivt i Budstikkas marked, enn konsernet ellers ville gjort. Alternativet for Schibsted er jo at eierandelen i Budstikka

reduseres i verdi. Enda mer tilbakeholden kan Schibsted være hvis eierandelen er hele 39% i et lite marked langt unna det store marked der Schibsted har konsentrert sine ressurser - i hvert fall hvis 39% er for lite til å gi bestemmende innflytelse over virksomheten til det aktuelle konsern, Harstad Tidende.

En annen side ved maktens kollektivaspekt gjelder forholdet til bransjeorganisasjonene, som spiller en sentral rolle både i forhold til arbeidstakerorganisasjonene og de offentlige myndigheter. Ett av formålene med å søke makt i bransjen kan være å sikre seg kontrollen med bransjeforeningen, eventuelt å sette den ut av spill. Som organisasjonsmedlem kan et mediekonsern "true med exit for å oppnå voice", for å si det med Albert O. Hirschman (1970). Hvis ikke foreningen arbeider for å ivareta konsernets interesser, eller i det minste avstår fra å krysse dem på veien mot å realisere andre mål, vil konsernet trekke seg ut og etablere sine egne forbindelseslinjer overfor arbeidstakerne og myndighetene. Den resterende bransjeorganisasjon vil derved kunne bli redusert til en tannløs aktør, et talerør for de svake bedriftenes interesser.

Vi har alt vært inne på den sjette maktdefinisjonen - "kunnskap er makt", som Francis Bacon sa, eller *maktens informasjonsaspekt*, som Gudmund Hernes kaller det. Det er jo ikke slik at enhver handel fører til økt makt. Ved alle transaksjoner eksisterer det en risiko for å "ha kjøpt katta i sekken", på grunn av feilaktig eller utilstrekkelig informasjon om objektet for handelen, eventuelt om markedsutsiktene for den nye selskapsstrukturen. Et mediekonsern kan kjøpe et pengesluk, og selv bli dratt under som følge av det. Var det kjøperne eller selgerne som gjorde den beste handelen, da gründerne solgte TVNorge til Scandinavian Broadcasting System? Vi noterer oss i hvert fall at nå kontrolleres SBS av kabelselskapet UPC .

At skjev kunnskapsfordeling kan bidra til å sementere maktstrukturen i en hel bransje, fikk vi en illustrasjon på da regjeringen Willoch sprenget kringkastingsmonopolet ved å åpne for forsøk med lokalradiodrift i 1981 (jf. Lund og Rolland 1984). Det ble da utstedt langt flere lokalradiokonsesjoner enn det var frekvenser for å sende, med det resultat at i større byer måtte stasjonene dele sendetid på samme frekvens. Fordi sendetid er et knapt gode, ville det ut fra en vanlig definisjon av 'politikk' - den autoritative fordeling av knappe goder - vært naturlig at regjeringen, eller administrasjonen under denne, foretok fordelingen. Som et ledd i "demokratiseringen" og "avpolitiseringsen" av kringkasting overlot imidlertid regjeringen til lokalradioene selv å forestå fordelingen. Sendetid er imidlertid ikke bare et knapt gode - det er også et gode av svært ulik verdi, idet tiden gir ulike muligheter til å treffe et publikum med sendingen. Ved forhandlingene om fordelingen

av sendetiden hadde stasjonene som kjente til forskjellen mellom god og dårlig sendetid, et kunnskapsmessig overtak. De byttet gjerne bort store, verdiløse sendeflater mot å få noen små verdifulle. Slik ble det i betydelig grad avgjort på forhånd hvilke stasjoner som skulle få et stort publikum, og hvilke som måtte nøye seg med et lite. I stedet for konsumentsuverenitet som i et perfekt marked, ble lokalradio et medium for produsentsuverenitet. Kampen om makten i bransjen avgjorde kampen om publikum, og ikke omvendt.

Den syvende og siste maktdefinisjonen i Makt og avmakt kaller Hernes for *maktens teknologiaspekt*. Her fokuseres at tekniske og materielle forhold setter grenser for hva som er mulig, og at det som følge av dette avledes interesser fra målene til midlene for å realisere dem.

Definisjonen synes sentral for å forstå både horisontal og vertikal ekspansjon i en tid preget av konvergens mellom de berørte teknologier og deres markeder. Som vi tidligere har vært inne på, er det ikke sikkert at en ekspansiv strategi har offensive mål. Strategien kan også være defensivt motivert - å beskytte eksisterende virksomhet ved å forhindre at andre aktører får kontroll med hjelpemidler av stigende betydning for ens overlevelse. F.eks. må avisbedrifter nå ta inn over seg at etterspørselen etter papirproduktet deres kan være på vei ned, og etterspørselen etter samme informasjon spredt via mobiltelefon, på vei opp. På sikt kan dette bety redusert avhengighet av firma som leverer trykkeritjenester, og økt avhengighet av firma som leverer mobiltelefonetjenester. Avisproduktet reiser spørsmålet om hva som er sikrest og mest lønnsomt av å eie eller leie trykkerikapasitet - herunder også å leie hos konkurrerende avisbedrifter, som i en gitt situasjon derved har fysisk makt til å hindre ens spredning. Distribusjon via mobiltelefonen reiser naturligvis en lignende diskusjon.

Spredning via mobiltelefon betyr også at avisen beveger seg inn på et område der dens kompetanse er vesentlig lavere enn for papirproduktets vedkommende. Mer generelt tilsier dette at konvergens fører til mindre makt enn det de involverte mediebedriftene er vant til å ha på sine tradisjonelle kjerneområder. Målinger viser f.eks. at NRK og Aftenposten har betydelig svakere posisjoner på Internett, enn deres radio-, fjernsyns- og avistilbud har i sine markeder (Norsk Gallup 2001). Dette kan naturligvis bety at NRK og Aftenpostens publikum ikke har behov for Internett annet enn som supplement til disse mediernes tradisjonelle hovedprodukter. Mot dette taler at VG er størst både på papir og skjerm - hvilket også betyr at Schibsted preger konsumet på Internett atskillig mer enn det Aftenposten bidrar med.

Bransjedominans

Eierskapstilsynet skriver i årsmelding 2000 at "det norske medielandskapet er dominert av tretten store eiere. Hvert av disse selskapene eier vesentlige deler av mediemarkedet, og alene eller sammen med andre, har de tilnærmet kontroll over samtlige norske medier".

Hvis det med eierskap til mediemarkedet menes eierskap til en høy andel av det norske mediekonsum, er dette en påstand det synes å være dekning for. Det samme er tilfelle hvis det med kontroll over samtlige medier menes kontroll over de mediebedrifter innen hver hovedkategori (avis, fjernsyn, radio) som har det største konsum.

Den markedsdominans som her antydes, sier i så fall noe om hvilke kilder det norske publikum foretrekker for å skaffe seg informasjon, underholdning og opplevelse. Hvorvidt tretten hovedkilder (eller elleve om vi holder distributørene Telenor og UPC utenfor) er et høyt eller lavt tall, kommer an på øynene som ser. Det er ikke lenge siden vi syntes at én radio- og fjernsynskanal var nok.

Hvis Eierskapstilsynet derimot mener at tretten store eiere har tilnærmet kontroll over samtlige norske *mediebedrifter*, blir det fremmet en *usann* påstand i årsmeldingen. Som vi allerede har vist, står f.eks. 67% av avisbransjen, eller nærmere 150 aviser, utenfor de store eiernes kontroll. Og mens fem av de tretten store er bokforlag, har Boknett 79 navn på sin adresseliste for norske forlag. Heller ikke denne listen er for øvrig komplett - blant annet mangler de tre utenlandske av de fem. En del av forlagene på Boknetts liste eies av de to norske av de fem (dvs. av Gyldendal eller Aschehoug), men rundt 70 forlag synes å ha andre eiere.

At Telenor og UPC står på Eierskapstilsynets liste over store norske medieiere, tilsier for øvrig at tilsynet legger en videre definisjon av mediebransjen til grunn, enn den som her har vært antydnet. Inkluderer mediebegrepet samtlige tilstøtende bransjer, knyttet til ulike ledd i medienes verdikjede, må det også tas hensyn til hvem som eier norske trykkerier, at Telenor har mistet sitt monopol på telekommunikasjoner, at Internett har gitt grunnlag for en mengde nye bedriftsetableringer, osv.

Jo mer som tas med, desto mer åpenbart blir det at de tretten store ikke eier samtlige norske mediebedrifter. Utenfor de tretten store finnes det hundrevis av bedrifter som har andre eiere, og av dem vil minst 200 være aviser og forlag. Det ligger i sakens natur at disse bedriftene er mindre, og noen av dem kan være inaktive. Samtlige representerer imidlertid et potensial til å

utfordre de tretten store - som kan svare med å kjøpe dem, hvis utfordringen blir for stor.

Markedsmakt

Det relevante marked

Som for bransjemakt, blir den første utfordringen for analysen av markedsmakt å identifisere og avgrense det eller de markeder analysen skal være gyldig for. Det er her nærliggende å ta utgangspunkt i det konkurranserettslige begrep 'det relevante marked'. Konkurransetilsynet definerer dette slik:

"Det relevante marked er den minste gruppe av produkter og geografiske områder der et hypotetisk kartell bestående av tilbyderne av disse produktene i disse områdene har vesentlig markedsmakt, gitt uendret potensiell konkurranse fra tilbydere utenfor det relevante marked" (Konkurransetilsynet 1996).

Definisjonen gjør markedet til et todimensjonalt begrep, der produktområde utgjør den ene dimensjonen og geografisk område den andre. Det relevante marked avgrenses med utgangspunkt i etterspørernes substitusjonsmuligheter - kan de substituere seg over til andre produkter (produktmessig etterspørselssubstitusjon) eller andre kjøpsområder (geografisk etterspørselssubstitusjon). Jo bedre substitusjonsmuligheter etterspørerne har, desto vanskeligere vil det være for tilbyderne å etablere markedsmakt. Kontroll har tilbyderne når det ikke lenger er mulig for etterspørerne å finne relevante substitutter til deres produkter.

Også Eierskapstilsynet legger begrepet 'det relevante marked' til grunn for sitt arbeid, men tilpasser det til medieeierskapsloven på følgende måte:

"Den geografiske dimensjonen utgjøres av nedslagsfeltet til den ervervede virksomhet, mens produktdimensjonen utgjøres av alle foretak som i dette aktuelle området fyller samme eller tilsvarende funksjon som medieforetaket som erverves" (Eierskapstilsynet 1999).

Det bør tilføyes at nøyaktig samme resonnement kan gjøres gjeldende for ytringsfrihetens vedkommende, men da med rollene som tilbyder og etterspørter byttet om. Avgjørende for ytringsfriheten kan være om tilbydere

av ytringer har geografisk og produktmessig relevante substitusjonsmuligheter.

Det relevante marked avgrenses imidlertid konkurranserettslig med utgangspunkt i etterspørerne eller kundene. For en analyse av mediebransjens markedsrett syns det hensiktsmessig å dele kundene inn i følgende hovedgrupper: 1) Publikum, 2) annonsørene, 3) distributørene og 4) mediebedriftene selv.

Publikum, eller forbrukerne, etterspør hovedsakelig mediens innhold (men noen etterspør form - eksempelvis kjøperne av praktbøker). *Annonssørene* etterspør spalteplass og sendetid (hvis verdi gjerne avhenger av hvor mange forbrukere de dermed kjøper seg adgang til). *Distributørene* etterspør hovedsakelig mediens form (hva f.eks. bøkene inneholder, er i og for seg irrelevant, men det kan avgjøre hvor mange forbrukere de kan selges videre til). *Mediebedriftene* selv kjøper innhold (ytringer og opplysninger fra råvareleverandører av informasjon), produksjonsmidler (arbeidskraft og utstyr) samt ressurser for redistribusjon av innholdet til forbrukerne (hvilket betyr at distributørene også kan være selgere: Mediebedrifter selger produktene sine bokhandlerne, men kjøper tjenester av posten og satellittoperatører). Samtlige av de øvrige aktørene kan opptre som selgere i mediemarkedet for *innhold* - inklusive forbrukerne, som skriver kronikker mot honorar seg og selger opplysninger mot tips.

Som hjelp til å identifisere de relevante markeder kan det også være nyttig å bruke begrepsparet *tilgjengelighet* og *interesse*, lansert av Lazarsfeld og Kendall i 1948 for å forklare forskjellene i amerikanernes mediekonsum (Lazarsfeld & Kendall 1948). Tilgjengelighet er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for konsum - i tillegg må forbrukeren også ha interesse for produktet. Langs den geografiske dimensjonen blir tilgjengelighet et spørsmål om medieproduktet fysisk er å oppdrive der den potensielle konsumenten befinner seg. Interessen kan på sin side være betinget av produktets *relevans* for forbrukerens oppholdssted. Men det vil være tilgjengelige produkter som ikke er av interesse, og det kan være interesse for produkter som ikke er tilgjengelige. Relevans for oppholdsstedet er heller ikke en nødvendig betingelse for interesse.

Landdistriktene

For å identifisere de relevante markedene kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i den geografiske dimensjonen. Helt grunnleggende er hvordan befolkningen i Norge fordeler seg på ulike bosteder. Nyeste tilgjengelige

befolkningsstatistikk viser at per 1. januar 1999 bodde 23,3% av befolkningen i landdistrikter, dvs. på steder der det bor mindre enn 200 personer og det normalt er minst 50 meter mellom bygningene (Statistisk sentralbyrå 2000). Landbefolkningen var spredt over 99,4% av Norges areal (Svalbard holdt utenfor), om også ubebodde områder regnes med. De resterende 76,7% av befolkningen bodde på tettsteder, som altså dekker 0,6% av landets areal.

På tross av at den utgjør nesten fjerdeparten av befolkningen, er landboerne av liten interesse for tilbyderne av medieprodukter. En grunn til dette er nettopp at landbefolkningen er spredt over 99,4% av territoriet. Ikke på noe sted gir den grunnlag for etablering av lokale medietilbud rettet spesielt mot den. Som følge av dette må landbefolkningen søke etter geografiske substitutter for å skaffe seg lokalt relevant informasjon, herunder også om annonsørens tilbud. Denne vil de finne i lokalavisen eller tilbudet fra lokalradiostasjonen på nærmeste tettsted, eventuelt i produktet fra tilsvarende mediebedrifter som dekker større geografiske områder. Bare unntaksvis vil tilbudet fra disse bedrifter handle om dem selv eller forhold i deres umiddelbare nærhet. Dette gjør imidlertid svært lite, for rundt dem skjer det ingen ting. Det som skjer av betydning også for dem, skjer i tettstedet. Der befinner også tilbyderne av de annonserte varer og tjenester seg.

Heller ikke de riksdekkende mediene er særlig interesserte i landbefolkningen - om vi ser bort fra de medier og annonsører som har spesialisert seg på å dekke primærnæringenes informasjonsbehov. Fordi det skjer lite på landet, kan det gå år mellom hver gang et gitt bosted er nevnt i et riksmedium, og mange bosteder vil aldri ha vært nevnt i det hele tatt. Heller ikke annonsørene interesserer seg for landboerne. Diffusjonsmønstret for nye varer, tjenester og trender er fra store til små byer og deretter ut på landet, der de først adapteres når de har fått gjennomslag som trivielle nødvendighetsartikler og selger seg selv. Da er de allerede fortrenget av nye tilbud i storbyene. For riksmidlene kan betjening av landbefolkningen også medføre store distribusjonskostnader - som i sin tur kan medføre at kundene uteblir, hvis kostnadene veltes over på dem. Men selv om landbefolkningen ikke teller i markedsmessig sammenheng, har den en sterk politisk stemme. Derfor ser vi at der politiske myndigheter er i posisjon for å stille krav til mediene, vil de kreve at landbefolkningen blir dekket. Dette var en hovedbegrunnelse for statens radio- og fjernsynsmonopol, og det gjenspeiler seg i konsesjonsordningene for privat rikskringkasting. De høye distribusjonskostnadene har likevel ført til heftige diskusjoner om hva som skal anses for akseptabel dekning av landbefolkningen. Både TV2 og NRK2 har vært i politisk tautrekking om dette.

Tettstedene

De øvrige tre firedelene av befolkningen fordelte seg på 910 tettsteder, hvis størrelse varierte mellom 202 (Østby i Trysil) og 763 957 innbyggere (Oslo med forsteder). 28,1% av befolkningen bodde på ett av de fire største tettstedene (Oslo, Bergen, Stavanger/Sandnes og Trondheim), altså en høyere andel enn den samlede landbefolkningen.

De 910 tettstedene fordelte seg altså med 4 eller 0,4% storbyer (over 100 000 innbyggere), 186 eller 20,4% større steder (2 000- 99 999 innbyggere), og 720 eller 79,1% småsteder (200-1 999 innbyggere). Bare 19 tettsteder hadde mer enn 20 000 innbyggere.

Ved utgangen av 1999 var det 223 aviser i Norge. Selv om disse hadde fordelt seg med kun én avis per tettsted, ville 687 eller 75% av tettstedene vært uten egen avis. Den viktigste årsaken til dette ville vært tettstedets størrelse. Hele 720 av tettstedene i Norge hadde som nevnt under 2 000 innbyggere, og gjennomsnittlig størrelse på disse stedene var 662 innbyggere. Med 2,4 personer per husholdning gir dette et gjennomsnittlig markedsgrunnlag på 276 kunder per avis som ville ønske å etablere seg på disse tettstedene. Selv med et tilsig fra landdistriktene rundt, slik at kundeunderlaget kunne komme opp i 360 husholdninger (gitt lik fordeling mellom by og land over alt), er dette normalt alt for lite til å underholde en avis. Det minste opplaget for NALs medlemsaviser i 2000 hadde Ássu i Finnmark med 969 eksemplarer.

Hvis vi tenker oss at samtlige 223 aviser kom ut på de 190 tettstedene med mer enn 2 000 innbyggere, ville dette gi et gjennomsnitt på 1,2 aviser per tettsted i denne størrelsesgruppen. Gjennomsnittlig befolkningsstørrelse på disse tettstedene var 14 550 innbyggere, hvilket gir et kundegrunnlag på 7 904 husholdninger, når landbefolkningen rundt er tatt med. Dette er ikke et unormalt opplag for en norsk lokalavis. Gjennomsnittstall skjuler imidlertid her en svært skjev befolkningsfordeling. Holder vi de fire største tettstedene utenom, blir gjennomsnittet for de resterende 186 større tettstedene 8 488 innbyggere, og kundegrunnlaget 4 611 husholdninger, landbefolkningen inkludert.

Til sammenligning var gjennomsnittlig nettoopplag i 2000 for NALs medlemsaviser 10 112 eksemplarer, når avisene på de fire største tettstedene holdes utenom. 122 lokalaviser inngår da i beregningsgrunnlaget. For å komme opp i et slikt opplag, må nødvendigvis de 123 avisene henvende seg

til markeder som i gjennomsnitt er mer enn dobbelt så store som gjennomsnittet for de 186 mellomstore tettstedene. Noen av avisene oppnår dette ved å komme ut på steder som er vesentlig større enn gjennomsnittet - eksempelvis de 15 tettstedene med mellom 20 000 og 100 000 innbyggere. Imidlertid var det bare 38 i alt av de 186 mellomstore tettstedene som hadde flere innbyggere enn gjennomsnittet på 8 488. Dette indikerer at for å komme opp i et gjennomsnittlig opplag på over 10 000 eksemplarer, må en høy andel av de 123 avisene dekke mer enn ett større tettsted (over 2000 innbyggere), pluss trolig flere av de 720 mindre tettstedene. Dvs. de er regionaviser heller enn lokalaviser. Hvis samtlige av de 123 avisene gis ut på ett av de 186 større stedene, blir gjennomsnittet 1,5 større og 5,9 mindre tettsteder per avis. Omvendt blir avisdekningen henholdsvis 0,7 og 0,2 aviser per tettsted.

Som nevnt, opererer staten imidlertid med 223 aviser i 1999. Dette er 71 flere enn i NALs medlemsoversikt, som altså omfatter 152 aviser - 122 lokale pluss 29 aviser i de fire største tettstedene. Som nevnt, øker de 71 gjennomsnittet fra 0,7 til 1,2 aviser per tettsted med mer enn 2 000 innbyggere. I så fall er det "bare" landbefolkningen og befolkningen i de mindre tettstedene som er uten egen avis i Norge. "Bare" i anførselstegn fordi til sammen utgjør disse to gruppene 35% av befolkningen.

Hvert av de 910 tettstedene i Norge utgjør et fysisk marked for varer og tjenester - normalt for flere produkter jo større stedet er. De beregninger som er gjort, tilsier at for ca. 80% av de lokale markedene er det urealistisk med egne aviser. De øvrige 20% av markedene er tilsynelatende dekket med egne lokalaviser, gjennomsnittlig med litt over én avis hver. I realiteten vil imidlertid mange av dem mangle egen avis, og andre ha flere aviser. Som nevnt, mangler minst 30% av de mellomstore tettstedene egen NAL-avis, mens Oslo tettsted alene er dekket av 18 NAL-aviser, pluss flere av de 71 avisene på statens tilleggsliste (f.eks. har Landslaget for lokalaviser 4 Oslo-medlemmer som ikke samtidig er NAL-medlemmer). Hvilket også indikerer en ikke akkurat overraskende sammenheng mellom tettstedsstørrelse og antall aviser. Oslo tettsted skiller seg imidlertid markert ut, både på grunn av størrelsen (Oslo er nesten 60% større enn de tre andre storbyene til sammen) og fordi de fleste riksaviser har hovedstaden som utgivelsessted.

Gitt befolkningsfordelingen, synes det å være en større prestasjon å skaffe hvert tettsted av realistisk størrelse én lokalavis, enn å opprettholde konkurransen på det fåtall tettsteder som gir grunnlag for dette. Eierskapstilsynets årsmelding for 2000 viser da også at i 1999 var det kun 21 utgivelsessteder med konkurranse mellom aviser, et tall som sank til 14 året etter.

Det konkurranserettslige hovedargumentet mot monopol er en monopolbedrift kan tillate seg å senke produktkvaliteten og likevel ta høyere pris. For de mellomstore og mindre lokalsamfunns vedkommende vil det å ha egen avis, imidlertid kunne sammenlignes med det å ha tilgang på andre goder som heller ikke er selvsagte, som egen butikk og postkontor. For den lokale butikk kan muligheten for å ta monopolpriser være en forutsetning for å overleve, og ikke et spørsmål om å sikre seg ublu fortjeneste. Det gjelder å legge seg tettest mulig opp mot lønnsomhetsgrensen for geografisk substitusjon, hvor kunden vil foretrekke å bruke tid og penger på å kjøre til et større sted der prisene er lavere. Slik blir situasjonen også for lokalavisen.

Teoretisk er det ikke umulig å etablere lokalaviser på hvert av de 186 mellomstore tettstedene. Hele 30 eller 25% av de 123 lokale NAL-avisene hadde i fjor lavere opplag enn det beregnede gjennomsnittsmarkedet på 4 611 husstander. Teoretisk er det tilmed mulig å etablere *konkurranse* på hvert mellomstort sted av gjennomsnittlig størrelse. Med 100% husstandsdekning blir det da 2 305,5 abonnenter på hver. NALs tilvekst i 1999, Ytre Sogn Avis, startet med et opplag på 2 060. Men hele 148 eller 80% av de 186 mellomstore stedene var mindre enn gjennomsnittet. Holder vi f.eks. de 15 større byene utenom, synker markedsgrunnlaget på de resterende 171 mellomstore stedene til gjennomsnittlig 2697 husstander. En husstandsdekning på 100% er heller ikke særlig realistisk. I presseforskningen er det imidlertid vanlig å sette skillet mellom høy og lav dekning ved 50%. Det synes derfor å være solid grunnlag for påstanden om at det vil være en prestasjon å sikre hvert av de 171 mellomstore tettstedene ett tilbud.

Hele landsbygda, de fleste mindre tettsteder og en stor andel av de mellomstore tettstedene synes derfor å være henvist til geografisk substitusjon for å ha et relevant avistilbud. De må søke etter erstatninger horisontalt - nærmeste tettsted med et tilbud - eller vertikalt (nærmeste større tettsted som dekker flere mindre steder). For kundene på slike steder spiller det åpenbart mindre rolle hvem eieren er, for de har så allikevel ingen lokale valgmuligheter. Det viktigste er at eieren ikke gir opp. På den annen side er det neppe tilfeldig hvem som holder ut lengst. Det kan være den lokale aviseier som ikke ser noe alternativ, og som derfor fortsetter, tross fallende lønnsomhet, til all kreditt er brukt opp. Det kan også være det store mediekonsern, som har de nødvendige økonomiske muskler til å opprettholde driften. Men det kan også være det store mediekonsern som gir seg først, fordi konsernet er mindre avhengig av å opprettholde noe som ikke kaster tilfredsstillende av seg.

Det forhold at det store flertall av tettsteder, og trolig mer enn halvparten av befolkningen, mangler egen avis, tilsier imidlertid at det neppe er noen katastrofe om en avis går inn, selv om dette medfører at et sted blir uten tilbud, eventuelt uten lokal konkurranse. Det betyr bare at en enda større andel av befolkningen må ty til geografisk substitusjon for å få dekket sine behov. At et sted blir uten avis, eller uten konkurranse, tjener dessuten som incitament til aviser på andre utgiversteder til å gå inn for å dekke det medieunderskudd som har oppstått, gjennom horisontal eller vertikal substitusjon. Slik blir det gjenopprettet et monopol på steder som er blitt avisløse, eller gjeninnført konkurranse der det har oppstått monopol. Dermed forsterkes også substituttens økonomi - de får flere kunder - hvilket i sin tur kan brukes til å gi steder med medieunderskudd et enda bedre tilbud. Den enes død er den annens brød.

De 123 lokale NAL-avisene kom ut på 111 forskjellige steder, eller i 12% av de 906 geografisk definerte markedene utenom de fire største tettstedene. Ni av ti tettsteder i Norge manglet således egen avis tilsluttet NAL. En del av disse stedene ble imidlertid betjente av andre lokalaviser. Landslaget for lokalavis (LLA) har f.eks. 77 medlemmer per april 2001, og disse bidrar med 52 utgiversteder (de øvrige LLA-avisene er enten storbyaviser, konkurrenter av lokale NAL-aviser, eller NAL-medlemmer også). Til sammen gir dette 163 utgiversteder utenom de fire største tettstedene. Avisregisteret - og publikasjonen MedieNorge - opplyser dertil om 100 Internett-aviser i 1998/99, en økning på 28 aviser i løpet av bare tre år. Også disse kan bidra til at flere steder er representerte i den totale avisfloraen. Det samme kan gratisaviser og aviser ikke tilsluttet noen bransjeorganisasjon (NOU 2000:15 opplyser om 9 aviser som i 1999 ikke var medlem av noen organisasjon). Med forbehold om dette tilsier 163 utgiversteder at minst 18% av de 906 lokale tettstedene har minst en avis - eller omvendt at opp mot åtte av ti tettsteder mangler avis.

LLA bidrar med 58 aviser utenom de fire største tettstedene, NAL-medlemmer i LLA holdt utenom. Lokalt var det således 181 NAL- eller LLA-aviser på de 163 tettstedene. Dette gir 1,1 aviser per sted med egen avis. På 146 eller 90% av de 163 stedene kom det ut bare én avis. 81% av de 181 lokalavisene har således monopol. Bortsett fra på de fire største tettstedene, er den naturlige markedssituasjonen i Norge at det eksisterer et lokalt avismonopol. Noe større er avistilbudet på de 15 tettstedene med mellom 20 000 og 100 000 innbyggere. De hadde 26 aviser i alt, eller 1,7 avis per sted. Men 6 av de 15 tettstedene var også monopolsteder. Selv de mellomstore byene kan med andre ord være for små til å underholde mer enn én avis. At de tre største av de mellomstore - de med over 80 000 innbyggere

- til sammen hadde 8 aviser, eller 2,7 per tettsted, bekrefter imidlertid sammenhengen mellom stedsstørrelse og forekomsten av aviser.

For de 123 NAL-avisenes vedkommende er det vanskelig å skille mellom lokal- og regionavis. Gjennomsnittlig dekket de 7,4 tettsteder hver. De med størst opplag dekket heller ikke nødvendigvis flest steder. F.eks. har "Drammens Tidende" gitt opp strategien med også å være "Buskeruds Blad", og krympet nedslagsfeltet til Drammen tettsted (Høst 2000). Likevel er Drammens Tidende og Buskeruds Blad landets niende største avis. Drammen tettsted er vårt sjette største med 83 000 innbyggere.

Paraplymodellen

I den offentlige pressepolitikken er det vanlig å skille mellom monopol og konkurranse etter hvor mange aviser som kommer ut på samme sted (Jf. f.eks. NOU 1992:14). Innen pressforskningen har imidlertid den såkalte paraplymodellen (Rosse og Dertouzos 1978, Compaine 1980) fått betydelig gjennomslag, jf. eksempelvis Høst 1987, 1999, Høst og Severinsson 1997, Lundby og Skogerbø 1988, Roppen 1991, Gustafsson 1995, Weibull 1995. Etter hvert har dette begynt å nedfelle seg i pressepolitikken også, jf. NOU 2000:15 og Vedlegg 6 av Sigurd Høst til denne utredningen (Høst 2000).

Paraplymodellen skiller mellom fire geografiske nivåer: 1) Det nasjonale nivået, 2) nivået for landsdels- og storbyaviser, 3) nivået for lokale dagsaviser (større tettsteder) og 4) nivået for lokale fådagersaviser (mindre tettsteder, deler av større tettsteder). Innenfor paraplyen kan det være både horisontal og vertikal konkurranse. Med utgangspunkt i de lokale dagsavisene kan det f.eks. defineres fire lokale konkurranseforhold: 1) Mellom to lokale dagsaviser utgitt på samme sted, 2) mellom en eller flere lokale dagsaviser og en eller flere lokale fådagersaviser innenfor dagsavisen(e)s dekningsområde, 3) mellom en eller flere lokale dagsaviser og en eller flere landsdels-, storby- eller riksaviser, og 4) "grensekrig" mellom lokale dagsaviser på forskjellige utgiversteder.

Hvilken konkurransesituasjon som gjør seg gjeldende, identifiseres på grunnlag av avisenes husstandsdekning i de aktuelle kommunene. På dette beregningsgrunnlaget er det åpenbart mulig å finne en rekke kommuner og tettsteder der samtlige fire nivåer i avisparaplyen, og tilmed flere aviser på hvert av nivåene, har en rimelig grad av tilgjengelighet - hvilket gjenspeiler en tilsvarende interesse for deres innhold. Trolig finnes det ikke et eneste tettsted der ingen, eller kun én, avis blir kjøpt. Således var det bare i 41 kommuner, med 13% av landets innbyggere, at én avis hadde monopol i den

betydning å være alene om å ha mer enn 10% husstandsdekning (Høst 2000:231).

Av dette kan vi imidlertid ikke slutte at avisene er seg konkurranse-situasjonen bevisst, eller at kundene anser dem som fullverdige substitutter for hverandre. Aviser på høyere nivå i paraplyen vil neppe ha spesialsider for hvert eneste underliggende tettsted, men i hovedsak nøye seg med å plukke det fåtall lokale nyheter som har interesse for hele nedslagsfeltet. For det helt lokale stoffet kan derfor lokale fådagersaviser fortsatt ha monopol. For kunder som ønsker å ytre seg om helt lokale saker, er det videre neppe noe alternativ å henvende seg til aviser høyere oppe i paraplyen, der de må konkurrere mot mange andre innsendere og mot saker som har enda større krav på oppmerksomhet. For næringslivet som henvender seg til den lokale befolkningen, vil det å bruke aviser høyere oppe i paraplyen for annonsering, medføre spredning til og betaling for kunder de aldri vil få. Hvis avisene høyere oppe i paraplyen har mindre husstandsdekning i det lokalsamfunnet de næringsdrivende henvender seg til, vil spredningen dessuten bli relativt mindre overfor de kundene som det er mulig å erobre. I det hele må vi forvente at som regel vil avisene høyere oppe i paraplyen fungere som instrumenter for storstedenes "imperialisme" overfor mindre steder - ikke omvendt.

I lokalsamfunnene utenom de fire største tettstedene er det at A-pressen og Orkla har sin styrke. Av de 72 avisene i 1999 der de to konsernene hadde eierandeler på minst 50% (Østbye 2000), synes 70 å være blant de 181 lokale NAL- eller LLA-avisene. Med de forbehold som er nevnt ovenfor, betyr dette at A-pressen og Orkla til sammen kontrollerte 38,6% av den regionale og lokale pressen, målt i antall aviser (24,3% A-pressen og 14,3% Orkla). I tillegg var de minoritetseiere i enkelte av de øvrige lokalavisene.

Også Schibsted har engasjert seg lokalt, men i betydelig mindre grad. Gjennom eierandel i aviser som selv eier aviser, synes Schibsted i alt å være involvert i 18 lokalaviser utenom de fire storbyene (Østbye 2000), men ikke i noen av disse er konsernet hovedaksjonær. Likevel omtales disse avisene som tilhørende "Schibsted-sfæren". At Schibsted ønsker avkastning på sine investeringer i disse avisene og derfor øver påtrykk for å oppnå dette, virker ikke usannsynlig. Der konsernet er i mindretallsposisjon, er de imidlertid avhengig av støtte fra andre aksjonærer for å vinne fram med sine synspunkter. Hvis flertallsmakten er konsentrert og uenig med Schibsted, har konsernet lite det skal ha sagt. Schibsted vil heller ikke ha full frihet til å konkurrere mot aviser der flertallet har tatt beslutninger i strid med konsernets interesser, for dermed risikerer Schibsted at investeringene blir

enda mindre verd. I stedet for å øke et konserns makt, kan minoritetsseie derfor være ensbetydende med å gå inn i en avmaktssituasjon.

Lokalradioens betydning

Den papirbaserte avisen er imidlertid ikke det mest utbredte lokale massemediet. Med 181 virksomheter er den så vidt slått av lokalradioen, som kan skilte med 188 stasjoner utenom de fire største tettstedene, ifølge konsesjonsoversikt fra Statens medieforvaltning per april 2001. Lokalt er også lokalradio hovedsakelig et monopolmedium, men ikke fullt så monopolisert som avisene. Således fordeler de 188 stasjonene seg på 146 tettsteder, hvilket gir 1,3 stasjoner per sted. På 114 eller 78% av sendestedene var det kun én lokalradiostasjon. Og som for avisenes vedkommende er det en sammenheng mellom stedsstørrelse og antall stasjoner. Store tettsteder som Fredrikstad/Sarpsborg, Drammen og Kristiansand har f.eks. 4-6 stasjoner. Men som også for avisene, finnes det unntak. Porsgrunn/Skien, vårt syvende største tettsted med 82 000 innbyggere, har tre aviser men kun én lokalradiostasjon.

Lokalradioen bidrar også til å utvide antall lokale mediesteder. Hele 71 eller 49% av lokalradioenes 146 sendsteder er uten egen lokalavis. Til sammen er det med andre ord 234 steder som har avis, lokalradio eller begge deler. Dette utgjør 26% av antall tettsteder i Norge. Selv om tre av fire tettsteder mangler både radio og avis, viser satsingen på lokalradio, grendeblad og nettaviser hvilken interesse det er for egne medietilbud selv på de minste tettsteder.

Lokalradio og lokalaviser danner til dels ulike produktmarkeder. I den forstand vil det normale for de lokale markedene være at de har monopol i hvert sitt marked. Noen produkter kan imidlertid være like og derfor substituerbare på tvers av mediene, eksempelvis lokalnyheter og reklame. Der det finnes både lokalradio og lokalavis, vil det derfor kunne være konkurranse både om anskaffelse av disse produktene og formidling av dem til sluttbrukerne eller publikum. Men dette forutsetter at radiostasjoner og lokalaviser har ulike eiere, hva loven kun i begrenset grad er med på å sikre.

Et slikt potensial for konkurranse finnes det på 75 eller 32% av de 234 lokale tettstedene med et medietilbud. På disse stedene er det minst én lokalavis pluss minst én lokalradiostasjon. De øvrige markedene fordeler seg med 88 eller 38% som kun har avis, og som nevnt 71 eller 30% som kun har lokalradio. De rene avis- og lokalradiostedene er også ekstremt monopoliserte. 85 av 88 rene avissteder har monopol, 68 av 71 rene lokalradiosteder

det samme. Dette betyr imidlertid også at lokalradioene i en viss forstand reduserer antall steder med avismonopol, fra 147 til 85. Eller sagt på en annen måte: På 42% av stedene med avismonopol, har avisen potensiell konkurranse fra minst én lokalradiostasjon.

Helge Østbye (1996 og 2000) opplyser at det er visse tendenser til eierkonsentrasjon også i lokalradioen. Spesielt sterkt har Aller-konsernet engasjert seg. I 1999 solgte Aller halvparten av sitt Radio 1-imperium til amerikanske Clear Channel Communications.

I tillegg til de 369 lokalavisene og lokalradiostasjonene finnes det 19 lokale TV-stasjoner utenom storbyene (konsesjonæroversikt per april 2001). Disse bidrar imidlertid ikke til å utvide mediegeografien, og de henvender seg hovedsakelig til et regionalt nivå der også staten gjør seg sterkt gjeldende. Inklusive sameradioen og storbybaserte sendinger har NRK 18 regionale radiostasjoner og 9 TV-stasjoner.

Regjeringen Stoltenbergs kulturdepartement var skeptisk til lokalradioenes betydning.

"I hovedsak har de små inntekter og har derfor ikke hatt ressursgrunnlag til å bygge opp redaksjoner av betydning. På lokalt nivå har det derfor ikke blitt skapt mediealternativer som har motvirket svekkelsen av aviskonkurransen",

skrev departementet på side 41 i St. meld. 57 for 2000-2001. Men departementet skrev også at

"Det avgjørende for befolkningens informasjonstilgang og ytringsmuligheter er imidlertid først og fremst at det finnes konkurrerende medier/kanaler for informasjonsformidling. Dette kan oppnås gjennom konkurrerende dagsaviser, men det kan også oppnås gjennom f.eks. en lokal dagsavis i kombinasjon med en lokalradio eller en nettbasert nyhetstjeneste e.l."

Dette skrev departementet på side 39. Mens det førstnevnte utsagnet skal begrunne nødvendigheten av pressestøtte til nummer toaviser, skal det sistnevnte begrunne at målet om konkurranse lar seg oppnå også om det er lokale avismonopol. Slik er politikk.

Storbyene

De fire største tettstedene - som jo også er lokale markeder - utgjør en helt annen verden enn den som ovenfor er beskrevet. Til sammen har disse stedene om lag 40 aviser (inklusive uorganiserte i vedlegg 7 til NOU 2000:15) og 75 lokalradiostasjoner, eller 115 slike medietilbud totalt. Dette gir et gjennomsnitt på 29 tilbud per tettsted, 10 aviser og 19 lokalradiostasjoner. Dertil kommer en rekke gratisaviser og seks lokalt baserte TV-stasjoner, samt NRKs tilbud.

En gruppering av avisene på grunnlag av tettstedsdannelsene som markeder, tegner et også annet bilde av avisstrukturen enn den offentlige pressepolitikk, som baserer seg på en typologisering av avisene etter antatte likhetstrekk mellom dem (NOU 1992:14, NOU 2000:15). Ut fra denne typologien er landsdels- eller storbyavisene i Norge Adresseavisen, Aftenposten, Bergens Tidende og Stavanger Aftenblad, dvs. fire aviser. Disse utgjør imidlertid ikke mer enn 10% av storbyenes aviser. Med unntak av monopolstedet Trondheim finner vi i storbyene også en karakteristisk paraplystruktur – tydeligere enn på de mindre stedene – idet hver storby består av en rekke geografiske markeder og produktmarkeder som betjenes av sine egne aviser, gjerne med en viss form for monopol på "sitt" stoffområde. Avstandene mellom de geografiske markedene er heller ikke større enn at det her vil kunne eksistere reell vertikal konkurranse mellom nivåene i paraplyen (avstanden mellom interessebaserte produktmarkeder kan være større).

Også mellom de fire største tettstedene er det imidlertid store forskjeller, som gjenspeiler at de er av svært ulik befolkningsstørrelse. Oslo tettsted, med 61% av storbybefolkningen, har 28 eller 70% av storbyenes aviser, og 32 eller 43% av deres lokalradiostasjoner. Trondheim, med 18% av Oslos innbyggertall, har kun én avis og 9 lokalradiostasjoner. Så mye større er tilbudet i Oslo at hovedstaden kanskje bør skilles ut, og sammenlignes med tilbudet på nasjonalt nivå. Om vi ser bort fra radio- og fjernsynskanaler med tilnærmet 100% husstandsdekning, spres jo også de nasjonale tilbud omtrent som ringer i vannet, dvs. med høyest husstandsdekning på avsenderstedet som i de fleste tilfelle er Oslo.

I de tre storbyene Bergen, Stavanger/Sandnes og Trondheim har ingen av de store mediekonsernene Schibsted, A-pressen og Orkla en kontrollerende posisjon. Årsaken til dette er fordelingen av eierandeler i de viktigste mediebedriftene, ikke minst de tre konsernene imellom (Roppen 2000, Østbye 2000). Således holder Schibsted og Orkla hverandre effektivt i sjakk både i Bergen (Bergens Tidende) og Trondheim (Adresseavisen). Begge

kontrollerer minoritetsposter, og er avhengig av den andre for å realisere sine interesser. Til gjengjeld burde forholdene ligge godt til rette for transaksjoner som kan øke deres makt på hvert sitt sted. A-pressen er i disse markedene i en svak posisjon.

Oslo

Med sine 28 aviser (pluss en rekke gratisaviser), 32 lokalradiostasjoner, 3 private lokal-TV-stasjoner, NRKs lokale radio- og TV-tilbud, samt det forhold at intet sted nyter mer godt av NRKs rikstilbud - pluss en rekke gratisaviser, nettaviser osv., er mediemarkedet i Oslo tettsted det suverent mest konkurranseutsatte i Norge. I Oslos avismarked er Orkla knapt nok tilstedeværende (konsernet eier en minoritetspost i Dagbladet), mens A-pressens representasjon begrenser seg til én lokal dagsavis, Romerikes Blad, på lavere nivå i den lokale paraplyen og med kun et par prosent av osloavisenes samlede opplag, deres spredning utenfor Oslo tettsted medregnet. Det eneste av de tre store avis konsernene som hevder seg, er Schibsted, gjennom 100% kontroll med VG og Aftenposten. Oslo er imidlertid det eneste norske tettsted der den lokale hovedavisen (Aftenposten) har under 50% husstandsdekning, og avisen er størst kun i 2 av de 11 kommunene som til sammen danner Oslo tettsted (Oslo og Bærum, kilde Høst 2000:231). Relativt til markedet er det med andre ord ingen ledende avis i Norge som har en tilnærmedesvis så svak posisjon, som Aftenposten.

Det nasjonale markedet

På nasjonalt nivå har vi 25 aviser (Bjørnstad 2000, 23 ifølge NOU 2000:15), 7 TV-kanaler (medregnet satellitt- og kabeltilbud) og 6 radiokanaler (medregnet NRKs Alltid nyheter og Stortinget). Det store flertall av de minst 80 ukeblad-, bok- og tidsskriftforlagene henvender seg også til hele landet, fortrinnsvis fra en base i Oslo. Samme base har de fleste virksomheter av betydning innenfor den konvergerte IKT-bransjen, som Telenor, internettbaserte selskaper osv. Samtidig er dette virksomheter som gjerne henvender seg til det nasjonale marked med sine produkter.

På det nasjonale nivået er A-pressen ikke representert overhodet i avismarkedet, mens Orkla som nevnt er minoritetseier av Dagbladet, som i 1998 hadde ca. 15% av riksavisenes totalopplag (Bjørnstad 2000:101, supplert med Aftenposten Morgen). På dette nivået har imidlertid Schibsted en sterk posisjon. Med kun to eller under 10% av det samlede antall

riksaviser (VG og Aftenposten morgen) kontrollerte konsernet i 1998 halvparten av det samlede opplaget for riksaviser. Schibsted har også en sterk posisjon innenfor markedet for nettaviser. Det store flertall av Schibsteds mange aviskonkurrenter henvender seg dessuten til bestemte interessesegmenter og ikke til allmennheten (med mindre alle skulle konvertere til den aktuelle interessen), dvs de tilbyr produkter som ikke kan substitueres med Schibsteds, og vice versa. Dette øker Schibsteds makt ytterligere i det nasjonale avismarkedet.

Når det gjelder nasjonal kringkasting, derimot, er staten gjennom NRK fortsatt den suverent viktigste eieren. Det sørger konsesjonslovgivningen for. Således er ingen av de store norske mediekonsernene noen utfordrer for staten når det gjelder radio, der kun Modern Times Group med 33% eierandel i P4 kan sies å volde myndighetene hodebry i markedet. Innen riksfjernsyn eier Schibsted og A-pressen (pluss danske Egmont) 33% hver av TV2, som på sin side eier 49% av TVNorge. Dvs. med mindre de samarbeider, vil de store mediekonsernene her holde hverandre i sjakk.

Sammenfattet om geografiske markeder

Sammenfattet gir dette følgende beskrivelse av markedene:

På nasjonalt nivå er Norge et duopol mellom staten og Schibsted, i hvert fall når det gjelder nyhetsmedier. Det kan også hevdes at de to har delt markedet - eller fått det delt for seg - i et forholdstall 2:1, der staten kontrollerer TV og radio, og Schibsted kontrollerer avis. Med 'kontroll' blir det da forstått at de begge har rundt halve markedet for de respektive riksmediene.

I de fire storbymarkedene er det ingen som har tilsvarende kontroll, dels på grunn av den harde mediekonkurransen (Oslo), og dels fordi eierskapet er spredt og/eller de store konsernene holder hverandre i sjakk (avis i de tre andre storbyene). I disse markedene er det også et stort potensiale for konkurranse mellom avis og andre medier, i første rekke lokalradio.

I de øvrige 906 geografisk definerte markedene i Norge er fraværet av egne medier hovedregelen. I den fjerdedelen av markedene som har et medietilbud, er monopol hovedregelen - enten avismonopol, eller lokalradiomonopol. I den utstrekning det finnes et konkurransepotensial, er det heller mellom avis og lokalradio, enn mellom aviser og lokalradioer.

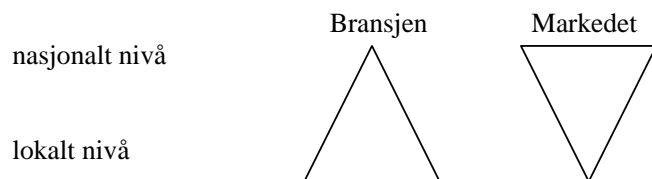
På dette markedsnivået gjør A-pressen og Orkla seg sterkt gjeldende for avisenes vedkommende. Målt i opplag har de en svært sterk posisjon, da de

som regel er eiere i de største markedene. Målt i antall aviser og markeder er de hver for seg atskillig mindre betydningsfulle. Viktigst er A-pressen, som kontrollerer hvert fjerde marked med egen avis. Begge er dessuten sterkt inne i det mer marginale mediet lokal-TV. Innen det atskillig viktigere mediet lokalradio synes det ikke å være aktører med tilsvarende markedsstyrke som disse to konsernene.

Vi må anta at de viktigste markedene å kontrollere i Norge, både økonomisk og politisk, er det nasjonale nivået og storbyene, i særdeleshet Oslo. Også de øvrige, lokale markedene kan være økonomisk lønnsomme, men de er neppe like politisk viktige. Lokalt synes også monopol (eller duopol avis-lokalradio) å være nødvendig for at det overhodet skal oppstå et mediemarked. Hva som mest effektivt skaffer de mindre tettstedene et tilbud, konserndannelse og lokalt entreprenørskap, synes derimot mer uklart. Som nevnt, satser konsernene primært på de større markedene, men det er også tendenser til at mediene på de større tettstedene legger mindre mediesteder under seg. Samtidig er det imidlertid betydelig vekst nedenfra i betydningen lokale initiativ. Da Orkla la avisen i Drangedal inn under Kragerø (der de slo avisene sammen), var ikke drangedølene sene om å sette i gang Drangedalsposten, for eksempel (Roppen 2000).

Sammenligning mellom bransje og marked

Mediebedriftenes fordeling i bransjen og markedet kan beskrives som to motsatte pyramider. I *bransjen* vil pyramiden være størst i bunnen, dvs. det er mange bedrifter med kun lokal spredning, noen færre med regional spredning og bare noen få med nasjonal spredning. I *markedet* vil imidlertid pyramiden stå på hodet: I hvert lokale marked vil det kun være plass til én mediebedrift, i noen regionale markeder vil det være plass til flere - og i hovedstaden samt det nasjonale markedet vil det være plass til suverent flest mediebedrifter av alle slag. Hovedforklaringen er naturligvis forskjellene i markedenes størrelse. Riktignok er inngangsbilletten høyere i det nasjonale markedet, men dette mer enn oppveies av at et langt større publikum er tilgjengelig for alle typer produkter.



Verdikjede og markeder

De 910 lokale og det ene nasjonale markedet har her vært presentert med mediebedriftene som tilbydere, og det alminnelige publikum samt annonsørene som kunder. Langs hele den verdikjeden for massekommunikasjon eksisterer det imidlertid markeder der kundene i stedet er mediebedrifter og distributører. Verdikjeden kan framstilles slik:

1. Virkelige, ubehandlede hendelser, mediens ”råstoff”
2. Bearbeiding av virkelige hendelser til medieinnhold
3. Redigering (utvelgelse) av medieinnhold
4. Distribusjon av det utvalgte medieinnhold
5. Mottak og forbruk av det utvalgte medieinnhold

Den type marked som hittil har vært drøftet, er knyttet til overgangen mellom 4 og 5. Ved hver overgang mellom 1-5 eksisterer det imidlertid også et potensiale for etablering av et marked, i den forstand at overføringen finner sted mellom selgere og kjøpere mot betaling. Overføringer der kun aktører knyttet til 1-4 er involverte, vil normalt være ”business-to-business” markeder der både selger og kjøper er innholdsprodusent og/eller distributør. Det finnes imidlertid også markeder der tilbyderne er det alminnelige publikum (5) – eksempelvis markedene for betalte leserinnlegg (kronikker o.l.), og markedene for nyhetstips. Lokalt vil det i de fleste av disse overføringene være i markeder med kjøpermonopol eller monopsoni. I et kjøpers marked kan det alminnelige publikum imidlertid ikke regne med å få betalt for leserinnlegg og tips, og av den grunn vil det heller ikke eksistere et marked for disse produktene i økonomisk forstand.

Drøftinger av mediekonsentrasjon knytter gjerne an til beskrivelser av de store mediekonsernenes (med)eierskap til aktiviteter langs verdikjeden. Det samme gjør analyser av mediebedriftenes strategier. Hvorvidt disse strategier gir konsernene markedsrett, avhenger imidlertid av hvilke andre aktører som deltar i de aktuelle business-to-business markedene, samt hvilke ressurser de ulike aktørene kontrollerer.

Mens det vil være uavhengighet mellom de horisontalt differensierte forbrukermarkedene, vil markedene langs den vertikale verdikjeden for massekommunikasjon stå i avhengighetsforhold til hverandre, slik at utfallet av transaksjoner i ett marked blir et premiss for utfallet i andre markeder. Kontroll med utfallet i ett marked kan da vise seg å være nødvendig og/eller tilstrekkelig til å kontrollere en kjede av hendelser i markeder som er

betinget av hverandre. Vertikal integrasjon – kontroll med bedriftene langs verdikjeden – kan også være nødvendig og/eller tilstrekkelig til å oppnå kontroll med utfallet i hele serien av markeder fra ubehandlede hendelser fram til sluttbrukeren av bearbeidet medieinnhold. Imidlertid er det også mulig at vertikal integrasjon verken er nødvendig eller tilstrekkelig til å gi slik kontroll – ikke nødvendig fordi det er tilstrekkelig å kontrollere det marked som utfallet i de øvrige markeder er avhengig av, eller ikke tilstrekkelig fordi *deltakelse* i et marked ikke er nok til å ha kontroll med det. Den som eier attraktivt råstoff, som rettighetene til populære sportssendinger, vil for eksempel kunne diktere betingelser som samtlige aktører langs verdikjeden fram til sluttbruker må innrette seg etter. Det er ikke nødvendig for rettighetshaveren å etablere sine egne medie- og distribusjonsselskaper for å oppnå slik kontroll. Et multimedieselskap som eier både filmstudioer, TV-stasjoner og mer til langs verdikjeden, behøver ikke kontrollere noen av de markedene det dermed deltar i. Et vertikalt integrert selskap vil derimot ha større autonomi enn selskap som er avhengig av andre for sin produksjon og distribusjon. Vertikal integrasjon og eliminasjon av markedsmekanismen ved overføringer mellom 1-4, kan imidlertid være en forutsetning for at det oppstår reell konkurranse i forbrukermarkedet, dvs ved overføring mellom ledd 4 og 5 i kjeden. Hvis konkurrentene i dette leddet står i innbyrdes avhengighetsforhold til hverandre lenger bak i kjeden, vil dette kunne svekke både deres evne og vilje til å konkurrere.

Typiske produkter for overføring fra (1) ”råstoff” til (2) medieinnhold, er nyheter, begivenheter, og dramatiseringer.

En ’nyhet’ er et stykke bearbeidet eller dramatisert virkelighet. Som råstoff for nyheten vil informasjon fra én eller flere kilder være benyttet. Nyheten kan således være enkel eller sammensatt – og mer eller mindre komplisert å produsere.

Svært mye nyhetsproduksjon vil ikke være av markeds karakter. Den består i å formidle informasjon som er fritt tilgjengelig, eller som kildene kan ha plikt til å utlevere uten vederlag. Det kan være vanskelig å identifisere en eier til informasjonen, eller vanskelig for potensielle eiere å dokumentere en eiendomsrett som kan kreves honorert. Informasjonen kan også være tilrettelagt slik at den i praksis blir fritt tilgjengelig for journalister som bruker ressurser på å få tak i den. Dertil kommer de situasjoner der kildene mangler motiv for å kreve økonomisk vederlag. De kan oppfatte det som sin samfunnsplikt å utlevere informasjonen, eller det å få saken offentlig belyst, kan være belønning god nok.

Likevel skjer det åpenbart en kommersialisering av nyhetsinnsamlingen. Det blir stadig mer vanlig å betale til dels betydelige beløp for tips retten til en god story, tilgang til en amatørvideo, intervju med en kjent person osv. At fenomenet går under navn av "sjekkheftejournalistikk", tyder imidlertid på at det ikke er helt nytt, for som kjent, er sjekkheftet på vei ut.

Fra kildenes synsvinkel må kommersialiseringen sies å være en positiv utvikling. De får betalt for informasjon som mediene tjener på å selge videre. Også samfunnsmessig er det mulig at kommersialiseringen gir gevinst. Kilder motiveres til å utlevere informasjon de ikke har egen nytte av å offentliggjøre, og trenes opp til å bli journalistenes forlengede arm (enkelte ser vel her konturene av et angiversamfunn). Mange har videokamera med seg "i tilfelle noe skal skje". Det synes også unødvendig å kritisere kommersialiseringen for dens vektlegging av informasjon med høy salgsverdi og liten samfunnsbetydning, for den motsatte type informasjon, med høy samfunnsbetydning og liten salgsverdi, blir jo ikke berørt av den.

Fra mediernes synsvinkel må kommersialiseringen sies å være kontroversiell, på tross av at de selv har initiert den. Kommersialisering er et middel til markedsmakt, et konkurransevridende tiltak som produserer vinnere og tapere. Et av de forhold som driver prisen opp i et råvaremarked, er vareknapphet. Informasjon er en råvare som ikke kan bli utsolgt, selv om mediet som formidler den, kan bli det. Uansett hvor mange som har kjøpt den, er informasjonen like tilgjengelig. Informasjonens omsetningsverdi er derfor avhengig av at varen gjøres eksklusiv, og fordi mediernes omsetningsform er knyttet til tidsaksen, betyr dette at det betales for førsteretten til å formidle nyheten.

Nyheter er et produkt mediene selger i forbrukermarkedet, og deres makt i dette markedet avhenger av hvilken kontroll de har i råvaremarkedet. Med kommersialiseringen er tilgangen på informasjon blitt et null-sum spill. Dette vil kunne sende vinnere og tapere inn i positive eller negative spiraler, der seier i nyhetenes råvaremarked gir økt salg i forbrukermarkedet, og det økte salget i forbrukermarkedet kan brukes til å sikre ytterligere seire i råvaremarkedet (man kan betale enda mer for førsteretten til formidling) – og selvsagt omvendt for taperne.

En annen type råstoff for medieinnhold er lukkede begivenheter – "lukket" i den forstand at det er mulig å regulere mediernes tilgang til dem. De viktigste synes å være innen sport og musikk (konserter), men etter hvert har det oppstått markeder for kjendisbryllup osv. Kommersialiseringen av begivenheter har naturligvis sammenheng med at etterspørselen etter å oppleve dem, er mye større enn rettighetshavernes kapasitet til å vise dem

fram (tribuneplass). Rettighetshaveren ønsker naturligvis betaling fra dem som er henvist til å overvære begivenheten annetsteds, og dette kan oppnås ved å selge begivenheten eksempelvis til et fjernsynsselskap. Når mediene aksepterer å betale for å utvide andres tilskuerkapasitet på denne måten, er det enten fordi de anser seg som forpliktet til det og frykter konsekvensene for seg selv av ikke å sende – eller de forventer å tjene inn kostnadene, og mer til, ved å selge det antatt store publikummet til annonsørene igjen.

Et eksempel på et business-to-business marked for dramatisering, kan være markedet for retten til å filmatisere bøker. Lik de lukkede begivenheter vil den markedsmessige funksjonen av slike rettigheter være som ved kommersialiseringen av nyheter: Den som sikrer seg råvaren, får også et overtak i forbrukermarkedet. Risikoen forbundet med feilvurdering av markedspotensialet vil imidlertid normalt være mye større ved dramatiseringer og førsteretten til å dekke begivenheter, da prisen i disse råvaremarkedene vil være usammenlignbart mye høyere enn i nyhetsmarkedet.

Typiske produkter ved overføring fra (2) bearbeidet medieinnhold til (3) redigering eller utvelgelse for distribusjon, vil være nyheter, program og reklame. Nyheter kjøpes også i bearbeidet form – fra nyhetsbyråer som selv står for overføringen fra (1) råvare til (2) dramatisert virkelighet eller ”nyhet”. Konkurransforholdene og eierstrukturen i massemediene kan være av underordnet betydning hvis mediene uansett betjenes av det samme nyhetsbyrå, eksempelvis for nyheter fra utlandet. I stedet må vi se på konkurranseforholdet mellom *nyhetsbyråer*: Hvilke avtaler som eksisterer mellom dem, i hvilken utstrekning de henter inn ”råstoff” og resirkulerer informasjon seg imellom, samt hva mediene gjør for å skaffe seg informasjon fra andre kilder.

Et viktig business-to-business marked for medieinnhold er naturligvis programmarkedene, dvs. markeder der produksjonsselskap (2) tilbyr programmer til „redigerere“ eller mediebedrifter (3), som etterspør disse til å fylle sine kanaler og sendetider. Foruten å videreformidle innkjøp, vil mediebedriften normalt også sende program den selv har laget. Mange vil hevde at egenproduksjonen - som her blir et eksempel på vertikal integrasjon - er avgjørende for vurderingen av en mediebedrifts kvalitetsnivå.

Også programmarkedet kan trolig med fordel deles inn i markeder for bearbejdede og ubearbejdede produkter, idet *programidéer* er blitt en egen internasjonal salgsvare. Tidligere var vanligere at man kopierte hverandre uten vederlag - i hvert fall innenfor „familien“ av offentlige kringkastingsmonopoler, som jo kontrollerte europeisk kringkasting til langt inn i 1980-

årene. Dertil kan programmarkedet deles inn i en rekke delmarkeder både horisontalt og vertikalt. Hvilke inndelinger som er relevante, avhenger av hvordan etterspørselen er organisert. En vanlig inndeling er den geografiske, som jo vil kunne korrespondere både med opphavssted og nedslagsfelt for medieinnholdet. F.eks. skilles det mellom nasjonale (herunder lokale) og internasjonale markeder. Internasjonalt blir det også organisert fysiske markeds plasser for programidéer og innspilte program - meget populær er åpenbart den i Cannes. Andre vanlige inndelinger er etter genre og programtyper (markedet for spillefilm, TV-serier, naturprogram osv), herunder også inndelinger der programtyper knyttes til publikumsgrupper (program for eldre eller yngre, kvinner eller menn).

En egenskap ved programmarkedet er forekomsten av monopsoni eller kjøpermonopol. Dette var jo et totalt ved det tidligere kringkastingsmonopolet, men det kan fortsatt gjøre seg gjeldende på visse geografiske nivåer eller innen bestemte genre. F.eks. er jo privat lokal-TV i betydelig grad monopolisert, og det er en tendens til å erstatte allround-konseptet for TV med temakanaler. I det hele vil det være kjøpers marked overalt der det er flere selgere enn kjøpere, større tilbud enn etterspørsel.

En annen egenskap ved programmarkedet er at tilbydere gjerne vil søke å skape sine egne, unike nisjer. Har de da også et avgrenset monopol? F.eks. kan det kanskje være vanskelig å skille mellom eneretten til en programidé og eneretten til en type programmer. Hvis alle program med lykkehjul og premier som kan vinnes ved hjelp av flaks, i realiteten er å betrakte som varianter av et patentbeskyttet „Wheel-of-fortune“ konsept, vil dette patentet gi monopolistisk kontroll med denne programtypen.

En tredje egenskap ved programmarkedet er at selger og kjøper ofte skifter roller. Dette gjelder i hvert fall i de tilfeller der innholdsleverandør (2) og redigerer (3) er samme kringkastings selskap, dvs. det både lager, sender og selger program, og kjøper program av andre for egen utsendelse. I det internasjonale markedet vil det vil være selskaper som selger mye og kjøper lite, og omvendt. Dette kan gi opphav til forskjellige konstallasjoner av asymmetrisk markeds makt - kanskje også betinget av hvor avhengige de ulike aktører er av å selge og kjøpe for sin eksistens.

Reklamemarkedet skiller seg fra de øvrige markeder for omsetning av medieinnhold, idet selger og kjøper bytter plass. Produktet som omsettes, er følgelig heller ikke innholdet (reklamen), men *sendetid og spalteplass*: Redigerer tilbyr og innholdsleverandør etterspør sendetid som sistnevnte kan disponere fritt innenfor rammer redigerer er ansvarlig for (redaktøransvaret omfatter også reklamen). Ut fra den vanlige praksis med å identifisere

markeder ved hjelp av deres produkter, vil det derfor være riktigere å kalle i hvert fall denne delen av reklamemarkedet for et marked for sendetid og spalteplass. Det eksisterer forøvrig et marked for mer omfattende salg av ubenyttet sendetid, noe som har gitt plass til en del „home shopping“ kanaler og er opphav til fenomenet „channel sharing“ i sin alminnelighet.

Lik andre innholdsleverandører har annonsøren som målsetting ikke bare at innholdet (reklamen) skal bli sendt, men også at den skal bli sett eller hørt. Med framveksten av publikumsmålinger er det derfor blitt vanlig å knytte prisen til antall seere eller lyttere som innholdet ble eksponert for i løpet av den kjøpte sendetid, totalt eller i en ønsket målgruppe . Av den grunn beskrives transaksjonen ofte som at de annonsebærende mediene selger sitt *publikum* til annonsørene.

Med elektronisk og kontinuerlig måling av publikum kan prissettingen gjøres meget sofistikert, f.eks. slik at annonsøren bare betaler for det antall eksponeringer som faktisk ble oppnådd i løpet av sendetiden (riktignok kun i et utvalg), eller annonsøren tilbys ytterligere sendetid inntil det antall eksponeringer som ligger til grunn for den avtalte pris, faktisk er oppnådd. Med enklere og diskontinuerlige metoder, der man ikke vet noe om skjebnen til den enkelte reklameutsendelse (f.eks. ved intervju- eller dagboksundersøkelser et gitt antall uker per år), vil det naturlig nok måtte ligge ytterligere sannsynlighetsvurderinger til grunn for prisfastsettelsen, idet det da ikke bare blir et spørsmål om utvalgets representativitet, men også om hvorvidt de målinger som foreligger, er representative for sendetid *uten* målinger. I det nåværende mediemarked prissettes TV-reklame på det førstnevnte og radioreklame på det sistnevnte målegrunnlaget.

Forutsetningen for sending av reklame er således at mediene har rett til å selge og annonsørene rett til å kjøpe sendetid de kan disponere for sine egne formål, som for såvidt kan være de diametralt motsatte av mediens (målet kan være å øke salget av et produkt som mediene etter kritisk granskning har kommet til at ikke bør kjøpes). Dertil synes det å ligge til grunn en forestilling om mediens ansvar i forhold til annonsørens egeninteresser og publikums allmenninteresser, for hvis budskapet antas å ha allmenninteresse, kjøper mediene også medieinnhold fra leverandører som ønsker å disponere spalteplass eller sendetid for egne formål. F.eks. betaler avisene gjerne for kronikker - samtidig som det hender at typisk kronikkinnhold dukker opp på betalt annonseplass. I det sistnevnte tilfelle er det grunn til å anta at kronikken har vært avvist på grunn av manglende allmenninteresse.

Både for reklame og inserater er det imidlertid vanlig (og til dels lovbestemt) å markere at „her kommer noe som står for innholdsleverandørens egen

regning“. Dette er en påminnelse overfor publikum om å tå innholdet med en klype salt, men også en service overfor mediet, som dermed øker sjansene for å opprettholde troverdigheten av innhold det selv produserer eller går god for. Fenomenet „tekstreklame“ er således egnet til å svekke både publikums motforestillinger og mediernes troverdighet.

Det er en stadig knoppskyting av elektroniske markeder for spalteplass og sendetid som kan benyttes til reklameformål. Denne markedsstrukturen krysses av et skille mellom markeder knyttet til produksjonskjeden for reklame, med annonsører, reklamebyråer, produksjonsselskaper for reklame og reklameformidlere som de sentrale aktørene.

Et spørsmål som må reises i forhold til markedet for omsetningen av sendetid, er i hvilken utstrekning det faktisk forekommer konkurranse mellom uavhengige tilbydere av sendetid. Et forhold som tilsier at det er liten eller ingen konkurranse, er at det offentlige har utstedt en rekke monopol på reklamefinansiert TV og radio - fra TV2s og P4s riksmonopoler til de lokale TV-monopoler. Også TV3 har i en viss forstand et monopol - for reklame rettet mot det skandinaviske markedsnivået. I tillegg kommer de situasjoner der tilbyder av sendetid søker å unndra seg konkurranse, f.eks. ved å etablere nisjer i markedet, eller tilby sendetid som supplement i stedet for alternativ til det konkurrentene tilbyr.

Det har også oppstått markeder der innholdsleverandører (2) kutter ut redigererleddet eller mediene (3) for i stedet selv å søke direkte kontakt med publikum (5). For såvidt betyr dette at leverandørene selv må ivareta det som er nødvendig av redigeringsfunksjoner, men derigjennom oppnås også større kontroll med kommunikasjonsprosessen. Eksempler på slike kommunikasjonsformer kan være "(near) video-on-demand“, og hjemmesider på Internett. Eksempelene viser at innholdsleverandørene ikke unngår avhengighet av distributører (4) fordi om de går rundt redigererleddet. Hver av disse kommunikasjonsformene synes derved å kunne gi opphav til flere delmarkeder: Der innholdsleverandør er kjøper og distributør selger, der distributør er selger og forbruker (publikum) kjøper, og der innholdsleverandør er selger og forbruker kjøper. Som følge av dette vil forbrukeren kjøpe i markeder der samtlige tre typer medieaktører er selgere, dvs. innholdsleverandørene direkte (2), redigeringsleddet eller mediebedriftene i vanlig betydning (3), og distributørene (4).

Imidlertid er det være grunn til å spørre om i hvilken utstrekning overføringene mellom sendere og mottakere faktisk er av markeds karakter. En nødvendig forutsetning for eksistensen av et marked er at transaksjonen i en viss forstand er frivillig. Denne forutsetningen er åpenbart *ikke* til stede

for lisensfinansiert kringkasting, som riktignok „kjøpes“ (det betales for tjenesten), men der „kjøpet“ finner sted under lovregulert tvang. Som ved skattlegging, må produktet kjøpes uansett om det er ønsket eller faktisk vil bli benyttet av kjøper - også om hensikten med kjøpet er å få tilgang til andre leverandørers produkter. "Frivilligheten" gjelder kun retten til ikke å eie et TV-apparat.

Forutsetningene for et forbrukermarked synes heller ikke å være til stede ved reklamefinansiert kringkasting, der publikum ikke betaler for konsumet i det hele tatt - i hvert fall ikke til kringkastingsselskapet, men til annonsørene som naturligvis tar inn igjen reklamekostnadene ved å legge dem på sine utsalgspriser. Publikum har riktignok noe av den makt som tilligger forbrukeren i et fungerende marked (dvs at tilbudet tilpasses etterspørselen), men denne makt blir formidlet av annonsørene og er betinget av deres behov.

Derfor ser vi at dersom annonsørene ikke har lov til eller interesse av å vise sine produkter overfor bestemte publikumsgrupper, blir deres etterspørsel etter program heller ikke ivaretatt. I Norge sendte kommersielt TV lenge ikke program for barn, fordi annonsering ikke er tillatt - og man sender heller ikke program for eldre, fordi disse er en uinteressant målgruppe for annonsørene. Program med stort publikum (dvs stor etterspørsel) kan bli tatt av plakaten fordi etterspørselen ikke er stor nok i den målgruppe annonsørene søker, eller fordi treffsikkerheten i forhold til målgruppen er for liten selv om etterspørselen i den for såvidt er stor nok (programmet har for mange irrelevante seere i forhold til intensjonen med det overfor reklamemarkedet). I det hele er det en grunnleggende asymmetri mellom etterspørselen etter TV-program på den ene siden, og programtilbudet fra kommersielt TV på den andre siden: Etterspørselen er størst hos de eldre, mens programtilbudet er tilpasset annonsørenes ønske om å eksponere seg overfor yngre forbrukere - fortrinnsvis kvinner, som kontrollerer familiens innkjøp. Derfor er det også grunn til å avvise påstanden om at programtilbudet fra kommersielt TV er styrt av publikums etterspørsel. I stedet er det styrt av etterspørselen blant dem som betaler, dvs annonsørene. Publikums avmakt skyldes nettopp at det *ikke* har status som kunder i et marked, men får programtilbudet gratis. De som får noe gratis, må ta til takke med det de får.

Ved betal-TV er det derimot ingen tvil om at relasjonen mellom programtilbyder og publikum er av markedskarakter. Betal-TV gir dermed publikum prinsipielt den makt som tilfaller etterspørselssiden i et marked, dvs (betalings)midler til å uttrykke sine kollektive preferanser og derigjennom makt til å påvirke tilbudet (ved å betale eller la det være).

Denne makten mangler publikum der tilbudet er gratis (reklame-TV) eller betalingen er tvungen (lisens-TV). Men også betal-TV (som i Norge kontrolleres av kabelselskap, dvs. distributørene) gjør sitt beste for å unndra seg forbrukernes dom. Den åpenbart mest forbrukervennlige løsningen er betal-TV i løssalg ("pay-per-view"), men det vanligste tilbudet er å tilby forholdsvis omfattende pakker av kanaler, hvor kanskje bare én kanal per pakke er av interesse for forbrukeren. For å få tilgang til den prefererte kanal, må kunden også kjøpe kanaler det ikke er interesse for. Sin preferanse på kanal- og programnivå blir kunden dermed forhindret fra å vise ved sitt kjøp. I stedet blir kundene tvunget av distributørene til å opprettholde et tilbud som ikke er i samsvar med etterspørselen.

Referanser

Andenæs, Kristian, Tom Johansen og Thomas Mathiesen (red.) (1981): *Maktens ansikter. Perspektiver på makt og maktforskning*. Oslo: Gyldendal.

Bjørnstad, Nina (red) (2000): *MedieNorge 1999. Fakta om norske massemedier*. Bergen: Fagbokforlaget.

Boknett. <http://www.boknett.no/opplysn.html>

Compaine, Benjamin (1980): *The Newspaper Industry in the 1980's*. New York: Knowledge Industry Publications.

Dagens Næringsliv 23.2.01.

Eierskapstilsynet (1999): *Retningslinjer for inngrep etter lov om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting*. Sist justert 10. oktober 2000.
<http://www.eierskapstilsynet.no/retningslinjer.htm>

Eierskapstilsynet (2001) *Årsmelding 2000*. Rapporter 1-01.
<http://www.eierskapstilsynet.no/rapporter/arsmelding-2000.htm>

Engelstad, Fredrik (1999): "Innledning". I Engelstad (red): *Om Makt. Teori og kritikk*. Oslo: Gyldendal.

Galtung, Johan og Nils Petter Gleditsch (1975): 'Norge i verdenssamfunnet'. I Natalie R. Ramsøy og Mariken Vaa (red): *Det norske samfunn 2*. Oslo: Gyldendal.

Gustafsson, Karl Erik Gustafsson (1995A): *Paraplymodellen - en solskenshistoria*. Paper til 12. Nordiske konferanse for massekommunikasjonsforskning, Helsingør.

Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Hernes, Gudmund (1975): *Makt og avmakt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hernes, Gudmund (1985): *Økonomisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Høst, Sigurd (1987): *Løssalgsvekst og markedsdeling. Endringer i den norske avisstrukturen i 70- og 80-årene*. Publikasjon nr. 10. Volda: Møre og Romsdal distriktshøgskole.

Høst, Sigurd (1999): "Newspaper Growth in the Television Era. The Norwegian Experience." *Nordicom Review*, vol. 20 (1).

Høst, Sigurd (2000): "Lokal avis konkurranse". *NOU 2000:15*, Vedlegg 6.

Høst, Sigurd og Ronny Severinsson (1997): *Avisstrukturen i Norge og Sverige - 1960 til 1995*. Rapport nr. 5. Fredrikstad: Institutt for Journalistikk.

Konkurransetilsynet (1996): Retningslinjer for inngrep mot bedriftsserverv (lang versjon). <http://www.konkurransetilsynet.../>

Landslaget for lokalavis (2001): <http://www.lla.no/Medlemmer/alfa9>

Lazarsfeld, Paul F and Patricia Kendall (1948): *Radio Listening in America*. New York: Prentice-Hall.

Lund, Sissel og Asle Rolland (1984): *Lokalradio i Norge høsten 1984 - status og problemer*. Notat til det 16. nordiske møte for planleggere, Uppsala. NRK forskningen, notat nr 9.

Lundby, Knut og Eli Skogerbø (1988): *Medieutvikling, kultur og regional identitet*. Rapport nr. 1. Universitetet i Oslo: Institutt for medier og kommunikasjon.

Mathiesen, Thomas (1986): *Makt og medier. En innføring i mediesosiologi*. Oslo: Pax.

Nielsen (Jacobsen), Tove (1976): *Krise og markedsutvidende tiltak*. Stensil, Universitetet i Tromsø.

Nielsen, Tove (1978): 'Arbeiderbevegelsen, krisen og markedet'. *Tidsskrift for arbeiderbevegelsens historie* nr. 1.

Nordhaug, Odd og Noralv Veggeland (red.) (1983): *Makt i Norge. Hva gikk galt med Maktutredningen*. Oslo: Fagbokforlaget.

Norsk Gallup (2001):
<http://www.gallup.no/menu/internett/resultater/webtopp/Webtopfeb/sld015.htm>

Norske Avisers Landsforening (NAL, nå: Mediebedriftenes Landsforening, MBL) (2001): <http://www.nal.no/bransje/nalavismedl.asp>

Norske Avisers Landsforening (NAL, nå: Mediebedriftenes Landsforening, MBL) (2001): <http://www.nal.no/oppl2000.htm>

NOU 1982:30 Maktutredningen. Rapporten om massemedier.

NOU 1992:14 Mål og midler i pressepolitikken.

NOU 2000:15 Pressepolitikk ved et årtusenskifte

Popper, Karl R (1959): *The Logic of Scientific Discovery*. London: Hutchinson.

Rolland, Asle (1978): 'Arbeideraviser og arbeiderorganisering'. *Tidsskrift for arbeiderbevegelsens historie* nr. 1.

Rolland, Asle (1979): *Arbeiderpressen 1884-1940. Differensiering og sentralisering*. Stensil nr 53, Institutt for presseforskning, Universitetet i Oslo.

Rolland, Asle (2000): 'På tide!' *Medieverden* nr. 11.

Rolland, Asle (2001): 'Konvergens som strategi'. *Nordicom-Information* nr. 2.

Roppen, Johann (1991): *Kva står i avisa?* Rapport 9104, Volda: Møreforskning.

Roppen, Johann (2000): 'Medieeigarskap'. I Nina Bjørnstad (red): *MedieNorge 1999. Fakta om norske massemedier*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rosse, James N og James N Dertouzos (1978): *Economic issues in mass communication industries*. Studies in Industry Economics nr 99, Stanford, California: Stanford University.

Seip, Jens Arup, Yngvar Løchen og Beatrice Halsaa Albrektsen (1978): *Hva er makt? Søkelys på studiet av makt og Maktutredningen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Slaatta, Tore og Gunnar Sæbø (1997): 'Makten og Hernes - i evighet. Maktutredningens medieforskning i et faghistorisk perspektiv'. *Norsk medietidsskrift* nr. 1.

Slaatta, Tore (1999A): *Medier, makt og demokrati*. Rapport nr 6, Makt- og demokratiutredningens rapportserie.

Slaatta, Tore (1999B): 'Et tilbakeblikk på mediernes makt'. *Sosiologi i dag* nr. 3.

Statens medieforvaltning (2001): *Konsesjonøversikt lokalfernysyn*. Ajourført 22. januar. <http://www.sfm.no/1.1.0.asp>

Statens medieforvaltning (2001): *Konsesjonøversikt lokalradio*. Ajourført 22. januar. <http://www.sfm.no/1.1.0.asp>

Statistisk sentralbyrå (2000): 'Befolkning og areal i tettsteder. Reviderte tall, 1. januar 1999'. *Ukens statistikk* 51/52.

St. meld. nr 57 (2000-2001): *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i pressepolitikken*. Foreløpig utgave. Kulturdepartementet.

Weibull, Lennart (1995): "Det lokale tidningsvalet". I Lennart Weibull og Charlotta Kratz (red): *Tidningsmiljøer. Dagstidningsläsning på 1990-talet*. Göteborg: JMG, Göteborgs universitet.

Østbye, Helge (1982): 'Norsk rikskringkasting - ett monopol, to medier'. I NOU 1982:30 *Maktutredningen. Rapporten om massemedier*.

Østbye, Helge (1996): 'Små medier og store eiere'. *Norsk medietidsskrift* nr. 2

Østbye, Helge (2000): *Hvem eier norske massemedier?* Rapport nr. 25, Makt- og demokratiutredningens rapportserie.

Mediepolitikken og det lokale monopol

Et innledende overblikk

Innledningsvis i dette arbeidet drøftes to påstander om aviser i Norge - at aviskonkurransen fortsatt er stor, og at vi er verdens ledende avisnasjon. Når vi har et høyt antall aviser per innbygger, er det fordi vi har et stort antall lokale avismonopol - og tilsvarende lite konkurranse i avismarkedene. Årsaken er et frafall og en tilvekst av aviser som har funnet sted både *på tross av og på grunn av* det statlige pressepolitikk, hvis viktigste virkemiddel er fritaket fra merverdiavgift, men som også i dette essay drøftes med særlig fokus på produksjonstilskuddet. Det blir påvist hvordan staten forfølger innbyrdes uforenlige mål med sin pressepolitikk, og hvordan målet om å sikre avisutgivelse på flest mulig steder, har som konsekvens at monopolet prioriteres foran den andre hovedmålsettingen: Aviskonkurransen. Samtidig brukes en uforholdsmessig stor andel av støttemidlene til å holde i live helt marginale aviser i det nasjonale markedet, der forutsetningene for konkurranse er best og den faktiske konkurransen størst - eller i hvert fall omtrent like stor som i Oslo.

Det blir påpekt at de to målene for pressestøtten henger nært sammen med sentrum-periferidimensjonen i norsk politikk. Målet om avisutgivelse på flest mulig steder, er distriktpolitikk med det lokale monopol som naturlig konsekvens. Aviskonkurranse, derimot, krever høy grad av sentralisering og konsentrasjon. Hvis hensynet til konkurransen veide tyngst, ville det ikke vært grunnlag for 163 lokale avismarkeder i Norge.

- Med Oslo som målestokk for konkurransen, er det grunnlag for 6 konkurransemarkeder
- Med Bergen som målestokk, er det grunnlag for 22 lokale konkurransemarkeder
- Med "tettsteder over 80 000 innbyggere" som målestokk, er det grunnlag for 56 lokale konkurransemarkeder

Konkurranse som hovedmålsetting forutsetter med andre ord en omfattende omstrukturering av pressen i Norge. Staten kan bidra til denne gjennom sin pressepolitikk. Utgangspunktet for pressestøtten må da være hensynet til markedet og publikums behov, ikke hva som gagnar den enkelte avis. Ved en omstrukturering av avismarkedene vil det være mulig å utnytte konstruktivt det forhold at avisbransjen allerede er omstrukturert, idet tre konsern har sikret seg det som er av lønnsomme aviser. Det er ikke noen

motsetning mellom eierkonsentrasjon i bransjen og konkurranse i markedet - tvert om kan eierkonsentrasjon i bransjen være positivt for markeds-konkurransen.

Dersom staten skulle lykkes med å få innført konkurranse i markeder som er store nok til å gi rom for dette, vil det lokale nivået gjenstå som et uløst monopolproblem. Ut fra tradisjonell distriktpolitisk tenkning er dette problemet kanskje ikke så stort. Siden opprettelsen av det nasjonale kringkastingsmonopol i 1933 - og av telemonopolet før dette - har imidlertid statens mediepolitikk basert seg prinsippet om statens ansvar for kommunikasjonsmonopolet. Den medieteknologiske og markedsmessige utviklingen har medført at objektet for dette ansvaret har forflyttet seg fra nasjonalt til lokalt nivå. Dette bør kunne få konsekvenser for statens bruk av NRK til å utøve sitt ansvar. På det nasjonale nivået står NRK i veien for en konkurranse som markedet og den nye medieteknologien gir rom for. Lokalt, derimot, er det behov for å bryte de private avis- og radiomonopol.

"Aviskonkurransen i Norge er fortsatt stor"

Utredningen "Pressepolitikk ved et tusenårsskifte" (NOU 2000:15) åpner med følgende tilbakeblikk over utviklingen siden pressestøtten ble innført i 1969:

"Ved inngangen til et nytt tusenår kan avisstrukturen i Norge karakteriseres ved et så høyt antall aviser det ikke har vært siden midten av 1950-tallet, en forholdsvis stabil opplagsutvikling og et høyt aviskonsum i forhold til resten av verden og i forhold til konkurransen med andre medier. Siden den direkte pressestøtten ble innført i 1969, er tallet på aviser økt fra 191 i 1969 til 223 ved utgangen av 1999. Det totale opplaget er økt med over en million i den samme perioden. ... Norge har en variert avisstruktur med storbyaviser, store og mellomstore lokalaviser, lokale fådagersaviser og lokale ukeaviser. Mange dagsaviser har gått inn i perioden, og den lokale dagsaviskonkurransen er blitt stadig mindre. Til gjengjeld er det blitt mer vanlig med konkurranse mellom lokale dagsaviser og lokale fådagersaviser. Aviskonkurransen i Norge er fortsatt stor" (s. 7).

Dagspresseutvalgets beskrivelse er bare delvis riktig. Det som har skjedd siden 1969, er en tilnærmet fullføring av pressens forvandling fra konkurransemedium til monopolmedium. Det er kun på nasjonalt nivå og i de aller største geografisk avgrensede markedene (Oslo, Bergen, Stavanger/

Sandnes, pluss noen få til) at det er konkurranse og et mangfold av aviser. Hvis det er mediekonkurranse i de mellomstore og mindre avismarkedene, er det heller mellom en avis og en nærradiostasjon, enn mellom to aviser. Heller enn mellom to nærradiostasjoner også, for den saks skyld.

Ifølge Dagspresseutvalgets egen innstilling var det i 1969 fortsatt konkurranse på 39 eller 32% av avisenes 123 utgiversteder. I 1999 var antall og andel steder med aviskonkurranse, redusert til 21 eller 12% av de da 174 utgiverstedene (jf. NOU 2000:15, s. 38).

For noen år siden ble medieutviklingen i Norge beskrevet i en bok med tittelen "Flerkanalssamfunnet - fra monopol til mangfold" (Lundby og Futsæter 1993). Som Dagspresseutvalgets beskrivelse, er også denne tittelen bare delvis treffende. En mer dekkende karakteristikkk av utviklingen, er:

- Fra nasjonalt monopol og lokal konkurranse
- Til nasjonal konkurranse og lokalt monopol

Det var riktignok tilløp til nasjonal konkurranse også i årene med kringkastingsmonopol (løssalgsavisene), og vi må vesentlig lenger tilbake enn til pressestøttens innføring for å finne konkurranse som den dominerende avissituasjonen lokalt. Karakteristikken er likevel dekkende for den type endringsprosess som har funnet sted.

"Verdens ledende avisnasjon"

Et høyt antall aviser inngår gjerne i euforiske beskrivelser av Norge som "verdens ledende avisnasjon". Således avga kulturminister Ellen Horn følgende statusrapport om mediesituasjonen på Norsk Redaktørforenings årsmøte i mai 2001:

"Faktum er at vi lever i et land med stor grad av yringsfrihet og et mediemangfold som er temmelig enestående i verdensmålestokk. Ved utgangen av 2000 ble det utgitt 216 forskjellige aviser her i landet. Det vil si at det i Norge kommer ut nesten én avis per 20 000 innbyggere. Til sammenligning har Frankrike én avis per 720 000 innbyggere" (Horn 2001).

At Frankrike på bakgrunn av opplysningene i NOU 2000:15 synes å ha én avis per 185 000 innbyggere - eller én per 83 000 innbyggere om gratisaviser regnes med - forsterker inntrykket av et sterkt ønske om å framstille et høyt antall aviser, eller et lavt antall innbyggere per avis, som et ubetinget gode

for samfunnet. Professor Rolf Høyer ved Senter for Medieøkonomi har følgende kommentar til denne oppfatningen:

"Et vanlig argument til forsvar for pressestøtten er at Norge har suveren europarekord i antall avistitler per innbygger og at en reduksjon av antallet vil ha dramatiske skadevirkninger for vårt demokrati. Tatt i betraktning at alle andre land har betydelig færre titler, må det bety at det står dårlig til med demokratiet i resten av verden. Dette har imidlertid aldri vært anført som noe gjennomgående samfunnsproblem i de samme landene. Men norsk presse er imidlertid nærmest unisont av en slik oppfatning og lanserer påstanden som et objektivt faktum" (Høyer 2001B, jf. 2001C)

Bakgrunnen for denne kommentaren var reaksjonene Høyer fikk på en kronikk i Dagens Næringsliv om pressestøtte og avisdød (Høyer 2001A). Høyer viste der til forskning fra flere land som tilsier "at pressestøtten slett ikke stopper avisdøden, den bare forlenger dødskampen for de utsatte aviser". På denne bakgrunn trakk han den konklusjon at "det kan ikke være et mål i seg selv at Norge skal ha verdensrekord i antall avistitler per innbygger og en ineffektiv næringsstruktur innen pressen". Utspillet hadde den forutsigbare konsekvens at Høyer ble angrepet for å angripe ytringsfriheten, for ytringsfriheten forutsetter at staten yter produksjonsstøtte til avisene (Mietinen 2001). Høyers tilsvaret til dette var at pressestøtten ikke dreier seg om ytringsfriheten, men om næringsstøtte.

Prisen for et høyt antall aviser, er at det nesten ikke forekommer konkurranse mellom dem. Til beskrivelsen av Norge som "verdens ledende avisnasjon" hører således at avisene er små, lokalt orienterte, har lokalt monopol på sitt geografiske nivå, og at de i betydelig grad er avhengige av statlige overføringer for sin eksistens. Land med færre men større aviser som konkurrerer med hverandre og er uavhengige av staten, vil kanskje ikke dele vår oppfatning av deres pressesystemer som mindre avanserte enn det norske.

Frafall og tilvekst

Det er to årsaker til monopoliseringen på det lokale plan. Den ene er som Dagspresseutvalget påpeker, at mange aviser har gått inn i perioden. I alt 60 av de 191 avisene som eksisterte i 1969, var borte 30 år senere. Spesielt gikk det ut over de såkalte nummer to-aviser, idet 21 av 31, eller 68%, gikk inn. Men også hver tredje lokale fådagarsavis som eksisterte i 1969, 34 av 99

aviser, var lagt ned innen utgangen av 1999 (jf. NOU 2000:15, kap. 4 og vedlegg 5).

Den andre årsaken antydes også av sitatet fra Dagspresseutvalgets innstilling: Det har vært en netto tilvekst av aviser i perioden, i alt 32 aviser eller 17%. Vedlegg 5 viser at bak denne tilveksten skjuler det seg 187 nyetableringer, hvorav 89 fortsatt eksisterte ved utgangen av 1999. Dvs. overlevelsesprosenten var 48, mot 69 for avisene som eksisterte i 1969.

Frafall og tilvekst er imidlertid ikke tilstrekkelig til å forklare utviklingen mot lokale avismonopol. Avgjørende er naturligvis hvor frafallet og tilveksten finner sted. Frafall fører selvsagt kun til økt monopolisering i den utstrekning det innebærer at kun én avis overlever i et marked der det før var flere. Således blir det ikke en økning i antall monopolsteder fordi om nummer to-avisen i et marked med tre eller flere aviser, går inn. Og blir en monopolavis lagt ned, øker antall steder uten egen avis - men andelen monopolsteder synker. Like åpenbart blir det ikke økt monopolisering hvis nye aviser etablerer seg i markeder der det allerede eksisterte minst én avis. Tvert om, det blir økt konkurranse. Tilvekst fører selvsagt kun til økt monopolisering i den utstrekning de nye avisene etablerer seg på steder som tidligere ikke hadde egen avis.

Det framgår ikke direkte av Dagspresseutvalgets innstilling hvor mye hver av de to forklaringene bidrar til monopoliseringen, men vi kan gjøre et regnestykke basert på de tall som foreligger. Utredningen viser at antall utgiversteder totalt økte med 51, eller 41%, fra 1969 til 1999. Antall monopolsteder økte fra 84 til 153, dvs en tilvekst på 69 steder eller hele 82% i forhold til startåret for pressestøtten. Antall utgiversteder med konkurranse ble derimot redusert med 18, fra 39 til 21 steder. Om vi ser bort fra alle endringer underveis i 30-årsperioden, blir nettoeffekten i 1999 at 18, eller 26%, av de 69 monopolstedene skyldtes nedleggelse, og 51, eller 74%, nyetableringer på steder som ikke hadde avis i 1969. Hele tilveksten av antall avissteder er således en tilvekst til monopolet.

De 89 nye avisene har imidlertid også bidratt til økt konkurranse, idet 38 av dem, eller 43%, må ha kommet til på de 21 stedene med mer enn én avis i 1999. Som nevnt, var det under halvparten av nykommerne som overlevde. To forhold synes derved å øke sjansene for å overleve som nykommer: Satsing på monopol i et lite men jomfruelig marked, og satsing på en nisje i et marked som er stort nok til å romme alle, selv om konkurransen er hard.

Statens pressepolitikk

Det synes riktig å hevde at monopoliseringen har funnet sted både på tross av og på grunn av den pressepolitikk som er ført siden 1969. *På tross av* fordi tiltakene for å hindre monopolisering har hatt liten virkning, og *på grunn av* fordi politikken omfatter tiltak med monopolet som naturlig konsekvens. Staten søker med andre ord å realisere innbyrdes uforenlige mål med sin pressepolitikk.

Nå har det ikke alltid vært like klart hva som er målet for statens pressepolitikk. Stortingsmelding nr. 34 for 1975-76 inneholder en erkjennelse av dette, samtidig som det hevdes at den implisitte målsetting likevel må ha vært klar nok:

"Av arbeidet med de statlige tiltak som angår dagspressen og som har medført bevilgninger over statsbudsjettet siden 1969, framgår det at de har tatt sikte på å hindre en omfattende avisdød i Norge. Dette er ikke alltid blitt uttrykt klart, men det er likevel åpenbart at dette har vært en vesentlig målsetting".

St. meld. nr. 34 (1975-76) var et tidlig forsøk på å etablere større klarhet om målsettingen, og et helt kapittel var viet temaet. Av dette framgår at politikken hadde to formål:

"På denne bakgrunn virker det likevel riktig å skille mellom de to hensikter tiltakene kan tjene, og departementet ser i likhet med presseorganisasjonene disse som de to hovedoppgaver for vår pressepolitikk:

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

Senere dagspresseutvalg og stortingsmeldinger har utvidet resonnetet og gjort tankegangen mer prinsipiell, jf. spesielt utvalget som utredet "Mål og midler i pressepolitikken" (NOU 1992:14) og den påfølgende St. meld. nr. 32 (1992-93) Media i tida. De to hovedbegrunnelsene for pressestøtten er likevel de samme. I det siste dagspresseutvalgets tapning (NOU 2000:15) lyder forslaget til målformulering slik:

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

Det har ikke lyktes staten å realisere det overordnede målet om å hindre avisdød. Som vi har sett, var dette bakgrunnen for oppnevningen av Stat- og pressekomitéen i 1966, og har vært et hovedmål for samtlige dagspresseutvalg fra 1972 til 2000. I praksis var målet å bevare de aviser som eksisterte da støtten kom i 1969, men hver tredje av disse avisene er senere lagt ned. Dertil kommer nedleggelsen av 98 aviser som startet etter 1969. Av 378 aviser som eksisterte i 1969 eller startet senere, har med andre ord 158 eller 42% avgått ved døden.

Det minst effektive har vært strategien med å støtte dagsaviser i nummer to-posisjon. Selv om nummer to-avisene ble vurdert til å være mest utsatte og derfor har fått suverent mest støtte. Spesielt omleggingen i 1984 hadde til formål å favorisere nummer to-avisene, vel å merke i en vid betydning av begrepet (ikke-ledende avis i et konkurransemarked). Som følge av dette var gjennomsnittlig produksjonstilskudd i 1999 for 99 nummer en- og aleneaviser 260 000 kroner, for 28 nummer to-aviser 2,26 millioner kroner og for 5 "riksspredte meningsbærende aviser" (også dette en form for nummer to-aviser) 13,8 millioner kroner. Likevel er det i gruppen nummer to-aviser at frafallet har vært suverent størst. Hva daglige nummer to-aviser angår, har to av tre gått inn siden 1969.

Det har heller ikke lyktes staten å realisere målet om lokal avis konkurranse. "Siden kampen mot avisdød har vært så sentral, er det litt paradoksalt å konstatere at ønsket om å opprettholde lokal avis konkurranse er det eneste av de nåværende formålene som så definitivt ikke er oppfylt", sier Sigurd Høst i vedlegg 5 til NOU 2000:15, om "Avisnedleggelse og nyetableringer". For dagsavisenes vedkommende blir dette rimeligvis erkjent også av Dagspresseutvalget (NOU 2000:15, s. 119). Likevel mener utvalget at "konkurransemålet er ivaretatt". Som belegg for denne påstanden trekker utvalget fram den såkalte paraplymodellen (vedlegg 6 til NOU 2000:15, "Lokal avis konkurranse", også av Sigurd Høst), og antyder at den tradisjonelle "horisontale" konkurransen mellom to aviser på samme utgiversted, er erstattet med en "vertikal" konkurranse mellom aviser på ulike geografiske nivåer: Et nasjonalt nivå, et nivå for landsdelsaviser eller storbyaviser, et nivå for lokale dagsaviser og et nivå for "helt lokale fådagersaviser" (jf. avsnitt 4.2.1).

Det sier seg selv at konkurransen mellom aviser på ulike geografiske nivåer og med ulik utgivelsesfrekvens, må være asymmetrisk. Aviser på høyere

geografisk nivå vil inneholde mye som er irrelevant for det enkelte lokale sted, og den som ytrer seg via en avis på høyere nivå – gjennom leserbrev eller på annonseplass - vil henvende seg, eventuelt betale for, et publikum som i det alt vesentlige er utenfor budskapetets målgruppe. Aksepterer vi likevel denne asymmetrien som tilstrekkelig konkurranse, medfører paraplymodellen at det er tilstrekkelig konkurranse også om det på hvert nivå er avismonopol. Paraplymodellen er derfor ikke bare en konkurransemodell. Den er også en monopolmodell.

Aksepterer vi derimot *ikke* asymmetrien som tilstrekkelig konkurranse, framstår paraplymodellen som et forsøk på å legitimere monoopolet ved å framstille det som konkurranse. Tanken bak paraplymodellen er ikke veldig forskjellig fra å hevde at egentlig har ingen monopol, for som kjent, må ethvert tilsynelatende markedsmonopol konkurrere med helt andre produkter om kundenes tid, oppmerksomhet og penger.

Ut fra en konsekvent tilslutning til paraplymodellen, vil støtten for å opprettholde ”horisontal” konkurranse på samme geografiske nivå være overflødig. Det som etter paraplymodellen må ytes støtte, er utgivelsen av monopolaviser på ulike geografiske nivåer, for dermed opprettholdes den vertikale konkurransen. Men dette er ikke en konsekvens som aksepteres av pressepolitikken. Den går tvert om ut på å medvirke til lokal avis konkurranse på flest mulig steder, jf. det forrige dagspresseutvalgets innstilling (NOU 1992:14) og den påfølgende stortingsmeldingen, Media i tida (St. meld. nr. 32 1992-93). Eller som det heter i senere formuleringer: Støtten skal opprettholde grunnlaget for at det kan komme ut alternativer til de ledende daglige avisene lokalt og nasjonalt – Dagspresseutvalget foreslår i tillegg *regionalt* (s. 118, 129) - dvs. på samtlige nivåer i paraplyen.

Dagspresseutvalget er ikke helt enig i Sigurd Høsts vurdering av hva som er urealiserte mål, idet utvalget hevder at det kun er målet om lokal konkurranse mellom *dagsaviser* som ikke er oppfylt (s. 119). Det eneste målet som imidlertid kan sies å *være* oppfylt, er at det skal komme ut aviser på flest mulig steder, jf. igjen det forrige dagspresseutvalgets innstilling og stortingsmeldingen Media i tida. Som vi har sett, har dette resultert i 187 etableringsforsøk hvorav 89 har overlevd, samt i en utvidelse av avisgeografien med 51 nye utgiversteder. Riktignok er det fortsatt et overveldende flertall av tettsteder som mangler avis, men så var det spørsmålet om hva som er mulig, da.

Statens bidrag til denne utviklingen har vært å senke kravene til produksjonsstøtte, med den konsekvens at det er blitt enklere å oppnå støtte for etableringer foretatt i små lokale markeder. Således er kravet om

utgivelsesfrekvens redusert fra to til én utgivelse per uke, og opplagskravet fra 2 000 til 1 000 eksemplarer. Oppfyller de disse kravene, får også monopolaviser støtte såfremt opplaget ikke overstiger 6 000 eksemplarer, hva det sjelden er fare for så lenge avisen forblir lokal. Som vi har sett, kan monopolaviser av denne størrelse kalkulere med en gjennomsnittlig årlig overføring på vel en kvart million kroner, hvilket ifølge tabell 4.43 i NOU 2000:15 tilsier at staten betaler lønn pluss sosiale kostnader for én ansatt.

Konklusjonen blir at tiltakene for å sikre aviskonkurransen på flest mulig steder ikke har hatt den tilsluttede virkning. Tross massiv økonomisk støtte har de fleste nummer to-aviser bukket under. Tiltakene for å sikre at det kommer ut avis på flest mulig steder, har derimot vært meget effektive, selv om over halvparten av forsøkene har bukket under, mange av dem før de kunne feire det ettårsjubileum som ga rett til pressestøtte. En utilsiktet virkning av disse tiltakene er imidlertid at de ytterligere har undergravet målet om aviskonkurransen på flest mulig steder, idet 51 av 89 nye aviser har bidratt til at det er blitt flere avismonopol. Heller ikke de 38 øvrige nye avisene har bidratt til å redusere antall monopolsteder. De har snarere oppfylt matteusprinsippet om at til den som har, skal det gis: De er kommet inn som avis nummer 3, 4, 5 eller enda lenger ut i rekken i store markeder som allerede hadde aviskonkurransen, og ikke som første konkurrent der det fra før av var et avismonopol. I hvert fall er dette nettoeffekten etter 30 år med pressestøtte.

Prioriteringen mellom målene

Det er ikke helt klart hvordan staten prioriterer mellom de to målene. Noen avklaring får vi heller ikke i regjeringen Stoltenbergs mediepolitiske testamente, stortingsmelding nr. 57 for 2000-2001. Der heter det på den ene siden om konkurranse:

"Kulturdepartementet legger derfor til grunn av aviskonkurransen fortsatt er avgjørende for at befolkningen skal ha tilgang til flere kilder for informasjon og flere muligheter for å ytre seg om samfunnsproblemer" (s. 41).

Og på den andre siden om avisutgivelse på flest mulig steder, også om dette medfører monopol:

"Lokalavisene er en felles arena for nesten alle mennesker i en kommune eller et distrikt, og utgjør således et fundament for demokratisk og kulturelt fellesskap i lokalsamfunnene. Demokrati-

og informasjonshensyn tilsier derfor at det er spesielt viktig å unngå at et stort antall lokalsamfunn blir avisløse" (s. 54).

Den rangering som har vært benyttet de senere årene, tyder imidlertid på at opprettholdelse av "grunnlaget for utgivelse av aviser" prioriteres foran avis konkurransen (jf. NOU 2000:15, kap 6.3). Den implisitte konsekvens er i så fall at monopolavis er å foretrekke framfor ingen avis, og det blir et mål for staten å redde den siste avis på stedet, når de øvrige har gått inn.

For de som har ambisjoner om å starte lokalavis, måtte det derfor lyde svært så positivt at regjeringen Stoltenbergs kulturdepartement sluttet seg til Dagspresseutvalgets kritikk i NOU 2000:15 mot produksjonstilskuddets konserverende virkning, og den derav følgende anbefaling om å erstatte de nåværende etterskuddsvise etableringstilskudd, med en egen avsetning til start av nye aviser. Kulturdepartementet skriver i St. meld. nr. 57 for 2000-2001:

"Departementet ser positivt på en ordning som kan gi en spore til etablering av nye aviser. En slik tilskuddsordning bør gi rom for en dynamisk og naturlig utvikling i avismarkedet. Kulturdepartementet vil derfor foreslå at det etableres en egen tilskuddsordning til etablering av aviser i tråd med Dagspresseutvalgets forslag. Ut fra målet om å opprettholde et mangfold av medier på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, vil det være særlig viktig at dette tilskuddet bidrar til avisetablering på steder hvor det ikke allerede eksisterer et tilbud" (s.59).

Dette vil si at tilskuddet særlig bør gis til opprettelse av nye lokale avismonopol. Kulturdepartementet ønsker åpenbart heller ikke å provosere de eksisterende lokale monopol ved å prioritere etableringer som vil gi dem konkurranse.

Tatt i betraktning at 743 eller 82% av de 910 norske tettstedene mangler egen avis, kan det bli kamp om de 2,5 millioner kronene som foreslås avsatt til formålet. Beløpet utgjør snaut 3 400 kroner per avis og tettsted, så hvis tilskuddet skal ha mer enn symbolsk betydning, må det naturligvis forbeholdes et fåtall av de 743 avisløse tettstedene. Skal hvert tettsted få sin avis med statens hjelp, må det også legges press på kravet om et minimumsopplag på tusen eksemplarer for å få produksjonsstøtte, for det store flertallet av norske tettsteder er alt for små til at aviser kan komme opp i et slikt opplag. Eksempelvis har 359 av de 910 tettstedene mindre enn 500 innbyggere.

Også den opprinnelige målsettingen om å hindre avisdød ble begrunnet som et middel til å sikre et overordnet mål om konkurranse. Det var ikke små monopolaviser som ble forventet å bukke under, men nummer to-avisene, de som var på vei nedover ifølge den på den tid nye teorien om en opp- og nedadgående opplagsspiral (Furhoff 1967). Heller ikke avviklingen av partipressen har fjernet horisontal konkurranse i de samme geografiske markeder som målsetting, selv om dette skulle medføre overgang fra ensidighet til allsidighet, eller fra ytre til indre mangfold, hvis da ikke avisene er blitt upolitiske og dermed uvesentlige for demokratiet. For det indre mangfold er monopolet tilstrekkelig, og kringkastingsmonopolet ble tilmed ansett som nødvendig. Ei heller er målsettingen påvirket av forestillingen om at den horisontale konkurransen er blitt erstattet med vertikal konkurranse. Det framstilles som positivt at det har oppstått konkurranse mellom aviser på ulike nivåer i "paraplyen", men denne blir ikke ansett som tilstrekkelig til at målet om horisontal konkurranse kan avvikles.

Likevel får vi et inntrykk av at det finnes en rangering mellom målene, og den er at én avis er bedre enn ingen, men konkurranse mellom to eller flere aviser er å foretrekke. At et marked er for lite til å oppebære mer enn én avis - selv med pressestøtte - blir i så fall et mindre onde vi må leve med, gitt det enda mer negative alternativet. Men de markeder som viser seg for små til aviskonkurranse, blir større og større.

At lokalt monopol blir oppfattet som et nødvendig onde, synes å framgå av 1970-årenes forsøk på å avklare begrepet 'differensiert dagspresse'. Dagspresseutvalget av 1972 søkte å definere dette ved å ta utgangspunkt i en tredeling av avisstrukturen i Norge: De brede dekningsaviser, de mellomstore distriktsavisene og lokalavisene. Til sammen ble dette sagt å gi et "varierte og nyansert avismønster". I Stortingsmelding nr. 34 (1975-76) ble det vist hvordan "differensiering" var et krav om konkurranse innenfor denne tredelingen:

"De tre hovedtyper av aviser som er nevnt, gir til sammen et varierte og nyansert avismønster. For at denne varierte avisstruktur også kan sies å være differensiert, må en innenfor de to førstnevnte hovedgrupper ha en direkte konkurranse mellom aviser som representerer forskjellige grunnsyn. Dette betyr at en må se hvert enkelt avisdistrikt for seg, ettersom det i Norge er svært liten avisspredning utenfor eget distrikt. En må forhindre at det inntreer en monopolsituasjon i flere avisdistrikter enn de vi beklageligvis allerede har fått. Hvis en dagsavis blir alene i sitt distrikt, er det inntrådt en situasjon som betyr at enkeltmenneskets demokratiske

rett til selvstendig valg av avis, er sterkt begrenset. Differensieringsproblemet kan ikke løses ved at en avis har monopol i ett distrikt, mens en avis med et annet politisk grunnsyn har en tilsvarende monopolstilling i et annet distrikt".

Som vi ser, forutsatte differensiering at det var konkurranse på hvert av de høyere nivåene i "paraplyen" (de brede dekningsaviser og mellomstore distriktsaviser), mens dette åpenbart ble ansett som urealistisk på laveste nivå (lokalavisene) - et begrep som her må vise til de minste geografiske markeder med egen avis, siden den prioriterte oppgaven var å sikre lokale nummer to-aviser overlevelse.

Vi ser også at for 1970-årenes utredere var det selvsagt at konkurransen sto mellom aviser med ulikt politisk grunnsyn. I dag er dette endret til en mer markedsøkonomisk tenkemåte: Det er behovet for *alternativer til den markedsledende avis* som understrekes i den gjeldende målformulering, som Dagspresseutvalget slutter seg til. At partipressen er avviklet, svekker også den demokratiske begrunnelsen for å støtte bevaringen av en differensiert dagspresse, slik dette er definert. Når det likevel legges vekt på å opprettholde "differensieringen", skulle det tilsi at begrepet i stedet fikk et markedsinnhold, og at målet om differensiering ble knyttet til konkurranse-lovgivningen, som har til formål å sikre forbrukerne mot misbruk av markedsrett. Dette har imidlertid ikke nedfelt seg i pressepolitikkenes målformuleringer, der de overordnede mål fortsatt er av politisk og demokratisk karakter.

Økonomisk prioriterer likevel staten avis konkurranse langt høyere enn målet om flest mulig aviser. Som fordelingen av produksjonstilskudd i 1999 viser, blir det brukt nesten 10 ganger så mye per avis på å opprettholde lokal konkurranse som på å støtte de små lokale monopol, og over 50 ganger så mye per avis på helt marginale bidrag til konkurransen i et riksmarked der det finnes et overflod av tilbud. Mot dette kan det innvendes at å opprettholde små lokale monopol, krever langt mindre uttelling fra statskassen enn å holde relativt store nummer to-aviser i live.

St. meld. nr 57 for 2000-2001 viser at i 2000 forsynte fem "riksspredte meningsbærende aviser" seg med 42% av produksjonstilskuddet, i alt 68,9 millioner kroner. Ifølge meldingen var det samme år 24 riksaviser i drift (omregnet fra tabell 1.1.3). Kulturdepartementet begrunner fordelingen med at

"De riksspredte meningsbærende avisene (dvs. Dagen, Dagsavisen Arbeiderbladet, Klassekampen, Nationen og Vårt Land) har en

sentral betydning for samfunnsdebatten og meningsmangfoldet på nasjonalt nivå. Tilskuddet til disse avisene er bl.a. begrunnet i at de målbærer interessene til spesielle motkulturer i det norske samfunnet som ellers ikke ville komme til orde i samfunnsdebatten. .. Et bortfall av de riksspredte meningsbærende avisene ville innebære en uheldig marginalisering av de særegne stemmene som disse avisene i dag utgjør i det offentlige rommet" (s. 54).

Ut fra disse avisenes tradisjonelle ideologiske og politiske ståsteder kan det være grunn til å stille spørsmålsteget ved troverdigheten av påstanden om at bønder, kristne og sosialdemokrater - her nevnt i den rekkefølge de har gjort sin inntreden på samfunnsarenaen - er "spesielle motkulturer" som ikke vil komme til orde i samfunnsdebatten hvis disse avisene skulle forsvinne. Det dreier seg vitterlig om grupper og ideologier som har dominert samfunnet henholdsvis

- Fra sivilisasjonens opprinnelse til industrisamfunnet (bøndene)
- De siste tusen år (kristendommen)
- De siste hundre år (sosialdemokratiet)

Den eneste av disse retninger som på noen måte kan sies å være et produkt av mediealderen, er sosialdemokratiet - Dagsavisen Arbeiderbladet er som kjent en direkte fortsettelse av Christian Holtermann-Knuudsens Vort Arbeide (1884), som dannet opptaket til stiftelsen av Det norske Arbeiderparti. Men heller ikke Arbeiderpartiets posisjon som det statsbærende parti i mer enn femti år kan tilskrives partipressen. Dette er en av de eldste observasjoner i norsk presseforskning (Rokkan og Torsvik 1960).

Nå er det muligens ikke disse tre hovedstrømningene i det norske samfunn som har gitt opphav til formuleringen "spesielle motkulturer", men snarere "marxismen-leninismen Mao Tse-tungs tenkning" som Klassekampen i sin tid ble startet for å spre. Eller kanskje departementet ikke egentlig er opptatt av hvilke "motkulturer" avisene målbærer, men mener at *avisene selv* utgjør de "særegne stemmene" som ikke må forsvinne fra det offentlige rommet? Det som i så fall blir uttrykt ved produksjonsstøtten, er en form for verdsetting av ytringsfriheten til redaktørene og journalistene i de fem "riksspredte meningsbærende avisene", og vi konstaterer at deres ytringsfrihet er 50 ganger så verdifull som ytringsfriheten til redaktøren og journalistene i den lokale monopolavis. Vi konstaterer også at staten er nokså alene om å verdsette ytringsfriheten deres så høyt, for ingen andre støtter dem med tilsvarende midler og i markedet er etterspørselen etter ytringene så liten at den ikke dekker kostnadene ved å produsere dem (jf. driftsmarginene i tabell 7.2 i NOU 2000:15). Ifølge St. meld. nr. 57 for

2000-2001 utgjorde pressestøtten 19% av de fem riksavisenes inntekter i 1999.

De fem riksavisene hadde i 2000 et samlet opplag på 100 056, og en samlet nedgang på 4 423 fra 1999. Opplaget varierte mellom 38 239 for Dagsavisen Arbeiderbladet (som hadde den største nedgangen, med 2 110 eksemplarer) og 6 557 for Klassekampen (den eneste med oppgang, pluss 80 eksemplarer). Gjennomsnittlig opplag var 20 011 eksemplarer. I det nasjonale marked som disse avisene henvender seg til, er dette lik en gjennomsnittlig husstandsdekning på 1%. 99,7% av markedet valgte bort Klassekampen, 98,1% klarte seg uten Dagsavisen Arbeiderbladet.

Om husstandsdekning som mål på suksess skriver Dagspresseutvalget i sin siste utredning:

"I avisforskningen er det vanlig å skille mellom høydekningsaviser og lavdekningsaviser. Høydekningsaviser er aviser som har en husstandsdekning i den aktuelle kommunen på 50 prosent eller mer. Ved denne beskrivelsen er en slik inndeling for enkel. Her er det derfor med fire nivåer av husstandsdekning: svært høy dekning, som er en husstandsdekning på 70 prosent eller mer, høy dekning som er 50 til 69 prosent, middels dekning, som er 30 til 49 prosent og lav dekning, som er under 30 prosent" (NOU 2000:15, s. 41).

For de fem "riksspredte meningsbærende avisene" er det ikke kommunen, men nasjonen som er markedet. Gitt konkurransen i det nasjonale markedet, kan 30% fortone seg som meget høy husstandsdekning. Selv VGs husstandsdekning er ikke på mer enn ca. 18% i dette markedet. Likevel må det kunne hevdes at for de fem "meningsbærende" avisenes vedkommende er dekningen ekstremt lav, 1,9 prosent for den største og 0,3 prosent for den minste. I gjennomsnitt når de fem avisene ut til 1 av 100 husstander som de henvender seg til - 99 av 100 husstander klarer seg uten deres budskap. Tross denne massive avvisningen fra publikums side mottok de fem, som utgjorde 2,3% av alle 219 aviser i 2000, 42% av produksjonstilskuddet for dette året. For disse fem avisenes vedkommende er således pressestøtten en suveren tilsidesetting av markedets klare dom. Det synes heller ikke å være noe som svekker gyldigheten av markedets dom, slik en kan hevde er tilfelle hvis det er annonsørene og ikke leserne som svikter avisene. Ei heller er det framlagt noe som tilsier at avisleserne ønsker å betale for å opprettholde tilgangen til disse avisene selv om de ikke for sin egen del, og daglig, vil betale for å lese dem. Likevel er det dette staten pålegger både lesere og ikke-lesere av aviser å gjøre.

Sentrum-periferi, konkurranse-monopol

De to målene for pressestøtten henger nært sammen med sentrum-periferidimensjonen i norsk samfunnsutvikling og politikk. Støtten til utgivelse av avis på flest mulig steder, er distriktpolitikk på linje med andre tiltak for å holde små lokalsamfunn i live. Dette hensynet legitimerer også støtten til utgivelse av lokale monopolaviser. For å opprettholde bosettingen på mindre steder anses det gjerne som nødvendig at det finnes ett tilbud for hvert av lokalbefolkningens behov – én skole, én butikk, én bensinstasjon, ett postkontor, ett spisested, og altså én avis. I hvert fall noen av disse tilbud anses nødvendige i den forstand at de utgjør minstekrav til bosetting på stedet. Dette distriktpolitiske hensynet har således det lokale monopol som naturlig konsekvens. Monopolet vil imidlertid være utilstrekkelig til å holde på dem som ønsker valgfrihet og konkurranse om behovsdekningen. Støtte til det lokale monopol gjør opprettholdelse av bosettingen mulig, men avgjør ikke hvor mange som vil benytte seg av muligheten.

Aviskonkurranse, derimot, krever høy grad av sentralisering og konsentrasjon. Med sine 28 aviser, pluss gratisaviser, står Oslo i en særstilling blant de 163 utgiverstedene når det gjelder konkurranse mellom et stort antall aviser. Selv i Oslo er det kun et fåtall aviser som er i direkte konkurranse med hverandre, idet de fleste er nisjeprodukter uten konkurranse i sin egen nisje, eller de befinner seg på lavere nivåer i den lokale paraplyen og er uten horisontal konkurranse (bydelsaviser, lokalaviser for forstadskommuner). Den direkte konkurransen mellom henholdsvis to løssalgaviser og to næringslivsaviser er også i betydelig grad betinget av at samtlige er riksaviser i tillegg. Når det gjelder allmennaviser i Oslo, finnes det kun én Aftenposten – de øvrige utgjør verken redaksjonelt eller kommersielt noe alternativ. I de øvrige såkalte storbyene er det bare i Bergen vi finner tilløp til konkurranse som i Oslo. Allerede i den minste av våre fire storbyer, Trondheim, er det avismonopol.

Hvis hensynet til konkurransen veide tyngst, ville det ikke vært grunnlag for 163 lokale avismarkeder i Norge. Horisontal konkurranse er kun mulig i de største lokale markeder og på de høyeste nivåene i avisparaplyen. Hvor mange konkurransemarkeder som er mulig, avhenger imidlertid også av hvilke krav vi stiller til konkurransen. Eksisterer det forventninger om konkurranse som i Oslo, er det ikke mulig å etablere mer enn 6 konkurransemarkeder totalt i landet. Med Bergen som målestokk, er det grunnlag for 22 konkurransemarkeder. Ved mindre markeder enn det bergenske blir sannsynligheten for konkurranse betraktelig redusert, jf. at det er monopol i Trondheim. De eksisterende markeder med over 80 000

innbyggere på utgiverstedet har imidlertid gjennomsnittlig 2,7 aviser hver. Med disse som målestokk, er det grunnlag for 56 lokale avismarkeder, eller om lag en tredel av dagens antall.

Konkurransen som overordnet målsetting

Skal en pressepolitikk med konkurranse som den overordnede av de to målsettingene kunne realiseres, fordrer det at staten bidrar aktivt til en omfattende omstrukturering av pressen i Norge. Dette kan staten gjøre

- Ved å gi avisbransjen et signal om hvilken pressestruktur som er ønskelig
- Ved ikke å legge hindringer i veien for initiativ som er i samsvar med denne strukturen
- Ved å støtte tiltak som er i overensstemmelse med den
- Ved å avstå fra å støtte tiltak som er i strid med den

Politikken må ta utgangspunkt i markedene og publikums behov, heller enn i avisenes behov. De midler staten kan avse, må kanaliseres til de markeder der de er nødvendige og tilstrekkelige til å sikre at konkurranse oppstår eller blir opprettholdt. De synes ikke nødvendige i de markedene der det er en overflod av tilbydere - hovedsakelig i Oslo og på riksnivå - selv om fravær av støtte skulle redusere overfloden.

Pressestøtten har vist seg utilstrekkelig til å opprettholde konkurransen i byer av svært ulik størrelse, betydelige overføringer til tross. I stedet for generell tildeling til alle aviser som oppfyller fastsatte kriterier, synes det hensiktsmessig å fordele midlene ut fra individuell behovsprøving og risikovurdering, der statens egen tapsrisiko må veies mot risikoen for at det aktuelle markedet monopoliseres (eller faller under et ønsket minstemål for konkurranse), hvis staten lar være å gå inn med støttemidler. Hvis det er behov for generelle regler for å sikre nøytral behandling, bør disse være knyttet til egenskaper ved *markedet*, ikke ved den enkelte avis. Dette synes også å være i tråd med pressestøttens opprinnelige intensjon. For Stat- og pressekomitéen av 1966 var det ikke noe mål å få avisbedriftene inn som en fast post på statsbudsjettet - å gjøre den fjerde statsmakt permanent avhengig av offentlig forsyning. Målet var å opprettholde konkurransen i markeder der nummer to-avisene var i ferd med å dø.

Regjeringen Stoltenberg sa i St. meld nr. 57 (2000-2001) at "staten bør unngå å omforme mediemønsteret ut fra politiske ønskemål". Samtidig slo meldingen fast at "siden pressestøtten ble innført i 1969 har et av

hovedmålene for pressepolitikken vært å bidra til aviskonkurranse". Meldingen viser til Konkurranseloven, der formålet med konkurranse blir angitt å være "effektiv bruk av samfunnets ressurser", og hevder at for mediene vedkommende vil flere tilleggshensyn gjøre seg gjeldende:

"Her vil et mål om konkurranse først og fremst være en presisering av målet om mangfold. For å sikre et mangfold av informasjon og ytringsmuligheter er det viktig at det finnes flere uavhengige - eller konkurrerende - kilder til informasjon. I tillegg har målet et kvalitetsaspekt og et kontrollaspekt. Konkurranse skal bidra til at mediene konkurrerer på kvalitet og fører kontroll med hverandre, noe som sikrer mangfold og korrekt informasjon" (s. 38-39).

I den samme meldingen tok Kulturdepartementet også til orde for "noe mer bruk av skjønn ved fordelingen av produksjonstilskuddet" (s. 58). Fordelen med dette er at skjønn vil "gjøre ordningen mer treffsikker og fleksibel i forhold til de reelle behov". Ulempen er at "skjønnsmessige kriterier kan gi usikre rammebetingelser for bransjen og føre til beskyldninger om politisk favorisering i forvaltningen". Disse problemene oppstår imidlertid fordi den nåværende ordning tar utgangspunkt i avisene, og ikke i markedene. Blir i stedet markedenes og publikums behov lagt til grunn, vil ordningen bli "mer treffsikker og fleksibel i forhold til de reelle behov", uten bruk av skjønn som kan favorisere enkeltaviser på andres bekostning, med "de fem rikssprede meningsbærende avisene" som det mest outrerte eksempel.

Ved en omstrukturering av det totale avismarkedet vil det være mulig å utnytte konstruktivt det forhold at *bransjen* allerede er omstrukturert, idet "mediekonsernene .. alt for flere år siden (har) sikret seg det som er av lønnsomme selskaper i norsk medie verden", som Johann Roppen skriver i en kommentar (Roppen 2001). For pressen har dette medført at hver tredje avis, med til sammen 60% av totalopplaget, nå kontrolleres av enten Schibsted, A-pressen eller Orkla.

Staten har et imidlertid instinktivt reaksjonsmønster når andre aktører øker sin makt: Slike aktører må stoppes. Derfor har vi fått en lov om medieeierskap, som blant annet setter tak på hvor stor andel av det totale avisopplag hvert konsern skal ha lov til å eie. Som samfunnets mest fullkomne makthaver kan staten gjøre dette. Men eierskapsloven er også en avmaktslov, for staten kontrollerer ikke hva konsernene gjør i stedet, når muligheten for ytterligere ekspansjon i avismarkedet blir stengt for dem. Og for igjen å vise til Johann Roppens kommentar: Konsernene er villige til å gjøre litt av hvert, bare det ikke kommer staten til gode.

"Gjennom en kombinasjon av profesjonell avisdrift og solide markedsposisjoner - de fleste aviser er uten konkurranse - har de norske avisene gitt konsernene store overskudd gjennom det meste av 1990-tallet. Disse overskuddene har vært oppfattet som et litt hyggelig problem. Hvor i all verden skal man gjøre av millionene slik at ikke kemneren slår kloa i dem?"

skriver Roppen. Når ikke det er lov å kjøpe flere aviser - og kanskje ikke lønnsomt lenger heller, fordi de beste alt er kjøpt - er løsningen å investere i nye trykkerier, Internett, eller i utenlandske aviser. Det synes derfor å være grunnlag for å hevde at selv om staten med eierskapsloven har demonstrert sin makt til å sperre veien for konsernene, har den ikke oppnådd noe konstruktivt med sin maktbruk. Loven er et defensivt tiltak, ikke et offensivt for å skape den avisstruktur som er målet for pressepolitikken. En erkjennelse av disse forhold synes å ligge til grunn, når kulturminister Ellen Horn i stortingsmelding nr. 57 fant det "betimelig å åpne for en drøfting" av å heve eierskapsgrensen på nasjonalt nivå fra en tredel til "for eksempel 49% av markedet". I hvert fall ble bl.a. følgende begrunnelse angitt:

"Videre kan det bidra til at de store mediekonsernene fortsatt vil ha hovedfokus i Norge. Dersom norsk medieregulering fører til at en stadig større andel av konsernenes eierinteresser ligger i utlandet, kan vi komme i en situasjon der drift og utvikling av norske medier blir en mindre viktig del av konsernenes virksomhet" (s.91).

Aviskonsentrasjon øker medienes makt - på statens bekostning.

"For at mediene som institusjon skal få makt over staten, er det en nødvendig betingelse at den fjerde statsmakt opptrer samlet og enstemmig, og ikke ligger i strid med seg selv. Dette betyr at mens yrings- og pressefriheten er en forutsetning for *opprettelsen* av den fjerde statsmakt, er en forutsetning for *utøvelse* av denne makten at yrings- og pressefriheten snevres inn" (Rolland 2001)

Likevel begrunner staten sin kamp mot konserndannelsen ikke med hensynet til seg selv som objekt for medienes overvåkning, men med hensynet til publikum, idet konsentrasjon sies å redusere konkurransen og dermed publikums valgfrihet. Allerede i partipressens tidsalder, før dannelsen av aviskonsern, var det imidlertid klart at en "differensiert dagspresse" i form av horisontal konkurranse mellom aviser, bare lot seg realisere på høyere nivåer i avisparaplyen, dvs. på nivå av de såkalte "brede dekningsaviser" og "mellomstore distriktsaviser". På disse nivåene er markedene store, men kun en liten andel av avisbransjen betjener dem. Arenaene for konkurranse er

således ikke bare høyt oppe i en paraply, men også høyt i en pyramide med alle lokalavisene i bunnen og en håndfull "brede dekningsaviser" på toppen.

Disse forhold tilsier imidlertid at det ikke er noen motsetning mellom

- eierkonsentrasjon i bransjen
- og konkurranse i markedet

Tvert om synes eierkonsentrasjon å være en forutsetning for deltakelse i markeder som er store nok til at konkurranse er mulig. Etablering av store avis konsern kan tilmed synes å være en *nødvendig* forutsetning, idet mindre, frittstående avisbedrifter vil mangle både motiv og ressurser for å satse på et slikt nivå. Konserndannelse er imidlertid åpenbart ikke en *tilstrekkelig* forutsetning. Det store flertallet av de aviser som eies helt eller delvis av mediekonsernene, er rene lokalaviser, dvs. på et nivå der konkurranse ikke kan forventes. Og uansett geografisk nivå, er hovedtendensen at de deler markedene mellom seg framfor å konkurrere. Spesielt tydelig er dette for forholdet mellom Orkla og A-pressen. For konsernene er det naturligvis en fordel å kontrollere flere lokale monopol, idet det øker den totale inntjeningen. For forbrukerne spiller dette imidlertid mindre rolle, idet alternativet ville vært et lokalt eid monopol, som ville oppført seg nøyaktig likedan overfor dem.

En kombinasjon av tre store konsern og en rekke mindre aktører - som per i dag kontrollerer to tredeler av avisene med 40% av totalopplaget - er imidlertid ikke noe dårlig utgangspunkt for å etablere reell konkurranse i markeder som er store nok til å ha bærekraft for dette. Teoretisk vil det i et stort regionalt marked være grunnlag for fire konkurrerende aviser: Tre som tilhører hvert av de store konsernene - som vil være inne i flere slike markeder - og den fjerde en av de frittstående lokale avisene, presumptivt den største av dem. Slike markeder vil det ikke kunne være mange av. Selv konkurranse mellom to aviser fra hvert sitt konsern, eller mellom én konsernavis og en frittstående lokal storavis, vil imidlertid kunne tilfredsstille de krav vi stiller til en "differensiert dagspresse" etter at partipressen er avviklet.

Hovedmålsettingen for en statlig konkurransepolitikk vil være å stimulere til aviskonkurranse på nivå av "landsdelsaviser" eller "mellomstore distriktsaviser", for å nytte terminologien fra henholdsvis avisparaplyen og 1970-årenes pressepolitikk. På riksnivå og i den store befolkningsskonsentrasjonen i og rundt hovedstaden er stimulering likevel unødvendig. Markedene er store nok til å tillate betydelig konkurranse, og de som ikke klarer seg på egenhånd, har heller ikke livets rett. På lokalt nivå er stimulering av

konkurransen uhensiktsmessig, for markedene er for små til å tillate mer enn monopol. Pressestøtte vil på dette nivået ikke ha mer enn utsettende virkning, og således innebære sløsing med skattebetalernes penger.

Verken mediekonsern eller frittstående aviser synes å oppsøke konkurranse av egen fri vilje, men etterstreber markedsdeling og monopol så sant anledningen byr seg. Derfor er det nødvendig med stimulerende tiltak også på nivå av landsdelsaviser og mellomstore distriktsaviser, der konkurranse er mulig. Gitt den monopolisering som alt har funnet sted, synes etableringstilskudd å være et nødvendig virkemiddel. Og distribusjonstilskudd synes mer effektivt enn produksjonstilskudd, blant annet for å stimulere den konkurranseform som i paraplymodellen går under navn av "grensekrig". Omvendt synes det lite hensiktsmessig å bruke statens midler til å øke samarbeidet mellom avisene, slik Dagspresseutvalget av 1972 søkte å få til (Jf. NOU 1974:57, NOU 1977:32).

Det lokale monopol

Skulle det lykkes staten å få innført konkurranse på de to øverste nivåene i avisparaplyen, gjenstår det lokale nivået som et uløst monopolproblem. For lokalbefolkningen er dette selvsagt uheldig, for monopol vil kunne medføre høyere priser for et dårligere produkt, enn om det var konkurranse på utgiverstedet. Med monopol blir avisen heller ikke tvunget av markedet til "indre mangfold". Dette vil riktignok være en klok strategi hvis alternativet er å støtte store deler av markedet fra seg, men hvis avisen har de riktige sosiale grupper i ryggen, og inneholder informasjon de fleste oppfatter som uunnværlig, kan den tillate seg betydelig ensidighet uten at dette får økonomiske konsekvenser. For lokalbefolkningen vil forholdet da kunne være at én avis er bedre enn ingen avis, selv om den

- Tar høye priser
- Har middelmådig kvalitet
- Forfekter meninger man ikke deler

Det ubehag et lokalt monopol måtte medføre for lokalbefolkningen, merkes ikke av staten. Ei heller blir statens grunnvoller rystet av kritisk, overvåkende journalistikk fra små lokalavisers side. Det mest nærliggende for staten vil derfor være ikke å forholde seg passiv til de lokale monopoler. Til denne passivitet kan også høre en avvikling av den distriktpolitiske støtten til dem, for i den grad paraplymodellen er en vertikal konkurransemodell, kan de lokale monopolene svekke grunnlaget for horisontal konkurranse på

høyere nivå. Her er det imidlertid duket for en konflikt mellom målene om flest mulig aviser og mest mulig konkurranse.

Mens det for staten er atskillig mer bekvemt med private lokale mediemonopol enn om den sto overfor et privat nasjonalt monopol, kan det motsatte være tilfelle for kommunene. Dette skulle tilsi at ansvaret for den rent lokale mediekonkurransen ble flyttet fra statlig til kommunalt nivå. I ikke ubetydelig grad har kommunene også tatt utfordringen. De har riktignok ikke pressestøttemidler til disposisjon, men de har midler til å gjennomføre sine egne informasjonstiltak. Til dels som motvekt mot den private pressen har derfor en rekke kommuner og bydeler etablert egne aviser, med utgivelse på papir og/eller Internett. Til dels har dette også resultert i kommunale mediemonopol. Også disse kan sies å ha en form for presedens i det tidligere statlige kringkastingsmonopol, men vi liker å tro at avstanden mellom myndighetene og mediet var større for kringkastingsmonopolets vedkommende.

Selv om pressepolitikken fritar staten fra ansvaret for konkurransen på lokalt nivå, er den forankret i en overordnet mediepolitikk der staten forplikter seg i forhold til det Siebert, Peterson og Schramm (1956) kalte *den sosiale ansvarlighetsteori* for mediene. Blant de overordnede mål for mediepolitikken er å sikre ytringsfriheten og at folk får et kvalitativt godt og allsidig tilbud innenfor de ulike mediegruppene. Ut fra disse målene må en forvente at staten vil bidra lokalt i hvert fall med de virkemidler som ikke belaster statskassen, eksempelvis ved å nekte monopolaviser også å kontrollere lokale radio- og TV-monopol.

I tillegg kaller situasjonen på en revurdering av praksis i forhold til de prinsipper som ligger til grunn for statens egen aktivitet som eier og utgiver av massemedier. Det viktigste av disse prinsipper er *statens ansvar for kommunikasjonsmonopolet* (Jf. Dahl 1978, Rolland og Østbye 1985). Dette prinsippet ligger til grunn for statens suverent største mediesatsing, opprettelsen av det nasjonale kringkastingsmonopol i 1933. Alternativet den gang ville vært et privat monopol på rikskringkasting - eller å avstå fra etablering av et nasjonalt tilbud i det hele tatt, og la kringkastingen utvikle seg lokalt i privat regi. Siden det ikke fantes riksaviser, i hvert fall ikke i den moderne betydning av begrepet, ble resultatet et mediesystem med statlig monopol på riksnivå, der kringkasting var det eneste mediet, og privat konkurranse på lokalt nivå, der avisene lenge var enerådende.

Nå er det ikke lenger nødvendig med monopol for å sikre landet et riksdekkende medietilbud. Det finnes en rekke riksaviser, og det er plass til flere riksdekkende radio- og TV-kanaler. I så måte har NRK, opprettet for å

forvalte statens enerett, utspilt sin rolle. Selskapet er middel til et mål som ikke lenger eksisterer.

Til gjengjeld er det ikke lenger marked for konkurranse mellom private medier på lokalt nivå – unntatt i de aller største markedene, der antall konkurrenter kan være like stort som på riksnivå. Lokalt er det som regel et avismonopol eller et nærradiomonopol, og i den utstrekning konkurranse forekommer, er det snarere mellom aviser og radiostasjoner, enn mellom medier av samme type.

Ut fra prinsippet om statens ansvar for kommunikasjonsmonopolet, er det derfor større behov for statlig overtakelse av lokale monopolaviser og nærradiomonopol, enn for et statlig tilbud på riksnivå, der det er grunnlag for og til dels etablert konkurranse mellom private medier. Statlig overtakelse av de lokale mediemonopol - analogt med overtakelsen av de lokale radiostasjoner i 1933 – vil imidlertid bryte med andre grunnleggende prinsipper, spesielt med Grunnlovens §100 om trykkefrihet for avisenes vedkommende. Når det gjelder de private radiomonopol, er jo situasjonen den at disse eksisterer som følge av konsesjoner gitt dem av staten. De er private nettopp for å være uavhengige av statens eget medietilbud, og de har monopol ut fra tanken om at ett tilbud på stedet, er bedre enn intet tilbud.

Statens ansvar for kommunikasjonsmonopolet kaller derfor på andre løsninger enn å la staten overta de lokale mediemonopol. En slik løsning kan være å bruke statens eget massemedium til å skape lokal konkurranse. En slik bruk av NRK vil også være i bedre samsvar med selskapets opprinnelige formål, enn å opprettholde et statlig tilbud på riksnivået, der NRK bare kan stå i veien for utviklingen av den konkurranse mellom private aktører som kan gi større mangfold og valgfrihet for publikum. På lokalt nivå vil NRK tvert om være et virkemiddel for å realisere et mål om konkurranse, mangfold og valgfrihet. I stedet for å bruke ansvaret for kommunikasjonsmonopolet som påskudd for å sikre seg kontrollen over det, vil staten vise sitt ansvar ved å *avskaffe* monopolet – også på lokalt nivå.

Distriktskontorenes skjebne ved en delprivatisering av NRK, er tema for en artikkel av Hans Fredrik Dahl i Senter for Medieøkonomis nyhetsbrev *Medieverden* (Dahl 2001). Utgangspunktet for artikkelen var et intervju Dagens Næringsliv hadde hatt med Roy Jacobsen, forfatter og medlem av Kringkastingrådet, der Jacobsen pekte på ”privatisering som eneste vei ut av NRK-organisasjonens *elefantiasis*.” Ingen ville bygd opp en slik organisasjon i dag, sier Jacobsen, som mente løsningen var å ”sette stadig flere kringkastingsoppgaver ut til private, mot at de forplikter seg til et

offentlig definert kulturansvar". Selv NRKs kronjuvel, distriktskontorene, må kunne privatiseres, sa Roy Jacobsen til Dagens Næringsliv.

Dahl stusser over forestillingen om distriktskontorene som "selve arvesølvet i allmennkringkastingsoppdraget", og framfører tre argumenter mot den. Det første av disse er at "distriktsendinger inngår ikke i allmennkringkastingsoppdraget, slik dette er definert i norsk og europeisk mediepolitikk". Dahl viser til at det i konsesjonsvilkårene for de private "allmennkringkasterne" TV2 og P4 tvert om er krav om riksdekning, og at det heller ikke ble stilt noen distriktskrav til de private radioselskapene som fikk konsesjon på 1920-tallet.

Til det siste kan tilføyes at distriktskrav neppe var det første staten tenkte på da disse konsesjoner ble delt ut, for sendingene var uansett lokale. Derimot hadde staten klare forestillinger om behovet for en rikskringkasting, og siden en slik kringkasting måtte bli et monopol, opprettet den i 1933 sitt eget statlige kringkastingsmonopol, med rikskringkasting som oppgave. Dette kommer også til uttrykk gjennom skjebnen til de private radioselskapene. Disse ble slukt av det nye kringkastingsmonopolet, med den konsekvens at NRK helt fra starten hadde åtte distriktskontorer. De fikk imidlertid ikke lov til å sende lokale program, men måtte levere stoffet sitt til riksprogrammet. NRK skulle ikke drive med distriktsbygging; NRK skulle drive med nasjonsbygging. Kun Bergen Lokal fikk være i fred.

Dahls andre argument er at "distriktsendinger i det omfang NRK driver i dag, er et nytt og ennå lite utprøvd innslag i norsk kringkasting". Han viser til den voldsomme ekspansjonen som har funnet sted siden 1993, og som har medført at omlag en tredel av NRKs aktivitet, målt i nedlagt kapital, antall ansatte og programproduksjon, er i distriktene. Satsingen på 1990-tallet ser han som et kvantitativt og kvalitativt sprang i forhold til de to foregående ekspansjonsfasene i distriktskontorenes historie, 1960-tallet da distriktsprogrammene kom (dvs. egne sendinger for distriktene, til forskjell fra lokalt produserte program for riksnettet), og 1970-tallet, da kombinasjonen av uventet høye inntekter fra farge-TV-lisensen, og full statlig ansettelsesstopp i osloregionen, medførte at all ekspansjon for NRK måtte finne sted i distriktene. Som illustrasjon på 1990-årenes kraftige ekspansjon kan tilføyes at da NRKs økonomiske misère kom for dagen i 2000, ble det raskt snakk om å sentralisere igjen, og komprimere strukturen fra 17 distriktskontor til 9 regionkontor.

Dahls tredje argument mot kronjuvel-tankene, er at "NRKs distriktsendinger er igangsatt uten forutgående avveining av overordnede mediepolitiske hensyn". Han viser her til den ovenfor nevnte satsingen på 1970-tallet, da

NRKs bedriftsøkonomisk motiverte investeringsbehov ikke lot seg dekke på annen måte enn ved distriktsutbygging. Imidlertid var dette også en ekspansjonsform som stat og samfunn applauderte, eller som Dahl sier, det er "helt på det rene at distriktsprogram er noe som kreves fra Stortinget side". Når denne applausen etter Dahls oppfatning likevel ikke gjør distriktsprogram til en del av NRKs oppdrag, er det fordi Stortingets forventninger er "interessekrav med varierende oppslutning fra de ulike partiene, ikke en del av den omforente allmennkringkastingsforpliktelsen".

Det Dahl synes å mene, er at enstemmighet i Stortinget ville gjort forpliktelsen særlig sterk. Imidlertid kan det innvendes at enstemmighet ikke er noen forutsetning for at NRK skal være forpliktet, et flertallsvedtak må være nok. Hvis stortingsflertallet ønsker distriktsprogram, utgjør de en del av allmennkringkastingsoppdraget.

På den annen side kan det hevdes at ved å gjøre distriktsprogram til en del av NRKs oppdrag, brukte Stortinget monopolen til å realisere mål som ikke forutsatte noe statlig monopol – målet om lokal kringkasting – en målsetting som opprinnelig ble avvist nettopp fordi den var i strid med målet om å samle landet rundt en felles rikskringkasting, hvilket begrunnet opprettelsen av et statlig monopol. Dette kan sies å illustrere hvor sterkt forestillingen om monopolens nødvendighet og unnnværlighet hadde festet seg da idéen om distriktsvis sendinger ble lagt på Stortingets bord. Det kan imidlertid også sies å illustrere at for datidens politikere var statlig kringkastingsmonopol et mål i seg selv, ikke bare et middel til å realisere andre mål.

Det framgår imidlertid videre av Hans Fredrik Dahls artikkel at NRK ikke bare hadde bedriftsøkonomiske motiv for 1970-årenes satsing i distriktene. Med den innsikt som kan forventes av NRKs historiker, opplyser han at daværende kringkastingssjef Elster hadde planer om å "bygge NRK ut som et lokalt informasjonssystem på linje med lokalpressen". Planene omfattet åpenbart ikke bare distrikts- eller fylkesnivået, noenlunde motsvarende nivået til "landsdelsaviser" og "mellomstore distriktsaviser". Det omfattet også det helt lokale nivået, der dekningsområdet kunne omfatte ett enkelt tettsted. NRK rakk å starte et lovende eksperiment med Helgelandradioen (Jf. Rolland 1981), og hadde planer om flere lignende forsøk før satsingen ble overkjørt av de private nærradioforsøk som regjeringen Willoch åpnet for i 1981/82, og som avskaffet NRK-monopolet en gang for alle.

Dahls konklusjon er at distriktskontorene ikke er det siste av NRKs virksomhetsområder som bør legges ut for salg. Tvert om taler mye for at de bør privatiseres *først*.

Konklusjonen synes riktig ut fra en vurdering av hva som er sentrale og perifere aktiviteter i forhold til NRKs historiske oppgave med å forvalte statens kringkastingsmonopol. NRK utfører imidlertid ikke sin historiske oppgave lenger, men må finne seg nye oppgaver for å legitimere sin eksistens, i hvert fall over lengre tid.

De problem som mediemonopoler medfører, har nå forflyttet seg fra riksnivå til lokalt nivå, og i noen grad fra kringkasting til aviser. I stedet for å forvalte et statlig kringkastingsmonopol på riksnivå, kan NRKs oppgave bli å bryte de private avismonopol på lokalt nivå.

Hvis NRKs oppgave redefineres til dette, vil staten bruke sitt eget massemedium til å gjennomføre en mediepolitikk som *uten* statlig regulering vil gi konkurranse på riksnivå og monopol lokalt. Hvis staten derimot fortsetter med å bruke NRK som nå, vil dette bremse utviklingen av konkurranse på riksnivå – og det lokale nivå vil forbli monopolisert. Mens den nåværende bruk av NRK således er til hinder for konkurranse på begge nivåer, vil den foreslåtte bruk – NRKs tilbaketrekning fra riksnivået til fordel for satsing på lokalnivået – føre til økt konkurranse på begge nivå.

Det er her også et spørsmål om hva det er viktigst å utsette for konkurranse. Lokalavisene opptrer i flere markeder – ett ”meningenes frie marked”, der publikums oppmerksomhet er det sentrale, og i hvert fall to økonomiske markeder, der inntektene fra publikum og annonsørene er det sentrale. Ut fra tradisjon – og gjeldende kringkastingslov – må NRK avgrense seg til deltakelse i ”meningenes frie marked”, som i et politisk og demokratisk perspektiv selvsagt er viktigst. Imidlertid kan det også være ønskelig å bryte lokalavisenes økonomiske monopol, spesielt i forhold til annonsørene. Og det kan være ønskelig å gjøre konkurransen mellom NRK og lokalavisene økonomisk rettferdig. I så fall bør NRKs inntekter også gjøres avhengig av oppslutningen fra publikum – direkte som ved betalingsfjernsyn, eller indirekte gjennom en tilsvarende regulering av lisensen.

En slik utnyttelse av det selskap vi i dag kjenner som NRK, vil være konsistent med den prinsipielle begrunnelsen for utøvelse av offentlig mediemakt i et pluralistisk demokrati. Den har imidlertid som konsekvens at

- offentlig mediemakt overføres fra statlig til kommunalt nivå
- nasjonal mediemakt overføres fra offentlig til privat sektor

Skulle staten av den grunn gå mot en slik reform, vil det med all ønskelig tydelighet vise at for staten er

- statlig mediemakt ikke et middel til å realisere et demokratisk prinsipp
- men det demokratiske prinsippet et middel til å realisere et mål om statlig mediemakt

Staten kan hevde at utøvelse av statlig mediemakt er nødvendig for å ivareta fellesskapets interesser. Den organisasjon som ivaretar fellesskapets interesser i samfunnet, er imidlertid staten selv.

Referanser

Dahl, Hans Fredrik (1978): 'Statens kringkastingsmonopol - en økonomisk tolking'. I Rune Slagstad (red): *Om staten*. Oslo: Pax.

Dahl, Hans Fredrik (2001): 'Distriktene - NRKs kronjuvel? *Medieverden* nr. 7.

Furhoff, Lars (1967): *Upplagsspiralen*. Stockholm: Svenska Bokförlaget/Norstedts.

Horn, Ellen (2001): Aktuell mediepolitikk. Foredrag på landsmøtet i Norsk redaktørforening, Oslo 4. mai. <http://www.nored.no/landsmote/horn.html>

Høst, Sigurd: Vedlegg 5 til NOU 2000:15 *Avisnedleggelse og nyetableringer*.

Høst, Sigurd: Vedlegg 6 til NOU 2000:15 *Lokal avis konkurranse*.

Høyer, Rolf (2001 A): 'Pressestøtten og avis døden'. Kronikk i *Dagens Næringsliv* 21.8.

Høyer, Rolf (2001 B): 'Ytringsfrihet eller næringsstøtte?' *Medieverden* nr. 26.

Høyer, Rolf (2001 C): 'Når pressen går i selvforsvar'. Kronikk i *Dagens Næringsliv* 14.9.

Lundby, Knut og Knut-Arne Futsæter (1993): *Flerkanalsamfunnet. Fra monopol til mangfold*. Oslo: Universitetsforlaget.

Mietinen, Bjørn (2001): 'Et angrep på ytringsfriheten'. Kronikk i *Dagens Næringsliv* 24.9.

NOU 1974:57 *Samarbeid i dagspressen.*

NOU 1977:32 *Samdistribusjon av aviser.*

NOU 1992:14 *Mål og midler i pressepolitikken.*

NOU 2000:15 *Pressepolitikk ved et årtusenskifte.*

Rokkan, Stein og Per Torsvik (1960): 'Der Wähler, der Leser und die Parteipresse'. *Kölner Zs. Sociol.* nr. 2.

Rolland, Asle (1981): *Helgelendingene og lokalradioen.* NRK forskningen.

Rolland, Asle & Helge Østbye (1985): 'Breaking the Broadcasting Monopoly'. I Karen Siune & Denis McQuail (eds): *New Media Politics. Comparative Perspectives in Western Europe.* The Euromedia Research Group. London: SAGE.

Rolland, Asle (2001): *Marked, profesjon, konsentrasjon. En drøfting av synspunkter på mediemangfold og -politikk.* Discussion Paper 2001/02, Senter for Medieøkonomi, Forskningscenteret, Handelshøyskolen BI.

Roppen, Johann (2001): 'Forutsigbar motstand'. Kronikk i *Dagens Næringsliv* 20.4.

Siebert, Fred, Theodore Peterson og Wilbur Schramm (1956): *Four Theories of the Press.* Urbana, Ill: University of Illinois Press (n. utg. 1977)

St. meld. nr. 34 (1975-76) *Om vår dagspresse - økonomi og samarbeid.*

St. meld. nr. 32 (1992-93) *Media i tida.*

St. meld. nr 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken.* (Foreløpig utgave).