

Forslag til ny mediepolitikk

ARBEIDERPARTIETS DEMOKRATI- OG MEDIETVALG

1 Sammendrag og forslag

Arbeiderpartiet ser nyhets- og debattmediene som en sentral del av den norske samfunnsmodellen. Vi trenger et mangfold av medier og meningsmangfold i alle landsdelene, med journalistikk og samfunnsdebatt på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

De nye medieteknologiene skaper fantastiske muligheter for kontakt mellom mennesker, samfunnsengasjement, innsikt og politisk debatt, og gir større muligheter for deltakelse og utvikling av politikk, samfunn og næringsliv enn noen gang før i vår historie.

I fremtiden kommer mediene til å spille en enda mer sentral rolle i folks liv enn i dag, og kvaliteten på medievirksomhetene og journalistikken vil bli enda viktigere for samfunnets demokratiske og kreative infrastruktur¹.

Samtidig er de nyhetsmediene som er basert på kommersielle inntekter, nå satt under et ekstraordinært krevende press, fordi de må opprettholde sine papiraviser i en periode der de klassiske medieinntektene faller raskt, mens en stor del av de faste infrastrukturkostnadene til trykking, pakkeri og distribusjon ikke faller. Samtidig har de driftskostnader og behov for investeringer i nye mediekkanaler. For de fleste norske mediehusene, er det fortsatt inntektene fra papiravisen som finansierer både den og den digitale journalistikken.

Medienes digitale forretningsmodeller er i utvikling og flere mediehus tar nå betaling fra brukerne for digitalt innhold. I journalistikken brukes de digitale mulighetene mer enn før, både til å finne og til å formidle nyheter. Men det er likevel ikke sikkert det finnes kommersielt bærekraftige forretningsmodeller som kan finansiere nyhetsjournalistikk over hele landet, på den andre siden av den medierevolusjonen vi nå er inne i. Nettavisen har klart å etablere en drift der inntektene dekker kostnadene, etter mange år med store underskudd, som eierne har dekket. Men det finnes foreløpig ingen forretningsmodeller for digital journalistikk, som kan finansiere det mangfoldet av nyhetsmedier og journalistikk papiravisene finansierte fram til året 2000.

Kombinasjonen av globalisering, ny teknologi og nye brukerkrav krever store medieinvesteringer i kompetanse og eksperimentering med nye mediekonsept.

¹¹ I EU-området skaper opphavsrettsektoren 5,4 prosent av verdiene og 8,5 millioner jobber, viser undersøkelser fra FN-organisasjonen World Intellectual Property Organisation (WIPO):

http://www.wipo.int/export/sites/www/copyright/en/performance/pdf/economic_contribution_analysis_2012.pdf

http://ec.europa.eu/internal_market/intellectual-property/docs/joint-report-epo-ohim-final-version_en.pdf

De digitale inntektene vokser, men ikke så raskt at de erstatter fallet i mediehusenes inntekter fra papiravisen.

Behovet for rask omstilling stiller krav både til mediene og mediepolitikken. Mediene må omstille, politikken må oppdateres.

Både nyhetsmediene og myndighetene strever med denne krevende omstillingen.

Siden de kommersielle rammebetingelsene endres så dramatisk og raskt, må vi gjøre de politiske rammebetingelsene så langsiktige, treffsikre og forutsigbare som mulig. På den måten kan mediepolitikken bidra til at redaksjonenes journalist- og samfunnskompetanse videreutvikles.

Dette er krevende, men ikke uløselige dilemma. Mediepolitikken må justeres løpende, med sikte på å være oppdatert og treffsikker. Samtidig må mediepolitikken være så langsiktig forutsigbar som mulig. Svaret på disse motstridende behovene, er god dialog mellom alle involverte parter.

Det ville være prinsipielt uriktig, og trolig finansielt umulig, for staten å nøytralisere de dramatiske endringene i mediemarkedene. Men staten og øvrige deler av offentlig sektor må medvirke til langsiktig forutsigbare rammer i tråd med den ambisjonen Grunnlovens § 100 beskriver. Det betyr at mediepolitikken må stå høyt på de politiske partienes dagsorden og at mediestøtteordningene må holdes minst på samme nivå som i 2015.

Mens mediepolitikken tidligere kunne behandle presse- og kringkastingspolitik som adskilte områder med ulike rammebetingelser, må de nå utvikles som deler av en helhetlig demokrati-, kultur-, nærings- og mediepolitikk.

Utvalget foreslår at Arbeiderpartiet bygger sin mediepolitikk på følgende prinsipper:

- 1.1 For å opprettholde og utvikle de kvalitetene som gjør Norge til et av verdens mest åpne og liberale demokratier², må vi opprettholde og utvikle verdens beste nyhets- og aktualitetsmedier lokalt, regionalt og nasjonalt.
- 1.2 Det beste forsvaret for ytringsfrihet og mangfold er mange kompetente, uavhengige og konkurrerende nyhetsredaksjoner. For å sikre mangfold, ytringsfrihet og offentlige debattarenaer over hele landet, er det en sentral mediepolitisk oppgave å utvikle langsiktig forutsigbare rammebetingelser som sikrer at det finnes brede nyhetsmiljø i alle landsdelene.

² På den globale indeksen for pressefrihet utarbeidet av Reportere uten grenser, er Norge stabilt i toppen av listen. I 2014 var Norge nr 3, etter Finland og Nederland: <https://rsf.org/index2014/en-index2014.php>.

- 1.3 Virkemidlene i nyhetsmediepolitikken skal sikre armlengdes avstand mellom staten og redaksjonen.
- 1.4 Mangfoldet av norske nyhets- og aktualitetsmedier må til sammen dekke hele landet. Det ville være svært uheldig, dersom det blir et mangfold av uavhengige nyhets- og debattmedier bare i Oslo, som bare ser nyhetsbildet derfra, og bare ivaretar ytringsfriheten til nyhetskilder og debatt deltakere i Oslo.
- 1.5 I de krevende omstillingene mediene nå går gjennom, er engasjerte, kompetente mediemedarbeidere kritisk viktige ressurser, som forvaltere av sentrale samfunnsverdier og samfunnsinnsikt. Staten vil derfor stimulere god journalistikk gjennom mediestøtte, medieforskning, utdanning og etterutdanning.
- 1.6 For å opprettholde og utvikle god journalistikk, trengs også et mangfold av medieiere, med kompetanse og kapital, som tar ansvar for å ivareta samfunnsrollen og den økonomiske grunnfinansieringen av medievirksomhetene.
- 1.7 Selv om eierne i norske nyhetsmedier ikke misbruker eiermakten over journalistikken, er det viktig å sikre redaksjonell uavhengighet og integritet, og lage forsvarsmekanismer mot misbruk, ensretting av journalistikk og monopolisering. Det ivaretas med lover og avtaler som verner om den redaksjonelle uavhengigheten og integriteten, og tydeliggjør det redaksjonelle ansvaret.
- 1.8 Staten er en sentral og viktig medieeier. Men det er viktig at statens mediemakt balanseres av flere andre eiere. Det krever rammebetingelser som gir mulighet for lønnsomhet for ideelle og kommersielle medieiere.
- 1.9 Redaktører, journalister, forfattere, produsenter, utgivere og andre opphavsretthavere, trenger full anerkjennelse for sine rettigheter, for å investere i nye og innovative åndsverk. For å stimulere nyskaping og distribusjon av åndsverk av høy kvalitet, må brudd på opphavsretten bekjempes effektivt. Særlig viktig er det å hindre ulovlig spredning av opphavsrettslig beskyttede verk på internett og ved hjelp av andre digitale distribusjonsmuligheter³.
- 1.10 Staten må sørge for rammebetingelser for mediefeltet som gjør det mulig å opprettholde journalistikk, pressefrihet, ytringsfrihet, mediemangfold og konkurranse i alle deler av landet. Journalistikk skal ikke momsbelegges. Mediepolitiske rammebetingelser kan blant annet være:

³ Internasjonalt arbeider IFRRO (International Federation of Reproduction Rights Organisation) for rettighetshaverne. Deres nettside er: ifro.org.

- Medieforskning og utdanning/etterutdanning
- Analog/digital infrastruktur for distribusjon av medieinnhold
- Utvidelse og videreføring av momsfritak og produksjonstilskudd⁴ for nyhetsinnhold
- Langsiktige avtaler om kjøp av innholdskategorier og innholds-elementer
- Annonsering
- Eierskap

1.11 Offentlig sektor skal være en garantist for et åpent og transparent samfunn.

Med grunnlag i disse prinsippene, foreslår utvalget at Arbeiderpartiet går inn for følgende:

- 1.12 Regjeringen skal legge fram en stortingsmelding om medie- og kringkastingspolitikken tidlig i hver stortingsperiode. De statlige rammebetingelsene Kulturdepartementet, Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Næringsdepartementet iverksetter for mediene, skal koordineres på en bedre måte enn i dag.
- 1.13 Gjennomgå eiersituasjonen i norske nyhets- og debattmedier og vurdere om det er behov for lovendringer som også i fremtiden sikrer et mangfold av medieeiere.
- 1.14 Dagens momsfritak for papiraviser videreføres og utvides⁵ til å gjelde uavhengig av publiseringsplattform⁶, i tråd med anbefalingen fra MBLs avgrensingsutvalg. Medier må ha mer enn en viss minste andel av egenprodusert redaksjonelt innhold, for å omfattes av ordningene med momsfritak og produksjonstilskudd. Utvalget foreslår at det utredes alternativer for hvordan dette kan ivaretas. Prinsippet om at digitalt innhold og innhold formidlet på papir skal behandles på samme måte i forhold til moms, må også gjelde for fagpressen.
- 1.15 Produksjonsstøtten må være plattformnøytral, begrenses til nyhets- og debattmediene som har betalende lesere, følger Redaktørplakaten, har en eller flere fast ansatte ansvarlige redaktører og journalister. Det må være tilfredsstillende prosedyrer for å avklare hvilke nyhets- og debattmedier som kommer inn under ordningen⁷. Ordningen med produksjonstilskudd

⁴ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-03-25-332>.

⁵ Kulturdepartementet og Finansdepartementet forbereder notifikasjon av det nullmommsforslaget Stortingets flertall ba om høsten 2014 til ESA. Dokumentet er ennå ikke klart.

⁶ Mediebedriftenes landsforening (MBL) utredet dette spørsmålet i 2011. Deres innstilling, og den juridiske utredningen den bygde på, er et godt utgangspunkt for denne avgrensingen.

⁷ Se note 5.

må gjennomgås og det må vurderes om minimum støttebeløp kan økes til 1 mill kr årlig⁸.

- 1.16 Utrede muligheten for å støtte utviklingen av digital journalistikk, for på den måten å hjelpe nyhets- og debattmediene med omstillingene. Utvalget ønsker å få utredet hvordan det offentlige også kan støtte nyhets- og debattjournalistikk på flere måter enn ved å knytte støtten til inntekten fra brukerne. Det er et mål at mediestøtten i større grad skal gå til journalistisk bemanning og produksjonen av journalistikk.
- 1.17 Utvalget mener bloggerne bidrar til mangfoldet av meninger, men ser foreløpig ikke noe aktuelt behov for å innrette mediestøtte spesielt mot dette området. Det er viktig med åpenhet om hva som påvirker budskap som presenteres i bloggene og utvalget støtter initiativet fra Norsk Presseforbund om å tilby bloggere å slutte seg til Vær Varsom-plakaten.
- 1.18 Ta initiativ til at alle offentlige institusjoner og etater gjennomgår reglement og retningslinjer med sikte på å bedre åpenhet og innsyn i offentlig virksomhet. Utvalget foreslår at brudd på Lov om offentlighet i forvaltningen skal straffes med bøter.
- 1.19 Det gjennomføres en årlig debatt i Stortinget om pressefrihetens vilkår i Norge, som foreslått av Europarådets parlamentarikerforsamling.
- 1.20 Statens mediestøttenivå opprettholdes med minst samme realverdi som i 2015⁹. Utvalget inviterer til diskusjon om hvordan det frigjorte beløpet kan brukes innen nyhetsmedieområdet.
- 1.21 Utvalget foreslår at regjeringen gjennomfører en NOU om hvordan de globale medieaktørene skal betale skatter og avgifter i de landene de opererer i, med sikte på å styrke finansieringen av mediestøtteordningene.
- 1.22 Regjeringen Solberg har i Proposisjon 109 L (2014-2015) Lov om posttjenester, gått inn for å avvikle postombæring på lørdager, men vil opprettholde lørdagsombæring av aviser. Utvalget støtter dette, og vil følge opp hvordan regjeringen vil ivareta det i den forskriften regjeringen har varslet i proposisjonen¹⁰.

⁸ Det vil koste ca 57,5 mill kroner å innføre en ordning med minimum 1 mill kroner i årlig støtte til avisene innenfor ordningen, i følge utredning fra Stortingets utredningsseksjon, oppdragsnr 2015135.

⁹ Statens provenytabet med dagens ordning og salgsinntekt for avisinnhold er beregnet til å være på 1.474.546.000,- i 2015. Selv om momsfrirket skulle bli utvidet til å omfatte digitale utgivelser, er provenytabet i 2020 anslått til 1.364.617.000,-. Det gjør at statens mediestøtte vil bli redusert med 109.929.000 kroner i 2020. Utvalget foreslår at dette beløpet fortsatt brukes til mediestøtte. Kilde: MBL.

¹⁰ Prop 109 L (2014-2015) Postloven: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/prop.-109-l-2014-2015/id2407878/?docId=PRP201420150109000DDDEPIS&q=&navchap=1&ch=1>

- 1.23 Faste drøftingsmøter med de allmenne nyhets- og underholdningsmediene og deres organisasjoner med sikte på å utvikle rammebetingelsene slik at de blir i stand til å ivareta sin samfunnsrolle i forhold til ytringsfrihet og mangfold gjennom den pågående medierevolusjonen.

2 Pressens og allmennkringkastings ulike historie

Uavhengighet fra statsmakten er sentral i avisenes tenking om samfunnsrolle, journalistikk og profesjonsetikk¹¹. Statsmaktene er viktige nyhetskilder, tilretteleggere, kunder og samarbeidspartnere. Men samtidig er staten og statens maktutøvelse viktige nyhetsområder, som stiller store krav til redaksjonell kompetanse og integritet.

De fleste norske avisene var fra begynnelsen knyttet til en folkebevegelse og/eller et politisk parti. Mange var helt eller delvis eid av et politisk parti eller av organisasjoner eller familier med en partipolitisk forankring. Avisene beholdt den tette forbindelsen til de politiske partiene i hundre år, og den preget den journalistikken de utviklet. Identifikasjonen med hver sine politiske partier, ble omtalt som uttrykk for verdimangfold, men den hadde også klare maktpolitiske sider, som helt fra start førte til diskusjon og strid om avisenes journalistikk.

Selv om identifikasjonen med et politisk parti ble langsomt redusert gjennom etterkrigstiden, etter hvert som forbrukersamfunnet førte til framvekst av et sterkt voksende reklamemarked, ble nesten alle avisene fortsatt omtalt som partiaviser på 1960-tallet¹².

De fleste avisene fjernet partitilhørigheten fra formålet i sine vedtekter på 1980-tallet, de siste på 1990-tallet. Arbeiderpartiet solgte sine aksjer i Arbeiderbladet i 1992 og i A-pressen i 1995.

Noe av bakgrunnen for at Stortinget alltid har vektlagt verdimangfold i pressepolitikken, er trolig den tette tilknytningen til hver sine aviser. I pressen er verdimangfold og redaksjonell integritet en sentral del av profesjonsetikken. Grunnen er trolig opprinnelsen i ulike folkebevegelser og politiske partier.

Maktaspektet som lå under partijournalistikken, ble sjelden trukket fram.

Venstre, Høyre, Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti hadde alle aviser som en så sentral del av sin partiorganisasjon, at det lenge var umulig å si sikkert hvor skillet gikk mellom partiet og avisen. Redaktører og journalister møtte i partiens interne møter og behandlet nyheter og aktører med et partipolitisk perspektiv. I mange sammenhenger representerte redaktører og journalister sine respektive parti i folkevalgte oppdrag. Helge Seip var politisk

¹¹ Redaktørplakaten (<http://www.nored.no/Redaktoeransvar/Redaktoerplakaten>) og Vær Varsom-plakaten (<http://presse.no/pfu/etiske-regler/vaer-varsom-plakaten/>).

¹² Arnhild Skre: I dag må ingen sitte hjemme. Presse og partilojalitet 1957-1973. Pressehistoriske skrifter nr 1-2004.

redaktør og senere sjefredaktør i Dagbladet (1954-65), samtidig som han representerte Venstre på Stortinget (1954-61). Arbeiderbladets sjefredaktør Reidar Hirsti ble valgt til stillingen av landsmøtet i Arbeiderpartiet i 1963, og gjenvalgt på alle landsmøtene inntil 1974, da han ble avsatt av Arbeiderpartiets sentralstyre.

Mens avisene har utviklet journalistikken og sine etiske regler med stor vekt på uavhengighet fra statens maktutøvelse, har allmennkringkasting vært regulert og i mange tilfelle eid av staten eller drevet basert på statlig konsesjon. Staten har i tråd med dette skilt mellom rammebetingelser for aviser og allmennkringkasting¹³.

Bakgrunnen for at kringkasting i motsetning til avis ble konsesjonsregulert og statseid, var at den analoge teknologien hadde et begrenset antall sendefrekvenser. Den digitale teknologien har ført til langt flere distribusjonsmuligheter og dermed forsvinner begrunnelsen for konsesjon.

Forståelsen for at det må være armlengdes avstand mellom allmennkringkasterne og staten, har økt både i mediene og politikken. Klagenemnda for kringkastingsprogram ble nedlagt i 1998¹⁴, og etiske klager mot allmennkringkasterne er siden da blitt behandlet i Pressens Faglige Utvalg (PFU). Før 1996, behandlet PFU bare etiske klagesaker mot avisene.

Regjeringen Solberg har varslet en stortingsmelding om NRK i Stortingets vårsesjon 2015. Saken ble lagt ut til høring¹⁵ 6 juni 2014, og innen høringsfristen 26 august var det kommet 102 høringsuttalelser¹⁶ og innspill.

I tråd med de konklusjonene utvalget trekker av mediekonvergensen, er det viktig å se pressepolitikken i sammenheng med den eierstyringen og de rammebetingelsene staten legger for allmennkringkasterne.

3 Tilbakeblikk¹⁷

Historisk har Venstre, Arbeiderpartiet og Høyre vært de mediepolitisk ledende partiene. Men da utviklingen i pressen førte til at partiavisene ble solgt, nedlagt eller løsrevet fra partiene, og eiere og redaktører erstattet partijournalistikken med en uavhengig, verdibasert journalistikk, mistet partiene det innsynet de til da hadde hatt i nyhetsmedienes virksomhet. Hovedlinjene i pressepolitikken ble

¹³ Organisasjonene innen mediebransjen begynte å bygge ned disse grensene. Først ute var journalistene og redaktørene på 1970-tallet. Norske Avisers Landsforening ble utvidet og endret navn til Mediebedriftenes Landsforening i 2001.

¹⁴ Pressens faglige utvalg åpnet for å behandle klager mot kringkastingsprogram i 1996. Klagenemnda for kringkastingsprogram ble foreslått nedlagt i NOU 1996:12 Medieombud. Forslaget ble fulgt opp av regjeringen Thorbjørn Jagland 23 mai 1997 med Ot prp nr 77 (1996-1997), vedtatt og iverksatt i 1998.

¹⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/hoeringer/hoeringsdok/2014/Horing---NRK-plakaten/Horingsbrev.html?id=762189>

¹⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/hoeringer/hoeringsdok/2014/Horing---NRK-plakaten/Horingsuttalelser.html?id=762186>

¹⁷ Ketil Jarl Halse og Helge Østbye: Norsk kringkastingshistorie, Det norske samlaget, 2003.

utredet og foreslått av regjeringen Borten og vedtatt av et bredt flertall på Stortinget. Men etter hvert som partiavisene ble løsrevet fra partiene eller utkonkurrert og nedlagt, raknet denne enigheten. Høyre utviklet en kritisk holdning til pressestøtten (produksjonstilskuddet) og kuttet i den når de var i regjeringsposisjon¹⁸, eller de krevde kutt når de var i forhandlingsposisjon¹⁹. I 2002 ble momsfrityaket for første gang siden 1935 angrepet av regjeringen, ved at digitalt avisinnhold i prinsippet ikke ble fritatt for moms.

Først etter at Arbeiderpartiet hadde solgt sine aksjer i A-pressen, ble det vedtatt en Lov om eierskap i medier²⁰.

På denne bakgrunn oppnevnte kulturminister Anne Enger i april 1999 et mediepolitisk utvalg med Hallvard Bakke som leder. Utvalgets innstilling, NOU 2000: 15 Pressepolitikk ved et tusenårsskifte²¹ anbefalte staten å legge om sin stillingsannonsepolitikk, fastlagt i en forskrift fra Statens informasjonstjeneste fra 1979. I følge dette prinsippet, skulle staten plassere stillingsannonser i alle listeførte medier på utgiverstedet, ikke bare i utvalgte medier.

Da de første avisene begynte å tilby sine abonnenter en pdf-kopi av papiravisen, som del av departementet, tok Skattedirektoratet opp spørsmålet om å fordele avisens abonnementsinntekt mellom papiravisen og pdf-utgaven, og beregne moms på den delen av abonnementsinntekten som ble antatt å referere seg til pdf-utgaven. Avisene avviste disse skattekravene, og det ble innledet flere rettssaker. Det uavklarte momsspørsmålet skapte stor usikkerhet i mediebransjen, og forsinket og begrenset avisenes satsing på digital nyhetsformidling.

Bakke-utvalgets forslag om å endre stillingsannonsepolitikken ble fulgt opp av regjeringen Stoltenberg I i Stortingsmelding 57 (2000-01) I yringsfrihetens tjeneste. Stortingsmeldingen ble adoptert av regjeringen Bondevik II da den tiltrådte.

Etter drøfting med bransjen, foreslo Kulturdepartementet at bortfallet av statsannonsene skulle kompenseres med et tillegg til de avisene som det ble antatt ville bli hardest rammet, i hovedsak aviser i Oslo. Da de statlige stillingsannonsene ikke lenger ble plassert i nr 2-avisene i de store byene, viste det seg at bortfallet av inntekt ble mye større, fordi fylkeskommunene og kommunene fulgte statens eksempel.

¹⁸ Da regjeringen Willoch uten forhåndsvarsel endret utbetalingsordningen for produksjonstilskudd i februar 1984, førte det til at høyreavisen Morgenbladet i Bergen umiddelbart gikk konkurs. Endringen ble deretter reversert.

¹⁹ Da regjeringen Bondevik forhandlet om å få støtte fra Høyre for sine forslag til statsbudsjett for 1998 og 1999, var ett av de høyest prioriterte kravene, at det skulle kuttes i pressestøtten. Sju aviser gikk konkurs kort tid etter.

²⁰ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-53>.

²¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/b78ce2cc9e0845429ed7fae41cfc3c49/no/pdfa/nou200020000015000dddpdfa.pdf>

Regjeringen Stoltenberg II oppnevnte i oktober 2009 et utvalg for å utrede støtteordningene til avisene. Utvalget leverte innstilling NOU 2010-14 Lett å komme til orde – vanskelig å bli hørt²².

Forslagene ble fulgt opp i regjeringen Stoltenbergs forslag til statsbudsjett for 2012, 2013 og 2014. To sentrale forslag i NOU 2010:14 ble ikke avklart:

- En teknologiavhengig produksjonsstøtte
- Samme mva-sats for digitalt avisinnhold, som for avisinnhold på papir

Kulturminister Hadia Tajik fulgte opp flere av anbefalingene i NOU 2010, og innledet en dialog med ESA i 2013 om en teknologiavhengig støtteordning.

Thorhild Widvey fulgte opp dialogen med mediebransjen og ESA, og i mars 2014 kom det svar fra ESA²³, der de foreslåtte endringene ble godkjent.

Kulturdepartementets oppfølging av NOU 2010:14, supplert med flere høringer og dialogen med ESA, ble fulgt opp i Stortingsmelding 20 (2014-15)²⁴.

Først etter at krisen i nyhetsmedienes finansiering har nådd selv de minste lokalavisene, har det spredt seg en bred erkjennelse om betydningen av den sentrale rollen nyhetsjournalistikken, nyhetsformidlingen og den redigerte samfunnsdebatten i mediene har for demokratiprosessene. Dette har åpnet døren for en ny mediepolitisk diskusjon.

Mens målene for den klassiske pressepolitikken kan videreføres, må virkemidlene fornyes og tilpasses den nye mediesituasjonen. Utvalget foreslår at Arbeiderpartiet tar ansvaret for å være det politiske verkstedet som utreder og diskuterer det som skal bli fremtidens mediepolitikk.

4 Status

Fire trender endrer folks medievaner og medienes kommersielle rammebetingelser:

- **Digitalisering:** Produksjon og distribusjon endres fra analog til digital teknologi.
- **Globalisering:** Publikums nyhetsperspektiv og mediemarkedene utvides. Norske medier møter konkurranse fra globale aktører som Google og Facebook. Selv de minste norske lokalavisene møter konkurranse fra globale aktører i det som tidligere var deres lokale annonsemarked.

²² <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2010-14/id628603/?docId=NOU201020100014000DDDEPIS&ch=1&q=>

²³ <http://www.eftasurv.int/media/decisions/112-14-COL.pdf>

²⁴ <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Meld-St-20-20132014/id757211/?docId=STM201320140020000DDDEPIS&ch=1&q=Pressepolitikk&redir=true&ref=search&term=Pressepolitikk>

- **Konvergens:** Kringkasting og andre medieteknologier møter hverandre på internett og mobil. Kringkasterne begynner med tekst og bilde på sine nettsted, i tillegg til klassisk kringkastingsinnhold. Avisene begynner med lyd, levende bilder og TV-sendinger, i tillegg til sitt klassiske avisinnhold. Forskjellen mellom kringkasting og andre medier for nyheter, debatt og underholdning blir langsomt utydelig.
- **Fragmentering:** Fordi nyhets- og debattarenaene både blir mer lokale og mer globale, blir det mulig å begrunne nyhets-, debatt- og underholdningstilbud til spesielt interesserte

Fortsatt er brukervennligheten og betalingsmodellene for digitale medier svakt utviklet. Derfor foretrekker mange mediebrukere og annonsører fortsatt lineær TV og papiravis. Men dette endres raskt. De unge bruker i større grad digitale medier, mange eldre foretrekker fortsatt papiravis og lineær TV. Foreløpig er det meningsfylt for mediene å opprettholde papirutgaver og lineær TV, men når det ikke lenger lar seg begrunne, vil disse mediene bli avvirket.

Skjerpet global konkurranse om medienes klassiske inntekter fra reklame og innhold, kombinert med behovet for høy innovasjonstakt, krever at mediene investerer i stadig nye teknologiske løsninger, samtidig som det ikke er mulig å kutte de store kostnadene ved papiravisene: Trykk og distribusjon. De digitale inntektene øker, men ikke nok til å dekke fallet i de klassiske avisinntektene, som fortsatt er den viktigste finansieringen av journalistikken.

Nyhets-, debatt- og underholdningsmedier som finansieres med inntekter fra brukere og annonsører, har levd med krevende omstillinger siden 1990-tallet. Mediebrukernes og annonsørens trendskifte startet i de største byene rundt 2000. Det spredte seg til de mindre byene i de neste fem årene. Nå treffer omstillingene i medievanene alle norske aviser med stor kraft.

NRK står i en særstilling på grunn av sin lisensfinansiering, men rammes også av den globale medierevolusjonen, både direkte og indirekte.

Det norske mediesystemet henger sammen på både synlige og usynlige måter, fordi det skal ivareta viktige samfunnsroller som ikke alltid kan finansieres med kommersielle inntekter. Lokal debatt kan kanskje klare seg med sosiale medier. Men dersom det store antallet lokalaviser ikke overlever, eller må redusere sine redaksjonelle ambisjoner vesentlig, er det ingen andre som kan levere lokal journalistikk. Da forsvinner dette innholdet også fra allmennkringkasterne.

Selv om det ikke lenger finnes et skjermet nasjonalt mediemarked, trenger vi fortsatt norske nyhets-, debatt- og underholdningsmedier som kan ivareta:

- **Presse- og ytringsfriheten** må fortsatt ivaretas av norske nyhets-, debatt- og underholdningsmediene.

- **Borgernes behov for journalistikk, informasjon, folkeopplysning, tilhørighet og debatt** er minst like stort i fremtiden.
- **Politikk, kulturliv, idrett og næringsliv** har minst like stort behov for nyhetsjournalistikk, involvering, deltakelse og debatt i fremtiden.

Skal vi fortsatt oppleve at vi tilhører den samme nasjonen og tar beslutninger sammen gjennom folkevalgte organer, må vi ha felles mediearenaer, lokalt, regionalt og nasjonalt. Da er de lokale, regionale og nasjonale avisene, og allmennkringkasterne sentrale demokrati-institusjoner.

Journalistikk handler om å rapportere på en sannhetssøkende måte til publikum om hendelser, ytringer og trekk ved samfunnsutviklingen med grunnlag i et tydelig verdigrunnlag og en klart definert integritet.

Pressens felles verdigrunnlag og arbeidsmåte er beskrevet i Vær varsom-plakaten, og håndheves av Pressens faglige utvalg.

Fra 1933 til 2000 var mulig å operere med en kringkastingpolitikk og en annen pressepolitikk. Før 2000 var norske mediebrukere, medienes nyhets- og annonsemarkeder lokale/nasjonale og nyhetsmedienes inntekter upåvirket av internasjonale medier. Mediemarkedene var lokale, regionale og nasjonale. Nå møter selv den minste lokalavisen global konkurranse på sitt lokale marked, både om innhold og annonsører.

Tidligere var den kanalrettede mediepolitikken holdbar i flere år, og kunne justeres kanalvis med noen års mellomrom.

Radio- og TV er fragmentert med flere spesialiserte nyhets- og underholdningstilbud, som konkurrerer med de allmenne kanalene. Det er muliggjort teknologisk av digitaliseringen og globaliseringen. NRK var "føre var" og startet flere kanaler på radio og fjernsyn lenge før digitaliseringen virkelig åpnet de tekniske mulighetene for mange kanaler.

Norske aviser så lenge før alle andre lands nyhetsmedier, at de måtte investere i de nye medieteknologiene og den kompetansen dette kom til å kreve. Norske avisers landsforening åpnet i 2001 organisasjonen for alle andre medier og endret navn til Mediebedriftenes landsforening. Selv om både aviser og kringkasting var tidlig ute, har de fire tunge trendene gitt avisene store omstillingsutfordringer, på grensen av hva de kan takle. De klassiske avisinntektene har falt siden 2004 og faller fortsatt dramatisk. Omstillingskostnadene er store. Avisenes digitale inntekter vokser, men er fortsatt små for de fleste medievirksomhetene. Avisene har lenge utviklet sine nettstedet med lyd og levende bilder, i tillegg til avisenes klassiske tekst, grafikk og fotojournalistikk. Konkurransesplatene mellom kringkasting og avis blir stadig

større. Fra pressen og TV2 kommer det sprikende, men klare krav om å begrense NRKs virksomhet og finansiering.

Både kringkasterne og avisene blir utfordret av globale aktører som Facebook, Google, Twitter og Netflix.

Datamaskinen, fjernsynet, mobiltelefonen, kameraet og filmkameraet, avisen, mikrofonen og radioen samles i nye enheter, og brukerne anvender i økende grad hele bredden av den nye medieteknologien.

Fortsatt er det teknologiske begrensninger. Medieteknologiene må derfor fortsatt vies stor politisk oppmerksomhet. Den kanalspesifikke mediepolitikken må erstattes av en helhetlig mediepolitikk som omfatter alle mediene.

Utgangspunktet må være tilrettelegging for at politikken, kulturlivet og økonomien får dekket sitt behov for opplysende, kritisk, befruktende og debattskapende journalistikk, jrf. Grunnloven § 100, 6 ledd:

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Statens finansielle virkemidler må tilpasses og oppdateres så langt det er mulig, for å stimulere til et mangfold av nyhets- og debattmedier. Da vil vi i fremtiden måtte definere hvilke medier som skal omfattes gjennom krav til eierskap, form og innhold. Det blir mer krevende enn da mediepolitikken kunne avgrensnes av ulike typer medieteknologi.

Samtidig må det utvikles nye virkemidler i dialog mellom de politiske partiene, nyhetsmediene og publikum.

Slik nyhetsmedier og mediepolitikk var politisk hovedtema på 1930-, 1960- og 1980-tallet, må demokrati, samfunnsutvikling, journalistikk og nyhetsmedier bli politiske hovedtema det kommende tiåret. Igjen er mediepolitikken nå blitt et politikkområde partilederne ikke kan delegere fra seg.

Når de kanalorienterte mediestrategiene avvikles, vil det bli umulig å differensiere mellom rammebetingelsene for kringkasting og øvrige nyhets- og debattmedier.

De eneste langsiktig holdbare kriteriene for å skille mellom de mediene som skal eies og favoriseres av det offentlige, og de som ikke skal det, er innholdet. Det vil bli mer krevende og trolig mer omstridt enn før. Men en helt ny problemstilling er det ikke. Det har f.eks. aldri vært aktuelt med pressestøtte til gratisaviser, selv om de er trykket og distribuert på samme type avisepapir som lokalavisene.

5 Forbindelsen mellom prinsippene og de politiske virkemidlene

Mediepolitikken må sjekkes løpende i forhold til hvordan den i praksis virker på journalistikken og mediasystemet. Allmennkringkastingen vil få en annerledes rolle, når alle nyhets- og debattmediene får kringkastinginnhold, og kringkasterne får avisinnhold.

Vi må innstille oss på at det trolig blir trangere økonomi for journalistikken; færre redaktører og journalister enn i pressens gullalder, før 2000, i alle fall i den krevende perioden før digitale medier og publikums digitale brukervaner forhåpentligvis igjen kan finansiere journalistikken lokalt, regionalt og nasjonalt.

5.1 Mediepolitikken må tilpasses løpende

Det er blitt mer krevende å være på forskudd med mediepolitikken, fordi utviklingsretning og tempo er mer uforutsigbart²⁵ enn før. I den fasen vi nå er inne i, er det derfor viktigere enn før med en løpende justering av en omforent mediepolitikk for allmennkringkastingen og pressen. Det krever god dialog mellom politikken, mediene og mediebrukerne.

5.2 Politiske virkemidler må være så langsiktig forutsigbare som mulig

Mva-fritaket for opplagsinntekter er det eneste virkelig langsiktige statlige virkemiddelet. Det har vært uendret siden det ble innført i 1970, og avløste omsetningsavgiften. Avisene var også unntatt fra den, fra den ble innført etter forslag fra regjeringen Nygaardsvold i 1935, som del av et kriseforlik. Fritaket for avgift på salg av aviser er og har vært svært viktig. Men det er en politisk bestemt og politisk undervurdert bremse på avisenes omstilling til digital forretningsutvikling, at digitalt avisinnhold blir belastet med full mva.

Mens fritaket fra mva har vært en varig rammebetingelse, fastsettes NRK-lisensen og avisenes produksjonstilskudd for ett år om gangen, i Stortingets budsjettvedtak. Det er en innarbeidet politisk praksis at hele statsbudsjettet skal bestemmes for ett år om gangen. Men BBC fikk i 2007 en seks års avtale med den britiske regjeringen om lisensen. Gjeldende avtale om lisensens endringstakt går fram til 31 mars 2017. Det som er mulig i Storbritannia, bør også la seg gjøre i Norge.

Fra 1969 til 2002 hadde staten en mangfoldsorientert annonsepolitikk for avisene, for statsannonser. Det var en politisk tabbe at den statlige annonsepolitikken i 2002, av regjeringen Bondevik II, ble frikoblet fra grunnlovens krav om å tilrettelegge for en åpent og opplyst offentlig samtale, rett før avisene møtte veggen. Virkningen av at staten avvirket sin annonsepolitikk ble større enn antatt, fordi kommuner og fylkeskommuner fulgte

²⁵ Roel Puijk: Fjernsyn i digitale omgivelser – kringkastingens møte med nye medier, IJ 2008.

statens eksempel og sluttet å annonsere i nr. 2-avisene. Staten og det offentlige generelt er en så stor aktør at annonseringen ikke kan plasseres som om det skulle være en liten aktør i annonsemarkedet. Statens annonsepolitikk må derfor igjen underordnes Grunnlovens § 100 og avtales over flere år.

For at både punkt 5.1 og 5.2 skal støtte og ikke undergrave hverandre, kreves det økt kunnskap og tettere gjensidig involvering mellom de mediepolitiske miljøene og mediebransjens organisasjoner, dvs utgivernes, redaktørenes og journalistenes organisasjoner. Tilsvarende må staten koordinere alle de departementene som bestemmer mediens statlige rammebetingelser²⁶.

5.3 Mangfold av journalistikk krever et mangfold av eierskap

Det blir ikke god journalistikk uten gode medieeiere. Både statlig og privat medieeierskap må ha armlengdes avstand til journalistikken, slik avisenes eiere og redaktørene siden 1952 har søkt å ivareta gjennom Redaktørplakaten, i 2008 fulgt opp i Lov om redaksjonell fridom i media²⁷. Men uten kompetent og langsiktig eierskap, med både hode, hjerte og kapital, får journalistikken dårlige kår.

Det er mange eksempler på at eiermakt har vært misbrukt på en slik måte at det har svekket journalistikken og publikums tillit til journalistikken²⁸. Men også andre maktsentra enn eierne kan true den frie og uavhengige journalistikken. En god rettsstat legger derfor stor vekt på å forsvare den frie og uavhengige journalistikken.

Lisensfinansiert journalistikk krever spesiell oppmerksomhet, slik at øvrig mediemangfold ikke motvirkes/undergraves. Når NRK leverer digitale nyheter på internett og mobil innenfor den allerede betalte lisensen, blir det enda mer krevende for avisene å utvikle forretningsmodeller som tar betalt for journalistikk.

Staten er så stor som ressursforvalter, nyhetskilde og annonsør at den må opptre antimonopolistisk i alle sammenhenger der det er mulig i forhold til mediene.

5.4 Medvirke til mangfold og langsiktighet i finansieringen av journalistikk

Det er viktig for journalistikken og mediesystemet med langsiktig trygghet om lisensfinansiering av minst en allmennkringkaster. Øvrige nyhetsmedier må søke

²⁶ Særlig Kulturdepartementet, Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Justisdepartementet er viktige departement for medieområdet. I Danmark og i Norge under Stoltenberg I-regjeringen, er koordineringsansvaret for mediepolitikken ivaretatt av Statsministerens kontor.

²⁷ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-13-41>

²⁸ På 1990-tallet var det trolig frykt for at eiere som Rupert Murdoch og Silvio Berlusconi skulle få eierposisjoner i norske medier, som var med å legge premissene for lovgivningen om eierskap i mediene. Begge eiere har stått for et eierskap som er i strid med Redaktørplakaten og Lov om redaksjonell fridom.

blandet finansiering, dvs. en kombinasjon av brukerbetaling for innhold og formidling av reklamebudskap til lesere/seere. Staten må medvirke til at allmennkringkasterne og de øvrige allmenne nyhetsmediene utvikler klart definerte og klart praktiserte samfunnsroller, med innhold som er attraktivt og bredt tilgjengelig for alle borgerne.