

Markedet og de kulturelle verdier

Kultur- og medienæringene
i et samfunnsøkonomisk perspektiv

Egil Bakke

Forskningsrapport 10/2003

Handelshøyskolen BI

Institutt for offentlige styringsformer
Senter for Medieøkonomi

Egil Bakke:
Markedet og de kulturelle verdier.
Kultur- og medienæringene i et samfunnsøkonomisk perspektiv

© Egil Bakke
2003

Forskningsrapport 10/2003
ISSN: 0803-2610

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

Rapporten kan bestilles fra:

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

Forord

Den ressursallokering som gir privatøkonomisk størst lønnsomhet, er ikke alltid i samsvar med bredere samfunnsøkonomiske lønnsomhetskrav. Det er to grunner til dette. Den ene er at markedstransaksjoner som er lønnsomme for produsent og forbruker, kan ha negative virkninger for andre. Et vanlig eksempel på slike virkninger er miljøskader. Den annen grunn til at markedets lønnsomhetskriterium ikke uten videre kan anvendes som et mål for samfunnsøkonomisk lønnsomhet, er at visse varer og tjenester som ikke gir tilstrekkelig privatøkonomisk lønnsomhet, og som følgelig ikke vil bli produsert og tilbudt i et ordinært marked, ville kunne ha store fordeler for flere enn kjøper og selger. Eksempler på dette er såkalte fellesgoder, f. eks. forsvars- og polititjenester, fyrtenester og grunnforskning. Begge disse grunner til at det kan oppstå forskjeller mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, at det knytter seg enten negative eller positive eksternaliteter til markedsløsningen, betraktes vanligvis som et utslag av en markedsimperfeksjon. Eksistensen av markedsimperfeksjoner er et argument for politisk intervensjon i markedet, for å optimalisere den samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

I tillegg til at markedsimperfeksjoner kan føre til avvik mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet, anføres det at markedsløsningen kan være mindreverdige. Det skyldes at markedet, selv om det fremskaffer de varer og tjenester folk vil ha, ikke alltid produserer de varer og tjenester folk bør ha. Ut fra dette syn argumenteres det derfor for at de politiske myndigheter på forskjellige måter bør korrigere markedsløsningen for å sørge for en ønsket tilgang av kvalitetsvarer og kvalitetstjenester, såkalte “merit goods”. Til en viss grad kan dette oppnås ved å iverksette diverse sosiale reguleringer, men på enkelte områder er dette ikke mulig eller tilstrekkelig. Det er derfor på mange områder etablert forskjellige støtteordninger for å opprettholde produksjon som er privatøkonomisk ulønnsom, men som politiske myndigheter anser som ønsket ut fra samfunnsmessige hensyn. Et slikt område er kultur- og medie-næringen.

Det har lenge vært ansett at “bedriftene” i disse næringene, teatrene, orkestrene, avisene, forlagene og kringkastingsselskapene, skaper verdier for samfunnet som ikke verdsettes tilstrekkelig i markedet. Utredningen tar sikte på å drøfte og analysere noen av de begrunnelser som er angitt for dette syn og for de forskjellige støtteordninger som er iverksatt. Den støtte som ytes de næringer som er behandlet i utredningen, er generelt begrunnet med at disse næringene er viktige for å ivareta m.a. “samfunnsmessige hensyn”, “kulturelle verdier” eller vår “nasjonale identitet”. Utredningen forsøker for det første å diskutere hva som ligger i disse og liknende honnørord og hvordan de næringer det er tale om antas å bidra til at de overordnede politiske hensyn blir ivaretatt. Dernest gjøres

det et forsøk på en kontrafaktisk analyse: Å danne seg inntrykk av hvordan markedet ville ha utviklet seg uten offentlige støttetiltak, spesielt hvordan de overordnede politiske mål ville blitt realisert, eller snarere hvordan markedet vil kunne ta vare på de anførte samfunnsmessige hensyn i tiden fremover, dersom gjeldende støtteordninger ble avvirket eller gradvis redusert.

Arbeidet med rapporten er finansiert av Hamrins Stiftelse, Jønkøping.

Egil Bakke, forsker II

Senter for Medieøkonomi,
September 2003

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	7
I. Innledning	10
II. Årsaker til markedsimperfeksjoner	11
III. Eksternaliteter i medienæringen	15
IV. Kultur- og medienæringenes samfunnsmessige betydning	17
A. Scenekunst	19
B. Bokmarkedet	22
C. Aviser	25
D. Kringkasting	28
V. Medieutviklingen i et fritt marked. En kontrafaktisk analyse	36
A. Scenekunst	37
B. Bokmarkedet	40
C. Aviser	42
D. Kringkasting	43
VI. Sammenfattende vurderinger	46
Referanser	47

Sammendrag

Utredningen omfatter fire kultur- eller medienæringer, “scenenæringen” (teater, opera- og ballettforestillinger og konserter), boknæringen, avisnæringen og kringkastingsnæringen. Noen av disse næringene produserer det som i økonomisk litteratur karakteriseres som fellesgoder, eller varer og tjenester som har visse likhetstrekk med fellesgoder. Den støtte disse næringene får av myndighetene, er imidlertid som oftest ikke begrunnet med at de produserer fellesgoder, men med at de produserer “merit goods”.¹

Utgangspunktet for utredningen er at de politiske myndigheter er av den oppfatning at disse fire næringene må tillegges positive eksternaliteter. For hver av næringene er det stilt opp en samfunnsmessig nyttefunksjon som kvalitativt angir hvilke virkninger disse næringer har for samfunnet, og som kan forklare hvorfor deres produkter må tillegges en samfunnsmessig verdi ut over deres markedsverdi. Markedsverdien til de næringer som drøftes, målt som summen av deres salgsinntekter, er til dels betydelig. For enkelte av de næringer som behandles, boknæringen og avisnæringen, er den støtte de mottar marginal i forhold til de kommersielle verdier næringene produserer, mens støtten til scenenæringen er vesentlig i forhold til denne nærings samlede produksjonsomkostninger.

Det drøftes også om disse næringene kan skape negative eksternaliteter. At dette kan være tilfelle, synes generelt akseptert, og i en viss grad er disse negative sidevirkninger søkt avverget eller avdempet ved forskjellige sosiale reguleringer.² Det kan imidlertid anføres at spesielt kringkastingsvirksomheten kan skape negative eksternaliteter, ikke fordi dens produkter er skadelige i seg selv, men fordi den har hatt “for” stor suksess i markedet. Alle “kulturnæringene” kjemper et null-sum-spill om publikums oppmerksomhet innenfor de vel 300 minutter som daglig anvendes til massemedier. Det er tilgjengelig tid som er den begrensende faktor. Kringkastings suksess i markedet begrenser direkte etterspørselen etter de produkter som produseres av de øvrige kultur- og medienæringer som drøftes. Dette kan ikke sies å være noen negativ konsekvens av kringkastingsvirksomheten, hvis de politiske myndigheter anser at kringkastingsvirksomhetens produkters “merits” er av samme art og samme styrke som scenekunstens, bøkenes og avisenes “merits”.

¹ “Merit goods are goods that society deems to be especially important and that those in power feel should be required or encouraged to consume” (Lipsey and Chrystal, 1995).

² I motsetning til økonomiske reguleringer som direkte begrenser adgangen til å utøve en næringsvirksomhet, er sosiale reguleringer bestemmelser om hvordan vedkommende næringsvirksomhet skal - eller ikke skal - utøves.

Hvis imidlertid myndighetene har spesielle preferanser, f. eks. hvis de anser at det er av enda større samfunnsmessig betydning at folk leser bøker enn at de ser på fjernsyn, så vil kringkastingens markedssuksess kunne anses å ha negative konsekvenser for mulighetene til å nå de samlede samfunnsmessige eller kulturelle mål som ligger til grunn for den støtte myndighetene yter disse næringene.

De nyttefunksjoner som er stilt opp, gir et utgangspunkt for å skille mellom den nytte som kan måles i markedet ved salg av næringens tjenester direkte eller indirekte, og de verdier som ikke avspeiles ved kjøp og salg i markedet. Det fremkommer imidlertid at mange av de positive eksternaliteter som vanligvis angis som begrunnelse for offentlig støtte, i realiteten er internalisert, i stor grad på grunn av den teknologiske utvikling. Det drøftes hvor store disse kan sies å være.

I utredningen drøftes også hvordan tilgangen på de tjenester utredningen dekker, ville ha vært eller vil kunne bli uten gjeldende støtteordninger, og om en avvikling av de kulturbegrunnede støtteordningene ville ha medført eller vil kunne medføre en betydelig kvalitetsendring eller kvalitetssvkkelse. Analysen er delvis basert på generelle markedsøkonomiske betraktninger og de erfaringer vi har fra andre markeder som har vært gjenstand for deregulering og avvikling av tidligere støtteordninger. Denne kontrafaktiske analyse baseres også på det som skjer i andre land, som enten aldri har innført de støtteordninger som gjelder i Norge for de næringer det er tale om, eller som i den senere tid har lagt om politikken og i større grad enn tidligere vært villige til å la markedet styre utviklingen.

Den analyse som er gjennomført, indikerer at for bokmarkedet, avismarkedet og kringkastingsmarkedet har de støtteordninger som er iverksatt liten eller ingen betydning for at de samfunnsmessige mål som er presisert, er nådd eller vil bli nådd. Støtten kan endog ha hatt eller vil kunne ha negative virkninger. For disse næringer er det vanskelig å se at ikke de samfunnsmessige hensyn som anføres som begrunnelse for støtteordningene, tilnærmet helt ut ville vært ivaretatt av markedet uten statlige støtteordninger. Scenekunsten står i en annen stilling. Kostnadstrukturen for teater- opera - ballett og konsertvirksomhet er slik at uten støtte, i en eller annen form, er det vanskelig å se at det ikke ville måtte skje en omfattende nedleggelse av institusjonsteatre, opera, ballett og symfoniorkestre i den form de i dag drives. Men helt sikkert er dette ikke! Velstandsutviklingen har skapt et meget stort marked for denne virksomhet og markedet står i mange land for en stor og stigende andel av produksjon av scenekunst. Det synes derfor også for scenekunsten riktig å stille spørsmål ved omfanget av den statlige støttevirksomheten og den måte støtten i dag ytes på.

Det er mye som tyder på at den statsstøtte som ytes scenenæringen, og bokbransjen, og som bevirker at billettprisene kan subsidieres, i større grad blir utnyttet av folk med høyere enn med lavere inntekter. Det er uklart om det er klare forskjeller mellom de forskjellige sosio-økonomiske grupperes forbruk av aviser og kringkasting. Statens økonomiske tiltak på disse områder har imidlertid ikke hatt fordelingspolitiske siktemål. Begrunnelsen har vært annerledes. Denne rapporten drøfter følgelig ikke fordelingskonsekvensene av den politikk som er ført.

I. Innledning

I samfunnsdebatten hevdes det ofte at aviser, bøker og kringkasting, på samme måte som scenekunst, opera, ballett, teater og konsertvirksomhet, har kulturelle verdier ut over den verdi disse varene og tjenestene blir verdsatt til i markedet. Man kan derfor ikke legge vanlige økonomiske lønnsomhetsbetraktninger til grunn når man skal vurdere disse næringers samfunnsmessige betydning. I denne utredningen tas denne påstand opp til kritisk drøfting. Utredningen tar sikte på å vise at eksistensen av kulturelle verdier eller andre eksternaliteter i medienæringene og i de næringer som produserer scenekunst, bør analyseres og korrigeres for på noenlunde samme måte som eksistensen av eksternaliteter blir trukket inn i samfunnsøkonomiske analyser av andre næringer. Man kan si at samfunnsøkonomi gjelder i realiteten akkurat dette, at summen av markedets utallige avgjørelser, avgjørelser som presumptivt er privatøkonomisk lønnsomme, ikke nødvendigvis adderer seg opp til noe som er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller optimalt. Spørsmålet er derfor heller hvorvidt de eksternaliteter vi vil stå overfor i medienæringene, de forhold som fører til at det er avvik mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet i disse næringene, er forskjellige fra de eksternaliteter som kan forekomme i andre næringer. Det faglige spørsmål blir hvordan myndighetene bør vurdere og eventuelt korrigere for de eksternaliteter som gjør seg gjeldende for kultur- og medievirksomheten.

II. Årsaker til markedsimperfeksjoner

Nesten alle næringer lider av såkalte markedsimperfeksjoner. Det betyr at tilpasninger som er privatøkonomisk lønnsomme i markedet, ikke nødvendigvis vil være samfunnsmessig lønnsomme. En generell årsak er at markedstilpasningen, som er lønnsom for selger og kjøper, vil kunne skape ulemper for andre, ulemper som ikke inngår i produsentens og konsumentens lønnsomhetsberegninger. Forurensning og andre miljøskader er de vanligste eksemplene på slike “negative eksternaliteter” eller “sosiale omkostninger”.

Markedsimperfeksjonene kan også lede til det motsatte, at virksomheter som vil være lønnsomme for samfunnet under ett, ikke blir iverksatt fordi deres privatøkonomiske lønnsomhet er for svak. Dette er bl.a. tilfellet når det ikke er mulig å kontrollere hvem som bruker de varer eller tjenester det er tale om, eller hvor mye de bruker av dem, f. eks. når vi har å gjøre med såkalte “public goods” (fellesgoder). Eksempler på slike varer eller tjenester er militært forsvar, politi og grunnforskning. Fyrtjenester langs kysten og værvarsling har lenge i lære vært ansett som eksempler på samfunnsmessig nødvendige tjenester, som ingen privat investor vil satse på fordi han ikke kan regne med å få tilstrekkelige inntekter i forhold til sine utlegg. Investor vil ikke kunne hindre at “gratispassasjerer” utnytter investeringen. Når man har å gjøre med slike varer eller tjenester, vil det kunne argumenteres for at myndighetene bør finansiere produksjonen av dem med skattebetalernes midler.³

Det kan imidlertid anføres at positive eksternaliteter ikke bare oppstår når det er tale om produksjon av slike fellesgoder som i praksis ikke produseres for salg fordi de ikke skaper tilstrekkelig privatøkonomisk lønnsomhet, men også i forbindelse med andre goder som regulært omsettes i markedet. For kultur- og medienæringene vil det således kunne anføres at de produserer “merit goods”, som *bør* produseres og selges, selv om produksjonen er privatøkonomisk ulønnsom. Det at enkelte “merit goods” er privatøkonomisk ulønnsomme, kan skyldes produksjonsforholdene. Spesielt de kulturtjenester som produseres ved store institusjoner, slik som symfonikonsserter, teater-, opera- og ballettforestillinger, vil, slik forholdene er, ofte påføre produsentene privatøkonomiske tap, selv om etterspørselen etter tjenestene tilsynelatende er meget

³Den teknologiske utvikling har resultert i at varer og tjenester som tidligere ble ansett som public goods, i stigende utstrekning blir omsatt på regulære markeder. Men også i eldre tider ble fellesgoder produsert og solgt på private markeder (Coase, 1974)

høy⁴. Men produksjon og tilbud av “merit goods” støttes også fordi de politiske myndigheter mener de bør støttes, selv om det ikke kan dokumenteres noen sterk etterspørsel.⁵

Det er vanskelig å vite hvordan myndighetene bør stille seg når det påstås eller påvises at markedene lider av imperfeksjoner av en eller annen art. Det første spørsmålet man må ta stilling til er *hvorvidt myndighetene overhodet bør reagere*. Man har lang erfaring for at offentlige reguleringstiltak har utilsiktede og kanskje uønskede bivirkninger, og det vil derfor ofte være fornuftig å akseptere visse markedsimperfeksjoner i stedet for å forsøke å rette dem opp. Vi klarer allikevel ikke å skape det perfekte marked. Det er dessuten en viss erfaring for at konkurransen på markedene i løpet av ikke altfor lang tid vil sørge for at markedsimperfeksjonene blir eliminert eller svekket, i første rekke som følge av at transaksjonskostnadene i markedene har en tendens til å bli redusert.⁶

Det annet spørsmål er *hva man skal gjøre og hvor sterkt man skal reagere*, hvis en først kommer til at det er fornuftig å korrigere for påviste markedsimperfeksjoner. Det generelle svar er at negative eksternaliteter kan søkes rettet opp ved avgifter, forbud eller påbud, og at positive eksternaliteter må tas vare på ved offentlig skattefinansiert produksjon eller ved subsidiering av privatøkonomisk virksomhet. Men hvor omfattende eller sterke bør tiltakene være?

Det er viktig å slå fast at når myndighetene iverksetter tiltak for å motvirke skadevirkningene av eventuelle markedsimperfeksjoner, bør det i prinsippet søkes gjennomført en kostnads- nytte-analyse. De tiltak som iverksettes må gi større fordeler enn kostnader. I markedet skjer dette automatisk ved at den enkelte aktør veier mot hverandre den nytte han kan oppnå ved f. eks. et kjøp, mot ulempen ved å betale. Grensenytte måles mot grenseulempe. Selv om den enkelte forbruker i praksis ofte vurderer feil, slik at han i ettertid angrer på sitt valg og må innrømme at hans fordeler i virkeligheten ikke svarte til kostnadene,

⁴Hvor høy etterspørselen i realiteten er, vil alltid kunne diskuteres. Produsentene antar i alle fall at dersom billettprisen skulle bli satt så høy at billettinntektene ville dekke kostnadene med tilnærmet fulle hus, ville de i tilfelle bli prohibitive og etterspørselen ville svikte fundamentalt.

⁵Det er klart at en politikk som går ut på å beskytte eller støtte “merit goods”, kan betegnes som en form for paternalisme.

⁶R. H. Coase har i flere artikler forklart at dersom det var mulig for de involverte parter i markedet å forhandle direkte med hverandre, så vil ressursene bli utnyttet på den mest lønnsomme måte, uansett hvem som har den direkte råderett over dem. I Stiglers utforming ble dette til “Coase-teoremet”: I et marked uten transaksjonskostnader vil det være sammenfall mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

er dette allikevel intet argument for at myndighetene skal overta de valg som den enkelte både prinsipielt og i praksis kan treffe selv. Det er de erfaringer man selv vinner og også de erfaringer andre høster, som i sum gir oss veiledning med hensyn til å treffe rasjonelle valg. Men valgene i markedet vil alltid ha som utgangspunkt den enkelte forbrukers egne preferanser. Ingen kjenner disse bedre enn ham selv.

Når staten treffer vedtak om eventuelle miljøtiltak, vil en slik nytte-kostnads-avveining ikke være så enkel å gjennomføre. Som oftest er det i praksis ikke mulig å finne ut hva de som lider av den negative eksternaliteten (forurensningen), og som miljøtiltaket tar sikte på å avhjelpe, ville ha vært villige til selv å betale for å få sitt miljø forbedret. Deres marginale betalingsvillighet er ikke kjent. På samme måte vil det, hvis det er tale om positive eksternaliteter som tilsier at staten opprettholder privatøkonomisk tapsbringende virksomhet, vanligvis ikke være mulig i praksis å måle hva de som nyder godt av at virksomheten opprettholdes for skattebetalernes penger, selv ville ha vært villige til å betale for den.

Det at man ikke kjenner eksakt til de involvertes preferanser, det at man ikke kan vite hva de som f.eks. lider av forurensning ville ha vært villige til å betale for å bli kvitt den, er ikke noe avgjørende argument mot miljøpolitikk. Man må bare innse og akseptere det forhold at spørsmålet om hvor langt en skal gå, hvor ambisiøse miljømålene bør være, spørsmålet om hvor store kulturkostnader som bør dekkes av skatteinntekter, nødvendigvis må avgjøres på grunnlag av politiske prosesser og politiske vurderinger.⁷

I utgangspunktet må man slå fast at spørsmålet om hvordan myndighetene bør behandle de eksternaliteter som eksisterer, er et politisk spørsmål. Det vil måtte avgjøres på grunnlag av politisk skjønn og politiske verdier. Det bør allikevel kunne insisteres på at når man står overfor påståtte negative eller positive eksternaliteter, må man erkjenne at man har å gjøre med et tosidig problem (Coase, 1990). Man må veie to ulemper mot hverandre. Dette krav blir ofte generelt avvist med at "penger er ikke alt" eller at "vi kan ikke måle verdien av de tapte liv" (spesielt når det gjelder tiltak for å forebygge ulykker). Ikke desto mindre er det dette vi i praksis blir tvunget til å gjøre. Valget eller avveiningen blir ofte presset på oss av budsjettmessige grunner. Det er to skader som må veies opp mot hverandre. Den ene er miljøskaden eller en annen negativ eksternalitet, den andre er kostnaden ved å gjennomføre miljøtiltaket. Hvilke av

⁷ Dette betyr imidlertid at det ikke er sikkert at miljøtiltak som iverksettes leder til økt samfunnsmessig velferd. De politiske prosesser kan lede til at de tiltak som iverksettes går for langt, slik at man ikke får en optimal løsning i forhold til den underliggende private marginale betalingsvilje for å få rettet opp den marginale miljøforbedring.

disse to skader er størst? I praksis kan det virke som om en slik avveining sjelden blir foretatt. Det er en tendens til å fokusere på miljøskaden, på eksternaliteten og å insistere på at den skal fjernes, uansett kostnadene. Det såkalte "polluter-pay-prinsippet" synes å være sprunget ut av en slik betraktningssmåte. Dette prinsipp kan anses som et uttrykk for den tendens til å maksimere, som gjelder i den politiske verden: Kun det beste er godt nok. På de private markeder optimaliserer man: Godt nok er best. "Polluter-pay-prinsippet" synes dessuten å dekke til det faktum at "betalingen" til syvende og sist må dekkes av dem som nyter godt av miljøforbedringen. "There is no such thing as a free lunch". Det samme resonnementet gjelder omvendt, også når det ikke er tale om å bli kvitt en negativ eksternalitet, men å høste inn positive eksternaliteter.

III. Eksternalitetene i medienæringen

Er de samfunnsøkonomiske spørsmål som knytter seg til kultur- og medienæringene særegne, eller vil de kunne behandles på noenlunde samme måte som man behandler andre næringers samfunnsmessige betydning? Det argument som har tyngde i vårt politiske liv går generelt ut på at kultur- og medienæringene er viktige for samfunnet fordi de produserer har verdier for andre enn bare for kjøperne. Argumentet er dels at mediene produserer “public goods”, det vil si varer og tjenester som i praksis ikke kan selges i markedet, men som vi alle er tjent med blir produsert. Men argumentet går kanskje i første rekke ut på at mediene produserer varer og tjenester som er kulturelt eller samfunnsmessig viktige, men som ikke blir tilstrekkelig etterspurt i markedet, at de er såkalte “merit goods”.

Selv om det hevdes at kultur- og medienæringene er av betydning for samfunnet, i tillegg til deres direkte nytte for forbrukerne, og selv om mange i prinsippet kan være enig i denne påstand, er det på ingen måte tilsvarende klart *hvor store* de indirekte samfunnsmessige fordeler er. Det pågår i alle fall en kontinuerlig debatt om hvor stor beskyttelse disse næringer skal få på grunn av sine positive eksternaliteter (sine kulturverdier). Det er strid om bokbransjens fastprisavtale. Det er uenighet om hvor store støttebevilgningene til teatrene og til orkestrene bør være, om hvordan støtten til avisene bør utformes og om myndighetenes radio- og fjernsynspolitikk. Hvor viktig er NRK? Er det å opprettholde den verdt en milliard, to milliarder eller mye mer?

Denne debatt er imidlertid ikke særegen for NRK eller for kultur- og medienæringene i sin alminnelighet. Omfanget av statstøtte til næringsvirksomhet blir alltid diskutert. NSBs “kulturelle” verdier verdsettes f. eks. av de politiske myndigheter til ca. syv milliarder kroner pr. år. Gardermobanens anleggelse tyder også på at de politiske myndigheter mente den var atskillig mer verdt for samfunnet enn det som kan måles ved kjøp og salg i markedet. Mange hevder imidlertid at skattebetalerne for dette beløp kunne oppnådd mye mer, dersom pengene var anvendt på andre “merit goods”. Denne debatt skyldes ikke bare uenighet om verdien av det som oppnås ved å støtte næringsvirksomhet, men kanskje en mer grunnleggende uenighet om hvordan utviklingen ville bli uten støtte eller med en vesentlig lavere støtte.

Det må dessuten kunne anføres at ikke alle tiltak for å støtte kulturlivet har en kulturell høyverdig begrunnelse. I Arnljot Strømme Svendsens *Kulturøkonomi* (RMS 1994) anføres følgende vanlige motiver for å beskytte eller støtte nasjonalt kulturliv:

- opprettholde sysselsettingen i viktige kulturgrener,
- beskytte seg mot billigere arbeidstakere fra utlandet,

- fostre opp en ny kulturgren,
- beskytte det frie ord, det nasjonale språk, nasjonal musikkultur, malerikultur osv,
- skaffe inntekter til statskassen ved avgifter på kulturimport og
- beskytte seg mot monopolmisbruk eller annen markedsmissbruk fra sterke utenlandske kulturvirksomheter.

Enkelte av de argumenter som listes opp ovenfor likner til forveksling på de krav om støtte som kommer fra mange andre høyst kommersielle næringer.

Det er vanligvis mindre påaktet at mediene skaper (eller kan tenkes å skape) negative eksternaliteter. Selv om avisen er lønnsom, boken selger bra, fjernsynsstasjonen går med overskudd, er det ikke sikkert at de samfunnsmessige fordeler av den privatøkonomiske virksomhet er like stor. Hvis avisen var full av reklame for alkohol og tobakk, mener mange at dette i tilfelle ville ha medført store skadevirkninger, og slik reklame er følgelig forbudt. Hvis den lønnsomme boken forkynner rasisme, kan den ikke utgis. Det er forbudt. Liknende forbud gjelder kanskje i enda større grad fjernsynet. Ikke alle "lønnsomme" programidéer kan realiseres. Det har alltid vært debatt om berettigelsen av de gjeldende forbud og om hvordan de eventuelt bør utformes. Særegne norske regler skaper importkontrollproblemer, og altfor vidtgående forbud fører til lovovertridelser og svekket lovmoral. De forbud vi har gjelder imidlertid alle næringer, også medienæringene, og indikerer for så vidt at disse på ingen måte er fritatt for generelle samfunnsetiske hensyn, eller stilles i noen annen stilling enn annen næringsvirksomhet.

Offisielt er det ikke anført at mediene (eller enkelte medier) har andre, mer generelle, negative eksternaliteter, f.eks. at de fordummer oss, at de forflater den offentlige debatt eller at de har andre kritikkverdige konsekvenser, f. eks. at fjernsynet passiviserer oss, selv om enkelte vil hevde det. I denne rapporten vil imidlertid dette spørsmål bli drøftet mer inngående.

Et generelt argument for å støtte produksjon av visse fellesgoder, f. eks. grunnforskning, går ut på at støtten er nødvendig for å opprettholde et visst nasjonal minimumsnivå, fordi vår evne til å dra nytte av all den grunnforskning som foregår i andre land ville bli vesentlig svekket hvis vi ikke selv følger med. Tilsvarende kan det hevdes at den støtte som ytes til kultur- og medienæringene er nødvendig for å opprettholde vår evne til å dra nytte av den "kulturproduksjon" som skjer ellers i verden. Det kan også argumenteres den annen vei. Den støtte som ytes til våre kultur- og medienæringer er nødvendig for at norsk virksomhet på disse næringsområdene skal kunne bli kjent og anerkjent i andre land. I den utstrekning dette kan oppnås, vil vår nasjonale identitet styrkes, noe som eventuelt vil begrunne at disse næringers samfunnsmessige betydning er større enn deres verdi i markedet.

IV. Kultur- og medienæringenes samfunnsmessige betydning

Det bør kunne kreves at mediernes positive eksternaliteter, deres indirekte samfunnsmessige fordeler blir beskrevet (og forklart) så presist som mulig. Påstanden om at mediene gir oss kulturelle verdier i tillegg til den direkte nytte kjøperne kan ha, bør søkes utformet slik at det blir mulig å vurdere påstanden. Et eksempel på en slik presisering eller spesifisering av argumentet, gir Trine Bille Hansen i artikkelen “The Willingness-to-Pay for the Royal Theatre in Copenhagen as a Public Good”. (Bille Hansen, 1997)

I følge Bille Hansen selger Det Kongelige i København ca. 400.000 billetter hvert år, men mer enn to tredeler av den danske befolkning har aldri vært i teateret. Det Kongelige mottar hvert år mer enn 250 millioner kroner i støtte fra staten, og statsstøtten svarer til mer enn 80 prosent av teaterets samlede inntekter. Statsstøtten til Det Kongelige utgjør rundt 35 prosent av den samlede teaterstøtten (som gis til 75 forskjellige teaterinstitusjoner).

I følge forfatteren bør de som elsker det angjeldende kulturformål og som er overbevist om at staten bør støtte det, forsøke å overbevise almenheten om riktigheten av en slik støtte, ved å vise, om mulig kvantitativt, at det eksisterer positive eksternaliteter. Hun forsøker å vise dette for Det Kongeliges vedkommende ved å postulere en samfunnsmessig nyttefunksjon

$U = U(X_b, X_n, Z, Q)$, hvor

U er den samlede samfunnsmessige nytte av teateret.

X_b er den direkte nytte den enkelte har ved å gå i teateret, målt ved billettsalget..

X_n er summen av flere andre indirekte nytter.

Z en vektor av alle andre varer og tjenester, og Q er en indikator på kvaliteten av Det Kongeliges forestillinger.

Én form for “indirekte nytte”, som inngår i X_n , er i følge Bille Hansen gleden ved å kunne lese teateranmeldelser, lese beretninger om skandaler ved teateret og å kunne se fjernsynsoverføringer av teaterforestillingene. En annen form for “indirekte nytte” er “utdanningskonsekvensene”. Det Kongelige bidrar til økt kulturell standard, herunder ved at den dyktighet som utvikles ved teateret kan nyttes av andre, som f. eks. fjernsynet. Det Kongelige bidrar dessuten til å sikre landets kulturelle verdier, inklusive Holberg- og Bournonvilletradisjonen, og endelig anfører Bille Hansen at teateret gir alle en nytte simpelthen ved å være der, det gir internasjonal prestisje, det bidrar til å øke Danmarks ry internasjonalt og trekker turister til landet.

I artikkelen gjør Bille Hansen dessuten rede for en såkalt CV-undersøkelse⁸ som hun har gjennomført. Bl.a. på grunnlag av spørsmål om hva de som ble spurt ville være villige til å betale for å opprettholde Det Kongelige, trekker hun generelt den konklusjon at selv de dansker som aldri går i teateret, er villige til å betale for det. Mer presist kommer hun til at deres subsidiære betalingsvillighet er minst like stor som den støtte teateret faktisk mottar.⁹

Selv om man ikke bør tillegge de kvantitative resultater av Bille Hansens undersøkelser for stor vekt, noe hun selv også advarer i mot, må hennes forsøk på kvalitativt å presisere de påståtte positive eksternalitetene anses som svært verdifult. Også for andre medievirksomheter må det i prinsippet være mulig å forklare hva de anførte positive eksternalitetene består av, ut over generelt å vise til deres “kulturelle” verdi eller deres betydning for “den nasjonale identitet” eller liknende.

Imidlertid vil selv seriøse forsøk på å katalogisere eller liste opp de positive eksternaliteter som knytter seg til forskjellige medier, ha begrenset betydning som veileder for dem som skal treffe politiske avgjørelser om hvor stor støtte som i tilfelle er berettiget og som bør bevilges. Dette skyldes ikke bare at det ikke er mulig å kvantifisere eksternalitetene på noen sikker måte, men også at det alltid vil være usikkert hvorvidt de samfunnsnyttige tjenester som støtten tar sikte på å sikre tilbudet av, ikke ville ha blitt produsert også uten slik støtte. Vi vil stå overfor kontrafaktiske problemstillinger. Dette spørsmål drøftes i avsnitt V.

I det følgende vil vi, uten å trekke inn slike kontrafaktiske problemstillinger, drøfte de argumenter som tilsier at offentlige myndigheter bør yte støtte til kulturvirksomhet og mediene. Vi ser spesielt på argumentasjonen for å støtte forskjellige former for scenekunst (symfoniorkestre, teater, opera og ballet), bokproduksjonen, avisutgivelser og allmennkringkastingen.

⁸CV står her for “contingency value”.

⁹I artikkelen skriver Bille Hansen at denne type undersøkelse har skapt “a vehement debate among economists because economists traditionally have a strong bias in favour of estimates that are inferred from observed behaviour as opposed to stated preferences”. Hun trekker også selv den konklusjon at hennes resultater ikke kan anvendes til å løse de daglige politiske spørsmål. Undersøkelsen viser bl.a. et betydelig gap mellom det besøkstall spørreundersøkelsen indikerte og de faktiske.

A. Scenekunst

Den offentlige støtte til musikkformål og teater- og operavirksomhet i Norge beløp seg i 2002 til mer enn 1000 millioner kroner. Det ytes statstøtte direkte og via Norsk Kulturråd og forholdsvis betydelig støtte fra regionale politiske myndigheter.

Støtten til musikkformål går hovedsakelig til fem symfoniorkestre og diverse festsjellarrangement. (knutepunktinstitusjoner) Følgende oppstilling gir hovedtall for 2001.¹⁰

Samlede driftskostnader	378 millioner kroner		100 prosent
Statlig tilskudd til drift	241	“”	63
Regional støtte	50	“”	13
Egen inntekt	83	“”	22

Alt i alt var det ca. 445.000 besøkende på disse musikkarrangementene i 2001. De fem symfoniorkesterne beskjeftiget 462 mennesker, herav 400 musikere.

For de teatre som mottar tilskudd, går tallene for 2001 frem av følgende oppstilling.¹¹

Samlede driftskostnader	872 millioner kroner		100 prosent
Statlig tilskudd til drift	640	“”	75
Regional støtte	75	“”	9
Egeninntekt	150	“”	17

I alt besøkte 1.119.000 mennesker forestillingene. De statstøttede teatrene beskjeftiget 1687 personer, herav 555 kunstnere.

Tallene ovenfor viser at den direkte nytte av den musikk- og teatervirksomhet som mottar offentlig støtte, målt ved forbrukernes betaling for tjenestene, utgjør om lag 230 millioner kroner, mens summen av indirekte nytter for samfunnet ut over markedsnyttens, av de politiske myndigheter blir anslått til vel 1000 millioner kroner.

¹⁰ Kilde: St. prp. nr 1 (2002-2003)

¹¹ Kilde: St. prp. nr. 1 (2002-2003)

I St. prp. nr. 1 (2002-2003) angis følgende hovedmål for kulturpolitikken:
“Kulturpolitikken skal fremme:

- bevaring og formidling av kulturarven
- kunstnerisk fornyelse og kvalitet
- kulturelt mangfold, nasjonalt og internasjonalt”.

Det heter videre i proposisjonen: “Kunst og kultur spiller en grunnleggende rolle både for den enkeltes livskvalitet og for samfunnsutviklingen. Det er et mål å sikre hele befolkningen god tilgang til et mangfold av kulturopplevelser”. Videre heter det: “Stor bredde innenfor musikk og teater sikres gjennom støtte til både profesjonelle institusjoner, festivaler, frie grupper og ensembler – og gjennom støtte til frivillig innsats”. Den offentlige støtte, på vel 1000 millioner kroner årlig, anses som nødvendig for å nå de mål som er anført.

De begrunnelser som angis i Norge for å støtte musikk- og teatervirksomhet, likner til dels de begrunnelser Bille Hansen har anført for å støtte Det Kongelige i København. Det ene argumentet er at slik virksomhet kan vi ikke som en rik kulturnasjon være bekjent å være uten. Selv om de fleste ikke benytter seg av de foreliggende tilbud, anses det at slike institusjoner finnes, å være av positiv verdi. Dessuten knytter det seg utvilsomt nasjonal prestisje til enkelte av de institusjoner som får støtte, på samme måte som det kan sies at Det Kongelige i København gir Danmark prestisje. De institusjoner som støttes vil dessuten kunne anses som et ledd i vår nasjonale kulturutdannelse. Det anses som betydningsfullt at vi har norske teatre som regelmessig spiller Ibsen og Holberg (som i Norge anses som like norsk som han i Danmark anses som dansk), og det er likeledes av kulturell betydning at skuespillere, sangere og dansere som utdannes ved de norske institusjoner, vil kunne bidra til å heve programkvalitetene i andre medier, som radio, fjernsyn og film.

Argumentasjonen for å støtte Det Kongelige i København eller et lite antall prestisjeteatre og tilsvarende sceneinstitusjoner i Norge, som Nationaltheatret, Det Norske Teatret, Den Nasjonale Scene, Den Norske POera eller Oslo filharmoniske orkester, vil imidlertid bli annerledes enn argumentasjonen for å støtte slik scenevirksomhet mer generelt.

Det er for det første et faktum at konserter, teaterforestillinger, danseoppvisninger og sangforestillinger kan være kommersielle foretak, med stor direkte markedsverdi. Det er ikke bare popstjerner som kan leve godt av å selge sine tjenester i markedet. Det er åpenbart også en stor etterspørsel i markedet etter “seriøse” artister, operasangere, dansere, musikere, dirigenter og skuespillere. De høye honorarer disse artistene kan oppnå, indikerer også at markedet er i stand til legge forholdene til rette slik at den store private

betalingsvillighet som eksisterer, faktisk blir utnyttet.¹² Det at denne virksomhet har positive eksternaliteter som i stor grad kan internaliseres.¹³ reiser et spørsmål om begrunnelsen for å støtte slik virksomhet.

Det blir imidlertid anført at selv om stjernene vil klare seg bra i markedet, vil institusjonene som utgjør fundamentet for deres virksomhet, ikke klare seg. Selv om Nasjonalteateret og Den norske opera går med fulle hus året gjennom, vil billettinntektene bare dekke en liten del av de samlede produksjonskostnadene. Vil vi ha et nasjonalteater eller en nasjonal opera eller en nasjonal ballett, må myndighetene dekke en betydelig del av produksjonskostningene. Hvis de ikke gjør det, får vi ikke disse tjenestene. Det hevdes at erfaring fra alle land viser dette.¹⁴

Selv om man aksepterer denne anførsel, må det fremholdes at den har sine begrensninger. Som nevnt ovenfor er det vokst frem et stort privat marked for teater, opera og ballett. Selv om den scenekunst som selges i markedet etter hvert både er variert og av høy kvalitet, vil det imidlertid være et formål med statsstøtte å sikre at publikum også får tilgang på “smale” prosjekter, ikke bare det som er populært. Støtten har imidlertid en erkjent bivirkning: Den leder til økte produksjonskostnader. En betydelig del av statsstøtten går ikke til produksjon av kunst og kultur, men til det enkelte vil betegne som overbemanning, administrasjon og byråkrati. Når man sammenlikner den statsstøttede scenekunst med den scenekunst som tilbys på det private, kommersielle marked, blir man slått over de forskjeller som oppstår mellom de institusjoner som lever av kundene og de som for en stor del lever av offentlig støtte¹⁵.

En balansert avveining mellom de argumenter som kan anføres synes å være: Statsstøtten er ikke nødvendig for å sikre det norske folk tilgang på teater, opera og ballett. Det private, kommersielle marked leverer allerede i dag slike tjenester i Norge og i andre land. I England er slike tjenester en stor eksportartikkel. Det blir imidlertid hevdet at det er stor sannsynlighet for at

¹² Det kan være et tankekors at f. eks. dirigenter mottar meget høye honorarer, betalt av statsstøttede symfoniorkestre.

¹³ Dette skyldes ikke minst den teknologiske utvikling som har skapt et meget stort marked for gjengivelse av kulturelle aktiviteter. Lyd og bilder er tilgjengelige for alle, ikke bare de som er til stede på forestillingen. Ofte er det ingen forestilling. Produksjon og distribusjonen er ofte innrettet med sikte på det indirekte marked.

¹⁴ I International Herald Tribune hevder Edward Rothstein at “Every major cultural institution from the Metropolitan Museum of Art to the New York Public Library to Lincoln Center, would collapse immediately if it were at the mercy of market forces”. (Rothstein, 1998)

¹⁵ I stor utstrekning søker myndighetene i flere land nå å “mobilisere” markedet for å redde diverse statlige kulturelle aktiviteter (*The Economist*, November 30th 2002.).

dersom statsstøtten ble kuttet ut, så ville de store norske institusjonsteatrene og de store norske symfoniorkestrene få store problemer med å overleve *i sin nåværende form*. Det er på den annen side ikke sikkert at de ikke ville klare det. Den samlede private kjøpekraft er større enn noensinne og det kan ikke utelukkes at det sivile samfunn i det lange løp ville sikre driften til de prestisjetunge sceneinstitusjonene bedre enn staten gjør det i dag, dels ved direkte betaling for tjenestene, dels ved donasjoner av forskjellig slag¹⁶

Selv om det kan argumenteres for at det er nødvendig med støtte til scenekunsten, hvis vi ønsker å ha den, vil det fortsatt være et uavklart spørsmål hvor mange teatre, operaer, balletter og orkestre staten bør finansiere? Det er for det første ikke til å unngå at selv om vi har mange statsstøttede institusjoner, vil de fleste nordmenn bo på steder hvor det ikke finnes teater, ballett, opera eller et symfoniorkester. Vi kan ikke ha statsstøttede kulturinstitusjoner over alt. Dessuten vil det for stadig flere være økonomisk og transportmessig overkommelig å se teater og opera der de produseres i Norge eller i København, i Stockholm, i London og ellers i mange nærliggende storbyer i andre land.

Drøftingene ovenfor utdypes i den kontrafaktiske analyse i avsnitt V.

B. Bokmarkedet

Bokmarkedet er et privat kommersielt marked. Det sysselsetter rundt 10.000 mennesker og det omsettes bøker for rundt 5 milliarder kroner årlig.¹⁷ Det har imidlertid lenge, både fra bransjen selv og fra myndighetenes side, blitt fremholdt at boken ikke bare er en forbruksvare, men et kulturprodukt med betydelige positive eksternaliteter. I St. meld. nr. 61, (1991 –1992) *Kultur i tiden*, heter det: “Den norske skriftkulturen er en hjørnestein i vårt kultur- og samfunnsliv, og litteraturen er sentral i folks forståelse og oppfatning av hva som er basis for norsk kultur”. Etter å ha påpekt at boklesingen synes å gå tilbake under presset fra andre, mer populære underholdningsstilbud, heter det i meldingen: “Departementet vil understreke betydningen av å styrke norsk skriftkultur og opprettholde et variert og kvalitetspreget litteraturtilbud. (...) Man må ved hjelp av bransjens egne kanaler sørge for at boken når frem til det lesende publikum”. I samsvar med dette syn er det iverksatt flere tiltak som har til formål å støtte bokmarkedet og spesielt utgivelsen av norske bøker. De viktigste tiltakene er at omsetningen av bøker er fritatt for merverdiavgift, en

¹⁶ Det er også anført at privat finansiering, via venneforeninger, mesener o.l., bidrar til på styrke institusjonens stilling. (Pick, 1990)

¹⁷ For en mer inngående beskrivelse, se Bakke, (2002).

statlig innkjøpsordning for norsk litteratur og at bransjen har fått tillatelse til å etablere et priskartell, noe som ellers er forbudt i henhold til Konkurranseloven.

Departementets syn, at det er viktig å styrke norsk skriftkultur og å opprettholde et variert og kvalitetspreget litteraturtilbud, har åpenbart et solid politisk forankring og bør under alle omstendigheter anses som en forutsetning når man skal vurdere bokbransjens samfunnsmessige betydning. Nedenstående model er et forsøk ut fra dette å spesifisere bokmarkedets antatte eksternaliteter.

$U_b = f(U_{bd}, U_{bu}, U_{bp}, U_{bf})$

I denne modellen betegner

U_b bokmarkedets totale nytte for samfunnet. Denne samlede nytte er summen av

U_{bd} , eller den direkte nytte bokkjøperne oppnår, målt ved summen av deres bokkjøp,

U_{bu} den nytte boken har for undervisningsformål i vid forstand (skoler, teatre m.v.),

U_{bp} prestisjenytten, den stolthet vi alle kan føle når norske forfattere hedres, og

U_{bf} den ulempe vi ville føle dersom norske bøker ikke var tilgjengelige.

Modellen tar ikke sikte på å være fullstendig. Det kan tenkes andre indirekte nytter av bokmarkedet enn de som er anført.

På tross av de påpekte eksternaliteter, som angir bokens indirekte samfunnsmessige nytte, den nytte som ikke verdsettes i markedet, er det rimelig å anta at mesteparten av bokens samlede nytte allikevel kan måles direkte i markedet ved bokomsetningen. Den enkelte bokkjøpers preferanser uttrykkes ved bokkjøpet og også bokens nytte til undervisningsformål vil kunne måles direkte ved salg til skoler og til elever/studentene. Alt i alt ligger denne direkte nytte på rundt 5 milliarder kroner årlig.

Det er imidlertid klart at myndighetene tillegger boken en betydelig iboende verdi ut over markedsverdien. Den anses som "a merit good", og det er et erklært mål å styrke bokens stilling. Det er vanskelig å angi et eksakt tall for omfanget av den offentlige støtte til bokbransjen. Summen av momsfrirket, den offentlige innkjøpsordning, bibliotekenes innkjøp og den rett bransjen har hatt til å etablere et priskartell, vil utgjøre et beløp på om lag 1,5 milliarder kroner, eller snaut 30 prosent av markedsverdien.

Mye tyder imidlertid på at de forskjellige støttetiltak på bokmarkedet ikke har hatt nevneverdig virkning på bokomsetningen eller bokens stilling hos det lesende publikum. Internasjonale sammenlikninger gir et et forholdsvis entydig

bilde av bokmarkedet: Det er et stort, men stagnerende eller synkende marked i de fleste land, nær sagt uansett hvilke statlige støtteordninger som er iverksatt eller hvilke tiltak næringen selv har truffet for å organisere sitt marked. Årsaken til denne negative utvikling er at folks tidsforbruk orienterer seg mer og mer mot andre media, i første rekke mot fjernsyn og radio. Folk kjøper like mange bøker som før, men leser stadig mindre i dem.

Det er for det første ikke mulig sikkert å si hvordan momsfristak virker. Det kan føre til reduserte priser, det kan føre til økte kostnader, eller det kan føre til større fortjenester. Flere antar at det er tilbudssiden på det norske bokmarked som har høstet størst fordeler av momsfristaket¹⁸. Momsfristaket har, som de fleste andre former for næringsstøtte, resultert i at kostnadene har kunnet øke raskere enn de ellers ville ha gjort. Produktivitetsutviklingen er påvirket i negativ retning. Kartellavtalens (bransjeavtalens) konsekvenser for den samlede bokomsetning er trolig negative (Bakke, 2002). Det skyldes dels at kartellprisene er høyere enn prisene ville ha vært i et fritt marked, og høye priser fører til redusert salg. Av kanskje like stor betydning er at kartellordningen (Bransjeavtalen) har hemmet innovasjonen både hva gjelder produksjon og salg av bøker.

Et spesielt argument for bransjeavtalen er at den sørger for at vi har kvalitetsbokhandlere spredt over hele landet. Dette kan allikevel kun være et positivt argument i den utstrekning eksistensen av beskyttede bokhandlere bidrar til økt salg av bøker. I andre land, bl.a. i Sverige, har boksalget i de senere år i stigende utstrekning skjedd på andre måter, spesielt i dagligvareforretninger og varehus. Den engelske dommer som i 1995 erklarte at den engelske fastprisavtale for bøker var i strid med konkurransereglene og i strid med offentlighetens interesser, ga eksplisitt uttrykk for at næringsorganisasjoner og myndigheter ikke bør forsøke å forhåndsbestemme hvordan omsetningen av bøker bør foregå (Bakke 2002). Dette spørsmål bør overlates til det frie marked. Ikke minst den teknologiske utvikling, med bl.a. fremveksten av forlag som trykker bøker etter hvert som de etterspørres, kan indikere at et fritt bokmarked i fremtiden kan bli mer variert og levende enn det lenge har vært.

Den statlige innkjøpsordnings effekter er små. Det skyldes primært at disse innkjøp bare står for en meget liten av den samlede boketterspørsel, ca. en prosent. Det er imidlertid slik at disse innkjøp spesielt har sikret utgivelsen av ny lyrikk, som ellers ikke ville blitt anskaffet hverken av bokkjøperne eller av bibliotekene.

¹⁸ Se Bakke, (2002) og Ringstad og Løyland, (2002)

Bibliotekenes innkjøp, som må betraktes som en del av bokpolitikken, kan gi vesentlig større samlet nytte enn private innkjøp, fordi bibliotekene bidrar til at boken leses av flere. På den annen side vil bibliotekinnkjøpene bidra til at det private bokkjøpet blir mindre enn det ellers ville ha vært.

Som nevnt kan vi anta at de politiske myndigheter "verdsetter" bokens indirekte samfunnsmessige verdier til om lag 1,5 milliarder kroner, som er et anslag på verdien av de årlige støttetiltak. Som ved alle slike politiske tiltak vil det kunne være betydelig uenighet om hvor store de verdier som forsøkes støttet, egentlig er. Like viktig synes det å være at det kan reises betydelig tvil om støtteordningene har hatt de ønskede virkninger.

C. Aviser

Utviklingen på avismarkedet er gjenstand for betydelig politisk interesse. I St. meld. nr. 57 (2000-2001), *I ytringsfrihetens tjeneste*, er det i sammendraget anført enkelte sentrale mediepolitiske mål. Av de som spesielt relaterer til avisene, heter det bl.a.: "Det må være et statlig ansvar å legge til rette for ytringsfrihet og offentlig debatt, bl.a. gjennom tiltak som pressestøtte ..". Dessuten sies det: "Produksjonstilskuddet til dagsaviser bør opprettholdes og økes. Tilskuddet foreslås i noe større grad rettet inn mot de minste lokalavisene, som anses særlig viktige for lokaldemokratiet. For øvrig opprettholdes inntil videre prinsippene for tildeling av produksjonstilskudd. Det innføres en ordning med tilskudd til etablering av aviser. Plikten (for staten) til å annonsere ledige stillinger i alle listeførte aviser oppheves...".

De bakenforliggende formål med avisstøtten er nylig utdypet fra fremtredende politisk hold. I en kommentar til "Tønne-saken" skriver Jens Stoltenberg: "Mange aviser mottar direkte produksjonstilskudd. Langt viktigere er den pressestøtten avisene mottar gjennom den svært gunstige momsordningen, som gir fradrag for moms selv om de ikke er ilagt moms...

Det er riktig og viktig at mediene nyter godt av gode økonomiske ordninger. Bare slik kan samfunnet innfri det Ytringsfrihetskommisjonen har kalt infrastrukturkravet. Det offentlige er forpliktet til å legge forholdene til rette for... ulike medier hvor det kan foregå fri meningsutveksling, fri informasjonsutveksling og undersøkende - og maktkritisk journalistikk" (Stoltenberg, 2003)

Mediebedriftenes Landsforbund har publisert regnskapstall for 138 av sine medlemsbedrifter. Samlet hadde disse i 2001 en omsetning på vel 12 milliarder kroner. Om lag halvparten av omsetningen var annonseinntekter. Abonnements- og løssalgsinntektene utgjorde tilsammen ca. 5,3 milliarder.

Andre inntekter beløp seg til vel 900 millioner og produksjonsstøtten utgjorde 157 millioner kroner. Samlet hadde de 138 avisene som inngår i Mediebedriftenes Landsforbunds oversikt, et positivt resultat på 1,1 milliarder. Dagsavismarkedet er noe større enn tallene ovenfor viser, men de tall som presenteres angir allikevel en riktig størrelsesorden. Dagsavisene hadde i 2002 i alt rundt 10.000 ansatte, avisbud ikke medregnet¹⁹.

Det overordnede mål for statens støtte til dagsavisene synes å kunne sammenfattes i to ord: Ytringsfrihet og mangfold. Pressestøtten er basert på den oppfatning at uten slik støtte ville disse to hensyn ikke bli ivaretatt i ønsket utstrekning. I følge stortingsmelding nr. 57 (2000-2001) ble pressestøtten innført i 1969 på bakgrunn av frykt for en omfattende avisdød. Det synes imidlertid å fremgå av meldingen at det er tvil om avisstøttens virkninger og hvilke konklusjoner som politisk bør trekkes om hvordan støtten bør utformes i fremtiden.

Det norske avismarkedet er i dag et privat marked, basert på forretningsmessige lønnsomhetsprinsipper. Situasjonen har således endret seg fundamentalt fra hva den var da pressestøtten ble innført. Den gang var særlig dagsavisene i stor utstrekning partiaviser, som var eid av de politiske partier og som ga uttrykk for sine politiske eieres meninger. Arbeiderbladets redaktør var endog en sentral tillitsmann i partiet. Dette har endret seg. Avisene er ikke lenger formelt partiaviser. De ledes etter journalistiske prinsipper, av en redaktør, på grunnlag av redaktørplakaten.²⁰ Avisene er forretningsmessige foretak og inngår til dels i store økonomiske grupperinger. De er gjenstand for kjøp og salg.

Det er allikevel åpenbart, etter det som er sitert fra stortingsmelding nr. 57 (2000-2001) og etter Jens Stoltenbergs uttalelse, at avisene tillegges en samfunnsverdi som går ut over deres markedsverdi. Deres økonomiske markedsverdi, målt ved deres kjøp og salg og deres driftsresultater er betydelig, men myndighetene er av den oppfatning at avisenes utvikling ikke kan overlates til markedskreftene alene, fordi de har samfunnsverdier som ikke kommer til uttrykk i de privatøkonomiske regnskapstallene.

En nyttefunksjon for avisene må etter dette kunne settes opp som følger:

$U_a = f(U_d, U_y, U_m)$, hvor

U_a angir den totale samfunnsmessige nytte av avisene,

U_d viser deres direkte nytte, slik den måles ved salg i markedet,

U_y er et uttrykk for deres betydning for å opprettholde ytringsfriheten og

¹⁹ Tallene er innhentet fra Mediebedriftenes Landsforbund.

²⁰ Redaktørene vil selvsagt gi uttrykk for sine politiske oppfatninger.

Um er et uttrykk for den positive verdi som tillegges avisenes bidrag til å sørge for mangfold.

Ud er kjent. Avisene direkte nytte for leserne og for annonsørene kan måles ved salget. Det er de beløp leserne og annonsørene er villige til å betale, som viser den subjektive nytte de tillegger den vare eller tjeneste de mottar. Denne direkte nytte beløp seg i 2002 til rundt 12 milliarder kroner.

Hvor stor verdi som bør tillegges Uy, avisenes samfunnsmessige betydning ved at de opprettholder ytringsfriheten, og hvilken verdi som bør tildeles Um, deres betydning for mangfoldet, kan ikke besvares med noen grad av sikkerhet. Den gjeldende politiske oppfatning er at denne indirekte verdi må anses som meget stor og at den berettiger at fellesskapet årlig subsidierer avisene med store beløp (Stoltenberg, 2003). I 2002 beløp støtten (den direkte produksjonsstøtte og momsfritaket) seg til oppimot 3 milliarder kroner, eller ca. 20 prosent av de samlede salgsinntektene.

Hvordan sikrer støtten ytringsfriheten? Det er i praksis bare de færreste mennesker i Norge som har anledning til å ytre seg gjennom avisene. Det er formodentlig slik at det bare er et lite antall mennesker som er i stand til å skrive på en slik måte at avisenes lesere finner deres artikler eller debattinnlegg av interesse, og selv om avisene gjengir mange debattinnlegg og kronikker skrevet av folk som ikke er ansatt i avisene, synes avisene i første rekke å være organer for sine egne ansatte.

Det må imidlertid kunne reises spørsmål ved den tanke at ytringsfriheten skal måles på denne "positive" måte, ved omfanget av de ytringer som slipper til. Ytringsfriheten er for mange, herunder for Ytringsfrihetskommisjonen, en "negativ" verdi, en forsikring om at man ikke skal kunne straffes for å ytre seg i strid med de konvensjonelle sannheter.

Den politiske beslutning om å støtte avisene for deres betydning for ytringsfriheten var opprinnelig forankret i avisenes partipolitiske betydning. Det var gjennom avisene at partiene kunne sikre seg at deres syn og programmer kom frem til potensielle velgere. Slik er det ikke i dag. Det er ikke slik at Arbeiderpartiet kan regne med bare lojale vurderinger fra Dagsavisen, eller at Høyre alltid blir støttet av Aftenposten. Det kan derfor reises spørsmål om hvem avisene representerer. Noen vil hevde at de nødvendigvis representerer eierne, som stort sett er profittmaksimerende bedrifter og enkeltpersoner. Andre vil hevde at avisene i første rekke gir uttrykk for redaktørenes vurderinger og verdier, eller at de egentlig er organer for de ansatte. Det vil kunne reises spørsmål ved berettigelsen av å bruke skattebetalernes midler for å gi en liten gruppe redaktører og avisansatte anledning til å få sine meninger distribuert.

Denne innsigelse får ytterligere vekt fordi avisene i stadig mindre utstrekning gjengir fakta. Det som er skjedd blir ofte ikke gjengitt, men kommentert. Taler blir ikke referert, stortingsdokumenter blir ikke presentert, men avisene kommenterer og diskuterer innholdet. Under betegnelsen granskende journalistikk synes det også som om avisene i stigende utstrekning kjører sine egne politiske kampanjer. Mange lesere vil med rette stole lite på reportasjer fra journalister som samtidig kjemper for en sak.²¹ Avisene er også i den senere tid ofte blitt kritisert for å jage i flokk, og det ideal som bl.a. er stilt opp i den siterte uttalelse fra Jens Stoltenberg, og som går ut på at avisene skal sørge for en fri meningsutveksling, fri informasjonsutveksling og en undersøkende maktkritisk journalistikk, er langt fra å være oppfylt.

På samme måte som for de samfunnsmessige eksternaliteter som knytter seg til de øvrige kultur- og medienæringer som er omtalt i denne rapporten, må den statsstøtte som ytes avisene vurderes i et dynamisk perspektiv. De norske politiske myndigheter vurderer som nevnt verdien av avisenes indirekte samfunnsmessige verdi, uttrykt ved Uy og Um, til nær 3 milliarder kroner. Hvorvidt dette er et riktig verdianslag vil til syvende og sist avhenge av hvilket svar som kan gis på det kontrafaktiske spørsmål: Hvordan ville forholdene på avismarkedet ha vært hvis støtten ikke var blitt gitt? Dette spørsmålet vil vi forsøke å drøfte og besvare i avsnitt V.

D. Kringkasting

Den dominerende bedriften i det norske kringkastingsmarkedet er NRK. Bedriften finansieres av den såkalte kringkastingsavgiften. For 2001 beløp denne seg til ca. 3 milliarder kroner. NRK hadde i 2001 rundt 3.400 ansatte. NRK omtales som allmennkringkasteren. I tillegg har vi noen få kommersielle allmennkringkastere, bl.a. TV2. Denne bedrifts inntektsgrunnlag er dens enerett til å sende landsdekkende reklame. I 2001 hadde TV2 inntekter for i alt 1,5 milliarder og snaut 700 ansatte. TV2 hadde i 2001 et driftsoverskudd på rundt 125 millioner²²

Norsk kringkastingpolitikk ble opprinnelig fastlagt i begynnelsen av 1930-årene, da NRK ble etablert. Det var to begrunnelser for det statlige engasje-

²¹En medarbeider i New York Herald Tribune sa for mange år siden i et avskjedsintervju at han hele sitt avisliv som "reporter" hadde hatt det ideal for sitt virke at når han refererte en tale, skrev om noe som hadde skjedd, så skulle leserne ikke vite hva han mente om saken.

²² Kilder: NRK's årsregnskap for 2001 og TV2's årsberetning for 2001.

mentet. Den ene var at et statlig kringkastingsselskap ble sett på som en forutsetning for en rask utvikling av en nasjonal infrastruktur for radiosamband. Den annen var at den nasjonale kringkaster ville være et viktig kulturpolitisk tiltak. Det siste argumentet ble imidlertid først forsøkt konkretisert langt senere, da NRK på grunn av den teknologiske utvikling ble utsatt for reell konkurranse. Det er klart at NRKs programprofil har endret seg betydelig i løpet av de senere år, spesielt i den tid da institusjonen er blitt utsatt for konkurranse fra de såkalte kommersielle allmennkringkasterne, TV2 og P4. Det er alment erkjent at NRK i økende grad sender underholdningsprogrammer som markedet ellers forsyner lytterne og seerne med, uten at denne utvikling er blitt særlig sterkt kritisert av myndighetene (Bakke 2003).

På tross av den glidning som har funnet sted i allmennkringkasterne, særlig i NRKs, praksis, har myndighetenes programformuleringer hva angår hensikten med å opprettholde allmennkringkasting og deres innholds krav til allmennkringkastingen, ikke forandret seg i nevneverdig grad. I mediemeldingen fra 1992 ble det forklart hvorfor det var samfunnsmessig viktig å beskytte og videreutvikle allmennkringkasteren, NRK og å sørge for at NRK ville beholde sin dominerende posisjon på det norske kringkastingsmarkedet.

Begrunnelsen som da ble lagt frem var i korthet trefoldig. NRK skulle for det første være en kringkaster for alle. Alle som ønsket det, skulle kunne ta inn NRK uten å betale ekstra for det. Dette er kanskje det mest fundamentale "allmennkringkasterkravet". NRK skulle være en samlende nasjonal institusjon. For det annet skulle allmennkringkasteren spille en viktig rolle i samfunnsdebatten, den skulle bidra til å opprettholde den nasjonale identitet, bidra til at det norske språk og norsk kultur ble bevart. For det tredje skulle allmennkringkasteren stå for kvalitet. Allmennkringkasteren skulle sørge for at lytterne, og etter hvert spesielt seerne, fikk programtilbud som de ellers ikke ville kunne få på det kommersielle marked.

De konsesjonsbetingelser som er stilt opp for de kommersielle allmennkringkasterne, TV2 og opprinnelig P4, har tatt sikte på noenlunde det samme. Disse kringkasterne skal sende programmer som ivaretar fundamentale norske interesser.

På samme måte som for de øvrige mediemarkeder kan det, ut fra de politiske erklæringer som er avgitt, stilles opp en nyttefunksjon for allmennkringkasting i sin alminnelighet..

$U_{ak} = f(U_d, U_f, U_s, U_k, U_i)$, der

- U_{ak} er institusjonens samlede samfunnsmessige nytte,

- Ud er et mål for den nytte eller underholdning lytterne og seerne får direkte,
- Uf er et mål for det fellesskap NRK og de øvrige allmennkringkastere bidrar til å skape, deres bidrag til å opprettholde vår nasjonale identitet,
- Us er et uttrykk for de positive verdier som knytter seg til allmennkringkasternes rolle som forum for samfunnsdebatt,
- Uk er en restpost som gir uttrykk for verdien av at disse kringkasterne tar vare på det norske språk, at de er samlende institusjoner (samtidig som de skal sørge for mangfold) og at de sørger for at vi får tilgang til andre kulturelle goder, og
- Ui er et mål for forskjellige indirekte skader kringkastingen påfører samfunnet, i første rekke ved at den passiviserer seerne og bidrar til at disse reduserer sine øvrige aktiviteter som boklesing, møtedeltakelse, friluftsliv eller andre verdifulle sivile aktiviteter.

Det som skiller denne nyttefunksjon fra de som ovenfor er stilt opp for scenekunst, aviser og bøker, er for det første at det ikke mulig å måle den direkte nytte av allmennkringkasternes virksomhet, Ud, ved kundenes kjøp av kringkastingstjenester. For avis- og bokmarkedet utgjør den direkte verdi, målt ved publikums betalingsvillighet, den vesentligste del av disse næringers samfunnsmessige nytte. For scenenæringen utgjør den direkte betaling en mindre del av samfunnsnyttan, men er allikevel betydelig. Kringkastingsmarkedet er annerledes organisert. På grunn av at sendingene er finansiert av lisenser og reklameinntekter, fremstår kringkastingsforbruk for den enkelte forbruker som å være “gratis”. Etter at apparater er anskaffet og lisens betalt, vil økt forbruk ikke medføre ytterligere utgifter for den enkelte. Tvert om: Økt forbruk vil redusere gjennomsnittskostnadene.

Det er vanlig erkjent i økonomisk teori og bekreftet av erfaring, at tjenester og goder som leveres gratis eller til sterkt subsidierte priser, vil bli overforbrukt. Nullprising fører til sløsing. Det betyr at kringkastingens sterke posisjon hos forbrukerne, målt ved deres tidsforbruk, ikke uten videre kan tas som et indisium på publikums egentlige kultur- og mediepreferanser, men at allmennkringkasternes sterke posisjon i stor grad kan være et resultat av den finansieringsteknikk som gjelder for denne næring.

I velferdsfunksjonen for allmennkringkasterne som er stilt opp ovenfor, inngår faktorene Uf, som indikerer allmennkringkasterens betydning som en samlende fellesskapelig institusjon, og Us, som indikerer dens betydning for samfunnsdebatten. Innholdet i disse to faktorer er drøftet mer inngående i utredningen *Regulering av kringkasting i Norge* (Bakke, 2003), og vil ikke bli behandlet her. Utviklingen har medført at målet om at allmennkringkasting skal virke nasjonalt samlende, ikke kan anses å stå like sterkt i dag som da det

opprinnelig ble formulert. Den gang var NRK enerådende på etermarkedet. I dag vil, slik myndighetene selv har påpekt, et mål om å samle oppmerksomheten eller interessen om ett tema, om én verdi, måtte anses som å være i konflikt med et annet mål, nemlig målet om mangfold, ønsket om pluralisme. Under alle omstendigheter vil NRK ikke i dagens medie verden kunne være samlende, i den forstand at folk relaterer seg til hverandre med NRKs programmer som felles referansepunkt. Dette vil trolig de fleste anse som et gode. Vi verdsetter mangfold høyere enn enfold.

Det er imidlertid klart at begrunnelsen for å støtte NRK og de andre allmennkringkasterne var (og er) at disse skulle gi lytterne, og etter hvert seerne, et programtilbud de ikke ville kunne få fra de kommersielle kringkasterne. Dette var i tråd med John Reiths²³ tese: NRK skulle ikke gi folk bare det de ønsket, men det de trengte. Kvalitetskravet ble imidlertid utvidet eller utvannet. Samtidig ble det nemlig gitt uttrykk for at allmennkringkasterne ikke bare skulle produsere nisjeprogrammer, men også det folk ønsket. Hvordan disse to motsatte krav skulle balanseres mot hverandre, er aldri blitt helt presisert.

Størrelsen på faktoren Us, NRKs nytte for samfunnsdebatten, er vanskelig å anslå. Mye taler for at tanken om at NRK skulle spille noen rolle for samfunnsdebatten, opprinnelig var en gal tanke, hvert fall hvis man med det mente at NRK skulle være et forum for samfunnsdebatt, i den forstand at her skulle folk få slippe til. Det som særpreger kringkastingen (og avisene) er at den i første rekke gir sine ansatte anledning til å bestemme agendaen for den offentlige debatt.

Samfunnsdebatt er imidlertid et meget bredt fenomen. Den foregår overalt, i det sivile samfunn, i familien, på arbeidsplassen, i foreninger, i tidsskrifter, ved publikasjon av bøker og ved publisering av forskningsresultater, og på mange andre måter og i mange andre fora, herunder også i politiske organisasjoner, i dagsavisene og i kringkastingen. Det er imidlertid riktig at den samfunnsdebatt som foregår i kringkastingene når frem til mange, fordi folk bruker mer tid på kringkasting enn på andre medier. Det er allikevel ikke like klart om den debatt som foregår i kringkastingen er spesielt viktig for samfunnets beslutningsprosess.

Det er også uklart hvor stor positiv vekt som kan tillegges faktoren Uk. Det er klart at NRK og de øvrige allmennkringkasterne presenterer programmer med til dels høyt kulturelt innhold, men slike programmer utgjør allikevel ikke noen stor del av virksomheten. Seer- og lytteroppslutningen om slike programmer er dessuten ganske lav, og disse seere og lyttere ville trolig også på andre måter

²³John Reith var sjef for BBC i 1920-årene.

kunne sikre seg tilgang på slike goder. Når disse programmene blir anført som begrunnelse for kringkastingspolitikken, er det fordi det antas at slike programmer ikke ville blitt tilbudt på det kommersielle kringkastingsmarkedet. Det er en usikker antakelse. Man kan ikke utelukke at et "fritt" kringkastingsmarked i stor grad ville ha tilbudt slike programmer (Bakke 2003).

Det andre forhold som skiller velferdsfunksjonen for kringkasting fra de nyttefunksjoner som er stilt opp for scenekunst, bøker og aviser, er at velferdsfunksjonen for kringkasting omfatter en faktor, U_i , som indikerer forskjellige negative eksternaliteter som allmennkringkasterens virksomhet kan tenkes å skape, i første rekke som følge av en den tid folk bruker på kringkastingssendinger direkte reduserer den tid de anvender på andre kultur- og medietilbud. Av vår samlede fritid anvendes hver dag mer enn 300 minutter til forskjellige massemedier, i første rekke til å se på fjernsyn. Scenenæringen, boknæringen og avisnæringen er i direkte konkurranse med hverandre og i praksis er disse næringene i sterk konkurranse med kringkastingsnæringen. Alle disse næringer kjemper om publikums oppmerksomhet, særlig om publikums bruk av tid. Den tid som er tilgjengelig til fritidsaktiviteter, er begrenset. Vi står overfor et reelt null-sum spill. Ikke alle kan vinne. Den enes vinst er den annens tap. Det er ikke bare det at de forskjellige massemedier konkurrerer med hverandre, men disse konkurrerer med andre fritidsaktiviteter, spesielt ferier og reiser. Disse forhold blir spesielt relevante når man skal kartlegge kringkastingsens samfunnsmessige betydning.

Selv om de øvrige faktorer som inngår i den oppstilte velferdsfunksjon for NRK, U_f , U_s og U_k , skulle være av positiv verdi, vil NRKs virksomhet eller allmennkringkasterens virksomhet allikevel kunne ha negative samfunnsmessige konsekvenser, hvis den tid folk anvender for å se på eller lytte til disse selskapenes programmene kunne vært brukt til andre aktiviteter med høyere samfunnsverdi, som boklesning eller teater- og konsertbesøk.. Direkte vil dette forhold kunne anses som en illustrasjon på kringkastingsens vellykkethet og burde ikke anføres som noen kritikk. Den politiske begrunnelse for å støtte forskjellige medier og kulturelle aktiviteter, er imidlertid basert på en tese om at samfunnet ikke uten videre kan ta folks preferanser som et mål på hva som er samfunnsmessig viktig. Folks betalingsvillighet er ikke tilstrekkelig til å finansiere orkestre, teatre og bokutgivelser. Myndighetene vedtar derfor å anvende fellesskapets midler for å sørge for at denne virksomhet får et samfunnsmessig optimalt omfang. Myndighetene bruker fellesskapets midler for å holde virksomheten oppe på et høyere nivå enn det som ville følge av folks privatøkonomiske disposisjoner. Likeledes støtter myndighetene bokmarkedet og avismarkedet, for å realisere erklærte samfunnsmessige mål. Myndighetene støtter også allmennkringkastingsvirksomheten fordi den anses som viktig for samfunnet. Spørsmålet er imidlertid: Er de kulturelle verdier, de samfunns-

messige fordeler, som allmennkringkasting gir oss, av samme kaliber som de verdier som produseres i de øvrige kultur- og medienæringene? Hvis svaret er ja, vil myndighetene kunne gå ut fra at forbrukernes faktiske tilpasning, som maksimerer deres private velferd, også vil maksimere samfunnets velferd. Vår kulturpolitikk er imidlertid basert på en tese om at folks individuelle tilpasning på kultur- og mediemarkedene ikke uten videre gir en samfunnmessig ønsket tilpasning. Det er derfor myndighetene intervensjoner. De tiltak myndighetene har truffet, den politikk de har valgt, har resultert i kringkastingens seier i kampen om fritiden. Folk bruker gjennomgående mer enn 200 minutter pr. dag for å se på fjernsyn eller lytte på radio. Hvis derfor svaret på spørsmålet ovenfor er at de samfunnsverdier som oppnås ved at folk bruker sin tid på kringkasting er mindre enn det som ville være vunnet hvis de hadde brukt mer tid på f. eks. å løse bøker, så er det mye som taler for at faktoren U_i er av negativ verdi.

Hvis man trekker denne konklusjon, må man for det første spørre om myndighetene i det hele har virkemidler som kan begrense tidsforbruket av allmennkringkasting. Dernest må man spørre om hva folk eventuelt ellers ville brukt sin fritid til eller om det er mulig å “styre” publikum i retning av et kulturelt mer høyverdig tidsforbruk ²⁴

Som påpekt ovenfor er kringkastingsmarkedet i Norge, som i andre land, basert på et slags gratisprinsipp. Dette påvirker de valg den enkelte forbruker treffer. Det er rimelig å stille spørsmål ved hensiktsmessigheten av den markedsmodell som er lagt til grunn for kringkastingspolitikken. En alternativ politikk kunne gå ut på å utvikle et betalingsmarked for fjernsyn, hvor forbrukerne, som på de fleste øvrige kulturmarkeder, ga uttrykk for sine preferanser ved sine faktiske kjøp. Et slikt marked ville kunne utvikle seg hvis man begrenset eller avviklet lisensfinansieringen av NRK og åpnet for økt konkurranse om flere kringkastingskonsesjoner, noe som ville kunne stimulere utbredelsen av betalingsfjernsyn eller endog “pay per view”-fjernsyn.

Det er påpekt (Posner 1992) at betalingsfjernsyn kan utvikle seg til å bli fremtidige kulturelle nisjekanaler. Til en viss grad er betalingsfjernsynet det allerede i dag. Det økonomiske poeng er at for nåværende almenkringkastere og for kanaler som finansieres av landsdekkende reklame, vil nisjebehov ikke være av interesse, fordi disse behov ikke genererer tilstrekkelig stor seeroppslutning. Det er imidlertid sannsynlig at nisjeinteresser, for kulturelle aktiviteter eller andre formål, ville kunne bli dekket på en lønnsom måte ved betalingsfjernsyn, under forutsetning av at de som produserer slike programmer kan mobilisere

²⁴ Internasjonale undersøkelser viser at nordmenn faktisk ser mindre på fjernsyn enn befolkningen i andre land. (Johnsen 2003)

den aggregerte betalingsvilje som måtte finnes, ikke bare i ett land, men internasjonalt. Den teknologiske utvikling kan også innebære at seerne (og lytterne) etter hvert får anledning til å luke ut reklameinnslagene. Hvis dette blir mulig og får omfang, vil kringkastingsselskapene kanskje i stigende utstrekning måtte basere seg på å produsere programmer som kan selges i markedet, på samme måte som produsentene av scenekunst, bøker og aviser i dag selger sine tjenester. Mye taler for at de politiske myndigheter, ut fra en overordnet samfunnsmessig vurdering, ikke bare burde akseptere en slik utvikling, men positivt støtte den.

Det er usikkert hvorvidt fremveksten av betalingsfjernsyn eller “pay per view”-fjernsyn ville resultere i mindre forbruk av kringkasting og økt forbruk av andre kulturtilbud, eller om det ville føre til økt forbruk av mer kommersielle kringkastingstilbud, som fortsatt ville være reklamebasert og “gratis” tilgjengelig for den enkelte forbruker. Et utgangspunkt for vurderingen av dette spørsmål må under alle omstendigheter være at seerne og lytterne ikke utgjør noen homogen gruppe. De fleste kringkastingforbrukere er i dag forbrukere av de letteste underholdningsprogrammene. Allmennkringkasterne er muligens garantister for at disse programmene kan ha kvaliteter som innebærer at seerne eller lytterne får mer av norsk kultur og norske verdier ved å se på disse programmene, enn hva de ville fått om de hadde brukt tiden på andre måter. Det er mulig at de som bruker tid på allmennkringkasterens underholdningsprogrammer ville skifte til enda lettere programmer, enda mer kommersielle programmer, hvis NRK ble mindre tilgjengelig. Det er imidlertid også mulig at seerne og lytterne da i tilfelle ville anvende sin fritid mer slik de gjorde før fjernsynet slo gjennom. Hva gjorde denne store gruppen av allmennkringkastingsbrukere før fjernsynet la beslag på en stor del av deres tid? Leste de bøker eller leste de aviser. Gikk de mer på kino, eller på sportsarrangementer? Var de selv mer aktive utendørs? Noen vil kanskje mene at denne del av seer- eller lyttermassen under alle omstendigheter “kastet bort” det meste av sin fritid og at det samfunnsmessig er en fordel at de bruker mer enn 200 minutter hver dag foran fjernsynsskjermen, i forhold til hva de ellers ville ha gjort. Et annet (mer optimistisk) syn er at det meste av det de ville ha foretatt seg, dersom fjernsynstiden ble redusert, ville, ut fra brede samfunnsmessige hensyn, innebære en kvalitativt “bedre” tidsanvendelse. Det kan for øvrig ikke utelukkes at det ville være mulig for myndighetene å støtte meriterende virksomhet på kringkastingsmarkedet, som de i dag gjør på andre kulturmarkeder. Hvorvidt de burde gjøre det, er et annet spørsmål.

En mindre del av kringkastingforbrukerne konsentrerer seg i dag om nisjeprogrammer, som bevisst tar sikte på folkeopplysning og kulturformidling. Det er imidlertid et faktum at kringkastingens presentasjonsform bevirker at disse programmene blir betegnet som “infotainment”. Tanken er at seerne må

underholdes, men at de mens de underholdes “ubevisst” skal få doser av kunnskap, kultur og nasjonale verdier. En tidligere kringkastingssjef, Torolf Elster, sa engang at det fjernsynet er god til, er å vise bilder. Fjernsyns-overføringene av fotballkamper, langrenn, skiskyting o.l. er strålende underholdning. Det er programmer som ikke pretenderer å være noe mer enn det de er, programmer som underholder. De skiller seg klart ut fra infotainment-programmene, som har ambisjoner om å utdanne og informere, men som allikevel blir overfladiske, fordi formen tar makten over innholdet.

Det må kunne antas at den seer- og lyttergruppe som konsentrerer seg om nisjeprogrammer, programmer som primært har til formål å drive opplysning, ville ha brukt sin fritid på liknende aktiviteter, dersom de hadde tilbrakt mindre tid foran skjermen eller apparatet. De ville lest bøker, tidsskrifter eller aviser, lyttet på musikk, gått i teater eller på diskusjonsmøter, de ville ha drevet med friluftsliv eller trimmet. De ville ha deltatt i samfunnsdebatten. Det synes ikke urimelig å gå ut fra at disse alternative aktivitetene på en bedre måte enn det dagens allmennkringkasterer makter, ville ha medvirket til å styrke den nasjonale egenart, til å bevare norsk språk, kultur og identitet, enn om man lar seg passivt underholde av fjernsynets infotainmentprogrammer.

Alt i alt er det sterke argumenter som taler for at de nasjonale verdier politikerne anfører som begrunnelse for å beskytte og styrke almenkringkasteren, ville vært bedre ivaretatt om folk hadde brukt mindre tid på fjernsyn og radio, enn de gjør i dag.

V. Medieutviklingen i et fritt marked. En kontrafaktisk analyse

I avsnitt IV er det for hver av de fire kultur- og medienæringer utredningen omfatter, de næringer som produserer scenekunst, bøker, aviser og kringkasting, gjengitt de begrunnelser som er anført av politiske myndigheter for de støtteordninger som disse næringene nyter godt av. Begrunnelsene er imidlertid ofte svært vage eller generelle, og det er derfor gjort forsøk på å klargjøre hva som menes med dem. På dette grunnlag er det stilt opp formaliserte nyttefunksjoner for hver av næringene.

I disse nyttefunksjoner vil, bortsett fra kringkastingsnæringen, næringenes *direkte verdi*, målt ved publikums betalingsvillighet for deres produkter eller tjenester, være kjent. Det er imidlertid i prinsippet ikke mulig å måle eksakt verdien av næringenes *indirekte samfunnsmessige verdi*. Det man kan konstatere er hvilke beløp de politiske myndigheter har vært villige til å bevilge for å opprettholde næringenes virksomhet slik den for tiden er. Det er av lett forståelige grunner stor uenighet om berettigelsen av disse bevilgningene. Uenigheten eller tvilen om berettigelsen av de bevilgninger som blir vedtatt, skyldes ikke bare at det er vanskelig å klargjøre hva man ønsker å oppnå med den støtte som ytes eller om man faktisk når de mål som er stilt opp. Uenigheten eller tvilen skyldes like mye at det også er betydelig usikkerhet om hvordan disse næringer ville ha utviklet seg hvis støttetiltakene ikke var blitt iverksatt. Hvor store ville disse næringene da ha vært? Hva ville de produsert? Hva slags samfunnsmessig betydning ville de da ha hatt? Vi står i realiteten overfor en kontrafaktisk problemstilling. Nøkkelspørsmålet er hvilke kultur- og medietilbud "markedet" ville ha sørget for hvis disse næringers utvikling helt ut eller i større grad hadde vært styrt av privatøkonomiske lønnsomhetsbetraktninger.

Det faktum at det i de fleste land er etablert en rekke offentlige støtteordninger for forskjellige kunst- og kulturformål, må anses som en indikasjon på at de fleste anlegger det enkelte kaller et pessimistisk syn på hvordan spørsmålet ovenfor skal besvares: Overlatt til seg selv vil markedet ikke gi oss de kultur- og medietilbud som de politiske myndigheter anser som viktige ut fra nasjonale hensyn. Dette grunnsyn hviler på to forskjellige begrunnelser. Den ene begrunnelse er at enkelte kulturtilbud er så kostbare å produsere at private investorer ikke vil finne det lønnsomt å tilby slike tjenester. Dette argumentet anføres spesielt som begrunnelse for å støtte slik kulturproduksjon som skjer i institusjoner med store faste og også variable omkostninger, som f.eks. produksjon av symfonikonsertter, opera og ballett, teater og også driften av museer og kunstsamlinger. I tillegg til dette økonomiske argument hviler det pessimistiske syn på markedets muligheter til å skaffe oss kulturtilbud, også på

en kvalitativ vurdering. Oppfatningen er at markedet vil nok sørge for pop og døgnfluer, men ikke det som er av “virkelig” verdi. Markedet vil ikke sørge for det vi trenger av “merit goods” (Cowen 1998).

Mens det er den pessimistiske oppfatning av markedets muligheter for å ta vare på de bredere kulturelle og samfunnsetiske verdier som har dominert politikken, har det samtidig vært mange som har hevdet motsatte oppfatninger og som har hatt et mer optimistisk syn på hva markedet ville være i stand til å skaffe oss, med et vesentlig mindre innslag av politisk styring. Disse har gitt uttrykk for at velstandsutviklingen i sin alminnelighet vil øke etterspørselen etter tjenester, herunder kulturtjenester. Reduserte transaksjonskostnader har også etter hvert gjort det mulig å utelukke gratisspassasjerer og øke lønnsomheten for diverse kulturproduksjoner. Dessuten er det sivile samfunn allerede en betydelig finansieringskilde for kulturproduksjon i markedsregi, ikke bare ved ordinære kjøp av kultur- og medietjenester, men gjennom donasjoner av forskjellig slag. Det sivile samfunns potensielle betydning som finansieringskilde for kunst og kultur synes å være enda større. De som forfekter et slikt optimistisk syn mht til markedets muligheter til å produsere kulturtjenester, vil nok til dels også reservere seg mot den rådende meriterende kvalitetsvurdering som ligger til grunn for det politiske kulturbyråkratis fordeling av offentlig støtte. Generelt vil “kulturoptimistene” hevde at myndighetene i større grad enn nå bør akseptere den kulturetterspørsel folk faktisk demonstrerer, og ikke påta seg rollen som kvalitetsdommer (Cowen, 1998).

I det følgende vil vi prøve å vurdere i hvilken grad de faktiske strukturelle markedsforhold underbygger det pessimistiske eller det optimistiske syn som kort er refert ovenfor, og hvordan endringer i de underliggende strukturelle forhold (økonomiske, demografiske, teknologiske o.a.) eventuelt svekker eller styrker det ene eller det andre av de to konkurrerende syn. Som det fremgår av det ovenstående, er forholdene, spesielt hva angår de statlige støtteordningenes relative betydning, ganske forskjellige i de fire næringer som er drøftet. Vurderingen vil derfor bli gjennomført for hver av de fire kultur- og medienæringene scenekunst, bokmarkedet, avismarkedet og kringkastingsmarkedet.

A. Scenekunst

Den politiske begrunnelse for å støtte visse former for scenekunst, er i første rekke basert på bedriftsøkonomiske antagelser. Hovedresonnementet er at scenekunst i visse tilfelle er meget kostnadskrevende og selv om interessen for den er stor, vil salget i markedet bare kunne dekke en mindre del av de samlede omkostninger. Dette innebærer i følge det offisielle syn at vi ikke ville få noen

norsk produksjon av operaer som krever stor besetning, eller fremføring av symfoniske verker, som også er en "arbeidsintensiv" næring. Bak dette økonomiske resonnement ligger imidlertid også et kvalitetshensyn. Støtten har også til formål å sørge for at operaen, balletten og orkestrene viser og spiller ikke bare det som er populært, men også det som er "godt", selv om det ikke er populært. Dette argumentet har ofte vært avgjørende for å motsette seg de muligheter for kostnadsskutt som tross alt foreligger, i første rekke ved omlegning til mer prosjektbasert virksomhet og med tilsvarende mindre fast bemanning. Argumentet har vært at scenekunst bør presenteres av fast bemannede institusjoner, slik at de er i stand til å vise kvalitetsforestillinger av forskjellig art. Det hevdes at overgang til et markedsbasert prosjekt-institusjonssystem i praksis ville gjøre det umulig eller vanskelig å framføre en stor del av de mest verdifulle skuespill eller musikkverk, og at en slik omlegning spesielt ville gå ut over samtidskunsten og den nasjonale kunst.

Det er imidlertid blitt hevdet at den støtte nesten alle vestlige rike land yter scenekunsten i videste forstand, i betydelig grad har ført til opprettholdelse av også halvgod kunst på de kunstområder som anses som seriøse, mens kvaliteten på den kunst som er produsert i markedene for jazz, blues, pop, rock og rap, i realiteten er høy, men av politiske grunner ikke støtteverdig. Dette synes spesielt å være tilfelle i land som Tyskland og Frankrike, som bevisst dropper den populære samtidskultur, til fordel for eldre høykultur og samtidig avantgarde (Cowen, 1998).

Den offentlige finansieringsteknikk er også forskjellig i de ulike land. Det franske kulturdepartement bruker mer enn 20 milliarder kroner hvert år, noe som sysselsetter 12.000 mennesker. I USA og i England ytes støtten via offentlige eller halvoffentlige fonds. Denne støtten er til dels basert på forutsetninger om at de tiltak som søker om offentlig støtte, samtidig skaffer seg støtte fra andre private bidragsytere, stiftelser og bedrifter.

I løpet av de senere tiår har markedet for scenekunst endret seg betraktelig. Fjernsynet har skapt utvidede markedsføringsmuligheter, og fremveksten av cd- og videomarkedet har likeledes økt kulturprodusentenes inntjeningsmuligheter. Aller viktigst er kanskje fremveksten av store showpregede konserter, som kan produseres med betydelige overskudd og høye inntekter til de involverte kunstnere. Denne teknologiske utvikling har komponister, musikere og skuespillere i aller høyeste grad forsøkt å utnytte.

Det private marked for scenekunst har også vært i sterk utvikling. I 1965 hadde USA 58 symfoniorkestre og i 1990 nesten 300. I samme periode økte antall operaselskaper fra 27 til mer flere enn 150, og antall regionale teatre økte fra 22 til 500 (Cowen, 1998). Denne utvikling synes å ha skutt fart helt til det siste.

For tiden er det en privat byggeboom for nye teatre, konsertsaler og operabygninger (The Economist, January 4th-10th 2003). De teaterbygninger og konsertsaler som bygges er teknisk bedre enn tidligere, bl.a. akustisk. Denne boom er global, men spesielt sterk i USA, hvor 70-80 prosent av de midler som satses kommer fra private kilder. Dette bidrar også til å sikre økonomisk suksess. Byggingen forestås ofte av lokale forretningsmenn som vet hva de vil og som ikke ønsker å dumme seg ut. I 1985 hadde den britiske orkesterforening 12 medlemmer, i 2003 har den 50. The Arts Council i England har forlangt at de orkestrene det støtter (30 millioner pund) skal legge frem detaljerte driftsplaner og resultatet er at enkelte av dem endog driver med overskudd. "In the great cacophony of government spending, 30 million is a mere tinkle. Yet its effect is far-reaching, because necessity has made Britain's orchestras and musicians astonishingly flexible" (The Economist, May 31st 2003).

Det er allikevel grunner til å akseptere at visse former for scenekunst har behov for "inntekter" i tillegg til de ordinære inngangspenger. Men det synes samtidig klart at dette ikke gjelder all scenekunst og at det i høy grad kan diskuteres både hvor stor støtten bør være og hvordan den bør ytes. For et lite, men rikt land som Norge kan det sikkert forsvares å anvende skatteyternes penger for å opprettholde en norsk opera, en norsk ballett og et symfoniorkester, ut fra den betraktning at uten slik støtte vil vi ikke få noen norsk opera, noen norsk ballett eller noe norsk symfoniorkester. Men hvor mange slike institusjoner som bør støttes og med hvor mye, vil være et vedvarende debatttema. Hvordan støtten i tilfelle bør ytes, og hvilke betingelser som bør knyttes til den, både med hensyn til utnyttelse av andre finansieringsmuligheter og kostnadsstyring, bør også tenkes gjennom. Det er ikke sikkert at direkte vilkårsløs statsstøtte har de beste effekter. I USA ytes den offentlige støtte via NEA, the National Endowment for the Arts. I England koordinerer The Art Council tildelingen av lotterimidler til kunst- og kulturformål. I Danmark drøftes for tiden hvordan kulturstøtten bør organiseres (Mandagmorgen 18. november 2002).

Statsstøtten til teatervirksomhet begrunnes på en annen måte enn støtten til den scenebaserte musikkultur. Det er betydelige muligheter for å produsere teaterforestillinger i markedet, basert på tradisjonelle bedriftsøkonomiske kriterier. I England er teater en stor eksportindustri. De aller fleste teaterforestillinger i London, kanskje verdens største teatermarked, er private prosjektforestillinger. Disse står også for noen av de mest kriterroste forestillingene. I mindre språksamfunn er mulighetene for å produsere teaterforestillinger basert på eksport begrenset. Den generelle velstandsutvikling innebærer imidlertid at forbrukernes samlede etterspørsel etter teater er meget høy. Det har således også i Norge gradvis utviklet seg en omfattende markedsbasert teaterproduksjon, ikke bare i Oslo og i enkelte andre norske byer, men også basert på turnévirksomhet. Innvendingen mot å akseptere denne

utvikling som et argument for å avvikle den tradisjonelle teaterstøtten, har som nevnt vært at de forestillinger som vises i markedet utelukkende er musicals, farser eller andre former for populærteater. Denne innvendig kan det reises innsigelser mot. Ikke bare i London, hvor det hver sesong spilles kvalitetsteater på private scener, men også i byer som København, Stockholm og Oslo er markedene etter hvert vokst slik at investorer finner det lønnsomt å satse på tradisjonelle, gode teaterforestillinger, jfr. forestillingen *Copenhagen*, som i 2002 ble vist i Oslo for fulle hus gjennom lang tid.

Selv om ”kulturpessimistene” nok har rett i at uten en eller annen form for statsstøtte, så vil visse kostnadsstunge sceneproduksjoner vanskelig kunne settes opp, taler mye samtidig for at mulighetene for å finansiere kvalitetsscenekunst i markedet er stor og økende. Det synes derfor å være god grunn til å revurdere både omfanget av den støtte som i dag ytes til scenekunst og den måte støtten ytes på. Det spørsmål som bør stilles er om støtten, slik den ytes i dag, gir institusjonene et tilstrekkelig insitament til å aktivere det sivile samfunn til å delta ikke bare i finansieringen av dem, men også i driften av av dem. Det er også et stort spørsmål om statstøtten i sin nåværende form er velegnet til å begrense kostnadsveksten.

Den nåværende formann for den amerikanske National Endowment for the Arts, Dana Gioia, vurderte situasjonen slik: “If you create a system where the marketplace doesn’t operate in the arts, it breeds a kind of institutional stagnation, which you see in a lot of European countries. If you put the marketplace entirely in charge of the arts, you see them very endangered” (International Herald Tribune, May 31-June 1, 2003).

B. Bokmarkedet

I motsetning til markedet for scenekunst, der det er forhold som taler for at visse former for slik kulturproduksjon ville falle bort dersom den ikke ble støttet på en eller annen måte, er det intet som taler for at tilbudet av bøker ville forsvinne eller bli vesentlig redusert, hvis de bokpolitiske støttetiltakene ble tatt bort. Over lang tid har produktivitetsutviklingen medført at bøker i realiteten er blitt stadig billigere å produsere, og at bøkene i stigende utstrekning blir produsert etter bestilling og på grunnlag av “back-lists”²⁵. Det vokser frem “forlag” som etter regning produserer forfatteres bøker, og som trykker dem etter hvert som forfatterne klarer å skaffe kjøpere.

²⁵ I 1998 svarte salget av “back-list”-bøker 80 prosent av bokhandlerkjedens Waterstones salg. Dette er en konsekvens av teknologiske endringer som muliggjør rask opptrykking av bøker, etter at de først er “satt”. (Bakke 2002)

Den norske bokpolitikk (bransjeavtalen) har hatt som konsekvens at bokprisene trolig er steget mer enn prisen på andre forbruksvarer. Allikevel er bøker i dag vesentlig billigere å anskaffe enn i tidligere tider, i alle fall målt etter hvor lenge man må arbeide for å tjene nok til å kjøpe en bok. De bokpolitiske støttetiltak kan derfor ikke være begrunnet med at de er nødvendig for å bevare "boken", og dette har i realiteten heller ikke vært argumentet, selv om enkelte ordlegger seg slik. For bransjen har begrunnelsen vært at de bokpolitiske arrangementer som praktiseres, i første rekke den såkalte bransjeavtalen, er nødvendig for å beskytte den smale litteraturen, bøker som er viktige, men ikke lønnsomme. For myndighetene har målet med de bokpolitiske tiltak vært mer generelt å støtte norsk litteratur, norsk lesekunst, norsk språk, norsk identitet.

Ved vurderingen av disse tiltak vil man derfor ikke, på samme måte som når det gjelder støtten til scenekunst, stå overfor vanskelige kontrafaktiske spørsmål. Spørsmålet blir heller om de støttetiltak som er iverksatt har hatt de tilsktede virkninger. Ingen undersøkelser som er foretatt tyder på det. Det kan tvert om anføres at de muligens har ført til et svekket bokmarked. Det er uklart om momsfrirket for bøker har resultert i lavere priser for bokkjøperne. Det synes åpenbart at bransjeavtalen har resultert i høyere bokpriser enn vi ellers ville ha hatt. Det er det som er formålet med den. Spesielt kan det anføres at markedsføringen av bøker, som er basert på at fullassorterte bokhandlere skal ha særlige rettigheter (og plikter), har hindret utviklingen av den kreativitet som distribusjonssystemet ellers har vært preget av.

Mye tyder på at det innen bransjen selv gjør seg gjeldende økende tvil som hensiktsmessigheten av de bokpolitiske tiltak som er iverksatt. Internasjonale sammenlikninger tyder på at bokens stilling i samfunnet, målt etter den tid folk bruker til å lese bøker, gradvis er blitt svekket, nesten uansett hvilke politiske tiltak som er iverksatt for å styrke bokens stilling. I enkelte land har man tatt konsekvensen av dette ved å avvikle de ordninger som binder bransjens utøvere til felles adferd hva angår priser og markedsføring.

Konklusjonen synes klar: De norske bokpolitiske tiltak er ikke nødvendige for å sikre "bokens" stilling på det norske marked. Det er derimot mange grunner til å anføre at de bokpolitiske tiltak i realiteten har skadet bokens stilling i markedet. Den vesentligste grunn til at bokens stilling er blitt svekket, er imidlertid i første rekke den suksess fjernsynet har hatt i kampen om folks tidsforbruk. Dette kan tale for at det muligens viktigste politiske tiltak som kan treffes for å beskytte bokens stilling, vil være å unnlate å legge forholdene til rette for at vi skal bruke enda mer tid på fjernsyn enn vi faktisk gjør. Denne påstand vil bli mer inngående drøftet nedenfor.

C. Aviser

På samme måte som bokmarkedet, er avismarkedet et stort kommersielt marked. Aktørene er profittmaksimerende foretak. Den pressestøtte som ytes er i Norge begrunnet med et ønske om å legge til rette for ytringsfrihet og offentlig debatt. På samme måte som for bokmarkedet må det stilles et spørsmål ved om støtten har gitt de ønskede resultater, og spesielt om hvordan avismarkedet ville ha utviklet seg uten støtte. Det er liten grunn til å anta avismarkedet uten pressestøtte ville ha utviklet seg særlig annerledes enn det faktisk har gjort. I alle fall har avisutviklingen ikke vært i samsvar med forutsetningene for pressestøtten eller formålet med den.

Presserstøtten har for det første ikke hindret store strukturelle endringer. Avisene er ikke lenger partipolitiske organer. De er forretningsmessige foretak. Antall aviser er sterkt redusert. Nr. to-avisene er til dels forsvunnet og mange lesere blir bare tilbudt en lokalavis. Norske avisers opplag har vært og er fortsatt til dels meget høye sammenliknet med andre land, noe som kan tas som en indikasjon på at avisutgiverne har lyktes i å utvikle slike aviser leserne vil ha. Kampen om leserne, i konkurranse med andre medier, i første rekke fjernsynet, har imidlertid gradvis endret avisenes kvaliteter:

- Avisene er blitt tabloide, ikke bare av format, men også hva innholdet angår.
- Avisene er ikke lenger “newspapers of the record”, men kommentar-aviser.
- Avisenes medarbeidere er debattanter og ikke referenter.
- Avisene singler ut de hendinger som egner seg til kampanje-journalistikk.
- Avisene slår opp det sensasjonelle, ikke resonnementene eller forklaringene.
- Katastrofer er godt stoff.
- Dagens hendinger prioriteres, ikke tidens begivenhet.

Det finnes aviser, i hvert fall internasjonalt, som ikke rammes av den karakteristikk som er skissert ovenfor. Vi har, også i Norge, tidsskrifter som dekker behovet for faktisk informasjon og fordypelse. Allikevel er det ikke lett å se hvordan det i tilfelle kan anføres at den støtte dagsavisene mottar har ført til målene for den, mangfold og ytringsfrihet. Det synes derimot rimelig å hevde at det norske avismarkedet ikke ville ha tatt noen nevneverdig skade, kanskje heller blitt styrket, hvis pressestøtten ble begrenset eller endog avvirket.

Denne konklusjon er i samsvar med undersøkelser som sier noe om virkningene av den pressestøtte som ytes i de nordiske land. “Government subsidy does not

guarantee success” er én konklusjon som er trukket. (Picard, 1988). Senere er det gitt uttrykk for “impetus and intended role of press subsidies as promotor of political and social discourse are not as relevant today as in the past. In fact, the rationales for continuing the press subsidies in their current form are unclear today”. (Picard og Grønlund, 2001). Picard og Grønlund påpekte dessuten at pressestøtten trolig hadde ført til sterkere kostnadsvekst og lavere omstillingstakt enn man ellers ville ha hatt.

Det kan stilles spørsmål om hvilke krefter som sterkest har påvirket avisenes utvikling. Når avisene er blitt som de er, må det være fordi utgiverne regner med at det er dette kjøperne vil ha. På samme måte som boken, kan den “gode” avis være en taper i kampen om folks oppmerksomhet, selv om enkelte begivenheter kan tyde på at dette ikke er riktig. Det finnes tross alt eksempler på at aviser som satser på “kvalitet”, kan lykkes. Det er allikevel grunn til å stille det samme spørsmål som ble stilt ovenfor, om fjernsynets suksess i kampen om folks tid har påvirket avisutgiverne til å sørge for at deres produkter mer og mer får et fjernsynspreg eller mer presist: At avisene betrakter det som vises på fjernsynet som godt nyhetsstoff og vier mye av sin spalteplass på å kommentere de pærogrammer de antar at folk har sett. Hvis dette er en riktig virkelighetsoppfatning, må det stilles spørsmål om det i så fall er ønskelig ut fra en samfunnsmessig vurdering? Hvis svaret på dette spørsmål er benektende, vil det neste spørsmål være hva som i tilfelle kan gjøres for å motvirke en slik utvikling.

D. Kringkastingsmarkedet

De forklaringer som gjennom årene er gitt på behovet for å støtte opp om en norsk allmennkringkaster er forholdsvis upresise. Politikkenes mål er vage. Det er derfor ikke lett å svare klart på et spørsmål om allmennkringkasterens virksomhet i praksis har svart til de politiske forventningene. Det er et faktum at den opprinnelige og egentlige allmennkringkaster, NRK, har dreid sin virksomhet betydelig i retning av markedet siden den fikk konkurranse i løpet av 1980-tallet, i første rekke fra den såkalte kommersielle allmennkringkaster, TV2, uten at det hamskifte NRK har gjennomgått har vært ansett for å være i strid med de politiske krav til NRK. Det kan synes som om allmennkringkastingskravet i praksis og prinsipielt alltid er oppfylt. Allmennkringkasterkravet går i praksis ut på at NRK skal sende de programmer NRK til en hver tid sender.

På denne bakgrunn er det ikke sannsynlig at de positive eksternaliteter som eventuelt kan tillegges allmennkringkastingen er særlig store. De aller fleste av de programmer allmennkringkasteren sender, er å finne på de kommersielle

markeder, og markedsutviklingen kan tyde på at transaksjonskostnadene på dette marked stadig blir redusert, slik at eventuelle eksternaliteter lettere kan internaliseres. Det foreligger dessuten muligheter for myndighetene til å treffe mer målrettede og begrensede tiltak for eventuelt å sikre lytterne og seerne tilgang på smale programmer, enn ved å etablere og beskytte en statseid kringkastingskanal.

Det kan være mer interessant å drøfte hvorvidt allmennkringkastingen medfører negative eksternaliteter, om den påfører oss skader. Den skade det er tale om, skyldes at den tid folk flest tilbringer foran kringkastingsapparatene alternativt ville blitt anvendt på annen måte, på andre medier, som bedre ville sørget for å vedlikeholde norsk kultur, norsk språk, norsk identitet, for å bruke enkelte av de honnørord som forekommer i politiske dokumenter.

Det kontrafaktiske spørsmål i kringkastingspolitisk sammenheng er derfor ikke i første rekke hvordan kringkastingsmarkedet ville ha utviklet seg uten en statseid allmennkringkaster, men hvordan folk ville ha anvendt sin tid, hvordan deres mediedøgn ville ha sett ut, uten NRK. Selv om de politiske myndigheter er av den oppfatning at alle de medier som er omtalt i denne utredning, scenekunst, bøker, aviser og kringkasting, har en samfunnsmessig verdi som er større enn deres markedsverdi, må det kunne antas at enkelte av disse mediene samfunnsmessig er viktigere enn andre. Det må antas at det er viktigere for kulturpolitikken at folk leser bøker, enn at de leser aviser. Det må likeledes antas at det kulturpolitisk er viktigere å sørge for at folk oppsøker teater, opera, ballett eller symfonikonsserter, enn at de ser på underholdningsprogrammer på fjernsynet. Aller viktigst kulturpolitisk er kanskje at folk aktiviseres, at de foretar seg noe, fremfor at de passiviseres foran et apparat. Et mediedøgn som innebærer at folk gjennomsnittlig bruker en time på å lese en bok og en time på å se på fjernsyn, er formodentlig kulturpolitisk å foretrekke fremfor et mediedøgn hvor folk bruker to timer på fjernsynet og 10 minutter på boken.

All erfaring tyder på at det er vanskelig, for ikke å si umulig, å styre folks preferanser. Forsøk på omfattende utopisk sosial ingeniørkunst har gang på gang slått feil. Det er heldigvis ikke slik at de politiske myndigheter kan bestemme seg for at den tid vi anvender på å lese bøker skal økes, og at den tid vi anvender på å fjernsynet skal begrenses. Hvis det imidlertid er slik at tid anvendt foran fjernsynsskjermen kulturpolitisk er av mindre verdi enn den tid vi anvender med boken eller i teatersalen, må det kunne stilles spørsmål ved om en politikk som i realiteten tar sikte på å legge forholdene til rette for at vi skal kunne se mer fjernsyn, er i samsvar med de underliggende politiske mål.

Det skjer imidlertid ting i markedet som kan gi fjernsynskulturens kritikere nytt håp. *The Economist* (November 23th 2002) beretter om sterk økt tilgang til de

foredragsmøter som Royal Geographic Society (RGS) arrangerer. For fem år siden arrangerte RGS 60 foredragsmøter i året. Nå arrangerer foreningen 200 møter hvert år. Nye debattforeninger dannes. En av disse, *Intelligence Squared*, hadde utsolgt hus til et foredrags- og debattmøte om eventuell engelsk overgang til Euro, til tross for at det kostet 20 pund å komme inn.

Dette er ikke bare et engelsk fenomen. Den norske *Polytekniske Forening*, som i 2002 feiret sitt 150-års jubileum, har ca. 5000 medlemmer og trekker i løpet av året mange tusen mennesker til sine møter. Fremveksten av de såkalte pensjonistuniversitetene, som har stor tilslutning til sine foredrags- eller forelesningsmøter, tyder på et stort og voksende marked for en annen form for underholdning, enn den fjernsynet står for.

De som arrangerer slike møter, i England, i Norge og i andre land, er enige om at en av grunnene til den store og økende etterspørsel, er en voksende misnøye med det *The Economist* kaller "soundbite"-kulturen. Bladet siterer den gamle labour-radikaler, Tony Benn, som mener at det er lett å forstå hvorfor interessen for foredrag og debattmøter øker. Folk ønsker å høre argumentene til veis ende. De ønsker ikke bare å få en stakkåndet krangel innenfor fjernsynets tidsrammer hvor alle blir avbrutt. De vil ikke bare ha hovedsetningene, men også bisetningene, premissene, analysen og konklusjonene.

VI. Sammenfattende vurdering

Det er vanskelig å få full klarhet i hva som ligger til grunn for de offentlige støttetiltak rettet mot kultur- og medienæringene. De mål som er stilt, de ord som anvendes, er ofte så vage at det ikke lar seg gjøre med noen tilfredsstillende grad av presisjon å avgjøre om støttetiltakene har hatt de ønskede virkninger.

Et hvert forsøk på å vurdere kulturpolitikkenes suksess vil støte på en annen enda større vanskelighet: Å avgjøre hvordan utviklingen ville ha vært uten støttetiltakene.

De forsøk som er gjort i denne rapporten både på å presisere hva målene for kulturstøttetiltakene har vært og på å skjønne over hvordan utviklingen ville ha vært uten offentlig støtte, leder til følgende konklusjoner:

a. Statens "bokpolitikk" har trolig hatt skadelige virkninger. Momsfritaket har ført til sterkere kostnadsvekst i bransjen enn den ellers ville ha hatt. Bransjens kartellavtale (bransjeavtalen) har gjort bøkene dyrere enn de ellers ville ha vært, og innovasjonen i distribusjonssystemet er svekket.

b. Avisstøtten har trolig ingen positive virkninger. De mål som er anført som begrunnelse for momsfritaket for dagsaviser og produksjonsstøtten, mangfold og ytringsfrihet, ville ha vært realisert like godt i et mer konkurranseutsatt avismarked, uten statlige støttetiltak.

c. Kringkastingsreguleringen er, i sin nåværende form, feilslått. Mye taler for at en avvikling av et lisensfinansiert NRK og en overgang til et større innslag av betalingsfjernsyn, ville kunne ha betydelige samlede kulturelle gevinster.

d. Visse viktige deler av scenekunsten er avhengig av offentlig støtte for å overleve. Mye taler imidlertid for at støtten bør ytes på en annen måte enn hittil, og at den i første rekke bør innrettes slik at den stiller sterkere krav til næringens institusjoner både hva angår deres egen økonomistyring og deres vilje og evne til å aktivisere det sivile samfunns støtte.

Referanser

- Bakke, Egil, *Boken - verneverdig eller livskraftig?*, Forskningsrapport nr. 19 - 2002, BI
- Bakke, Egil, *Regulering av kringkasting i Norge*, Forskningsrapport nr. 5 - 2003, BI.
- Bille Hansen, Trine, *The Willingness-to-Pay for the Royal Theatre in Copenhagen as a Public Good*, Journal of Cultural Economics, 21, 1997.
- Coase, R.H., *The Lighthouse in Economics*, The Journal of Law and Economics, 17, no 2 (Oct. 1974)
- Coase, R.H., *Notes on the Problem of Social Cost*, gjengitt i *The Firm, the Market and the Law*, The University of Chicago Press, Paperback Edition 1990.
- Cowen, Tylor, *In Praise of COMMERCIAL CULTURE*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1998.
- Forde, Susan, *Freedom of the press and government press subsidies. Swedish journalists' view on subsidies in 1999*, Australian Journalism Review, 22(1).
- International Herald Tribune: *U.S. and the arts, a split personality*, May 31-June 1, 2003.
- Johnsen, Hallvard, *Norge – et annerledesland*, Medieverden nr. 21, 2003.
- Lipsey, Richard G. and Chrystal, K. Alec, *Positive Economics*, Oxford University Press, 1995.
- Mandagmorgen, *Kultursponsorer får ikke valuta for pengene*, 4. november 2002.
- Mandagmorgen, *Nyt analyseverktøy udpeger kulturens suksesser og fiaskoer*, 18. november 2002.
- NRK, *Årsberetning 2001*.
- Picard, Robert G., *The ravens of Odin: the press in the Nordic nations* (1988).
- Picard, Robert G. og Grønlund, Mikko, *Development and Effects of Finnish Press Subsidies*, Paper presented to the 15 th Nordic Conference on Media and Communication Research, Reykjavik 11 - 13 August 2001.
- Pick, John, *Byråkrati og kunst i Storbritannia*, gjengitt i *Stat og kultur*, Liberalt Forskningsinstitutt, 1990.
- Ringstad, Vidar og Løyland, Knut, *Norsk bokbransje ved 1000-årsskiftet*, Telemarkforsk, Bø, 2002
- Rothstein, Edward, *The Failures of Capitalism And Contemporary Culture*, International Herald Tribune, April 30, 1998.
- St. meld. nr. 61 (1991-92), *Kultur i tiden*.
- St. meld. nr. 32 (1991 -92), *Media i tida*.
- St. meld. nr. 57 (2000 - 2001), *I yringsfrihetens tjeneste*.
- Stoltenberg, Jens, *Hvem gransker granskerne?* Aftenposten 15. januar 2003.
- St. prp. nr. 1 (2002 -2003), For budsjetterminen 2003. Utgiftskapitler: 300 - 342.

Strømme Svendsen, Arnljot, *Kulturøkonomi*, RMS, 1994
The Economist, *Patrimony and privatisation*, November 30th 2002
The Economist, *A piece of their mind*, November 23th 2003
The Economist, *Italy's cultural patrimony; The Colosseum in not (yet) for sale*,
November 30th, 2002
The Economist, *On with the show*, January 4th-10th 2003
The Economist, *Allegro con brio, Classical music is booming, contrary to the
pessimism of most in the business*, The Economist, May 31st 2003.
TV2, *Årsberetning 2001*.