

De direkte mediestøtteordningene

En utredning fra Medietilsynet



Forord



Medietilsynet legger med dette fram en omfattende gjennomgang av alle de direkte mediestøtteordningene. Utredningen beskriver hovedtrekkene i mediemarkedet sett opp mot dagens tilskuddsordninger og framtidige støttebehov. I tillegg foreslås endringer og noen nye ordninger.

En viktig del av Medietilsynets samfunnsoppdrag er å legge til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet, og synliggjøre betydningen disse mediene har for ytringsfrihet og et levende demokrati. Forvaltning av de direkte mediestøtteordningene ligger dermed i kjernen av vårt oppdrag. Samtidig må vi som mediemyndighet bidra aktivt til at ordningene jevnlig evalueres og justeres, slik at viktige mediepolitiske virkemidler på best mulig måte svarer opp endringer i medieutvikling og støttebehov.

Den direkte mediestøtten har lange tradisjoner i Norge. Produksjonstilskuddet ble innført helt tilbake i 1969, og det uttalte hovedmålet var å opprettholde en differensiert dagspresse. Mer enn 50 år senere har vi fått flere støtteordninger, som i sum har det samme formålet: Å sikre mediemangfoldet.

Mediemarkedet har vært gjennom enorme omveltninger de siste årene. Derfor er det viktig å stille spørsmål ved om dagens direkte mediestøtteordninger, både hver for seg og totalt, er tilpasset dagens situasjon, eller om det bør gjøres endringer. Regjeringen skal for første gang foreslå langsiktige økonomiske rammer for den direkte mediestøtten gjennom fireårige styringssignaler fra og med 2023. De økonomiske rammene for den direkte mediestøtten skal altså behandles av Stortinget hvert fjerde år. Medietilsynet har i den forbindelse fått i oppdrag fra Kulturdepartementet å gjennomgå de direkte mediestøtteordningene og vurdere behov for endringer i eksisterende og eventuelle nye ordninger. Denne utredningen blir en viktig del av beslutningsgrunnlaget når de fireårige styringssignalene skal diskuteres neste høst.

De redaktørstyrte journalistiske mediene har et samfunnsoppdrag som innebærer at de både skal være «lim og lupe» i sine markeder. De bygger sin virksomhet på etiske prinsipper og utgjør grunnmuren i infrastrukturen for demokrati og ytringsfrihet. Nettopp derfor skal den statlige mediepolitikken understøtte deres virksomhet. I dette bildet er de direkte mediestøtteordningene viktige virkemidler. Det er en kjent sak at de norske redaktørstyrte mediene de siste årene har stått i store og krevende omstillinger, med stadig skarpere konkurranse både om inntekter og om publikums oppmerksomhet og tid. Økonomiske og strukturelle endringer påvirker medienes økonomiske driftsgrunnlag. Befolkningens mediebruk blir stadig mer digital, samtidig som mediebransjen i større grad må forholde seg til global konkurranse. Det er i dette bredte perspektivet støttebehovene må vurderes.

Oppsummert konkluderer Medietilsynet med at de direkte mediestøtteordningene fortsatt er viktige bidrag til å bevare og utvikle et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier. Dette er i tråd med de mediepolitiske målene om å legge til rette for ytringsfrihet, pressefrihet og

informasjonsfrihet, god nyhetsproduksjon over hele landet og en bredt anlagt offentlig samtale i det digitale mediesamfunnet. Etter en helhetlig gjennomgang og evaluering av ordningene, er Medietilsynet likevel kommet til at det bør gjøres enkelte endringer. I tillegg foreslår vi å opprette to nye støtteordninger, og øremerke midler til undersøkende journalistikk. Målet med endringsforslagene er at de skal bidra til at de direkte mediestøtteordningene er tilpasset utfordringene i dagens mediemarked, er mest mulig framtidsrettet og i enda større grad bidrar til å oppfylle mediepolitiske mål.

På vegne av Medietilsynet vil jeg takke for alle innspill fra bransjen relatert til arbeidet med utredningen. Vi har lest og vurdert samtlige, og flere har bidratt til konkrete endringsforslag.

Fredrikstad, 8. desember 2021



Mari Velsand
direktør

Innhold:

1	Hovedkonklusjoner og anbefalinger	8
1.1	Støtteordninger for tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier	11
1.2	Støtteordninger for lokalkringkasting	12
1.3	Nye tilskuddsordninger	13
1.4	Rapportens oppbygning	15
2	Kulturdepartementets oppdrag til Medietilsynet	17
2.1	Oppdraget	18
2.2	Avgrensning av oppdraget	18
2.3	Beskrivelse av analyser som er gjort	19
3	Mediepolitiske mål og virkemidler	22
3.1	Mediepolitiske mål	23
3.2	Indirekte og direkte mediestøtteordninger	25
3.3	Andre støtteordninger	27
3.4	Støtteordninger i andre land	28
4	Mediemarked og mediebruk	34
4.1	Tilgang, mediebruk og endrede medievaner	35
4.2	Utviklingen i avismarkedet	50
4.3	Utviklingen i markedet for nasjonale radiokanaler	54
4.4	Utviklingen i lokalradiomarkedet	56
4.5	Utviklingen i markedet for nasjonale tv-kanaler	60
4.6	Utviklingen i markedet for lokal-tv	63
5	Økonomiske utviklingstrekk og prognoser	65
5.1	Digitalisering og global konkurranse påvirker medienes driftsøkonomi	66
5.2	Den medieøkonomiske utviklingen	67
5.3	Økonomiske prognoser	110
6	Redaksjonell tilstedeværelse og prognoser	116
6.1	Innledning	118
6.2	Kartlegging av redaksjonell tilstedeværelse og geografiske blindsoner	118
6.3	Empiriske innholdsanalyser av den journalistiske dekningen i utvalgte geografiske områder	124
6.4	Empiriske innholdsanalyser av NRKs lokale dekning	130
7	Innspill fra bransjen	132
7.1	Støtte til nyhets- og aktualitetsmedier	133

7.2	Støtte til lokale lyd- og bildemedier	135
7.3	Tilskudd til minoritetsradioer og samiske medier	137
7.4	Riksspredte kommersielle radiokanaler	138
8	Oppsummering av vurderinger og anbefalinger	140
8.1	Innledning	141
8.2	Utviklingstrekk i mediemarkedet og betydning for framtidig støttebehov	142
8.3	De direkte støtteordningene som retter seg mot tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier	147
8.4	Direkte støtteordninger som retter seg mot lokalkringkasting	149
8.5	Forslag om å omfordele midler mellom ordningene	151
8.6	Forslag til nye støtteordninger	153
9	Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier	155
9.1	Tilskuddsordningens formål og målgruppe	158
9.2	Bakgrunn og historikk	160
9.3	Nøkkeltall	161
9.4	Tildelingskriterier	164
9.5	Tilskuddsordningens treffsikkerhet	165
9.6	Måloppnåelse	179
9.7	Behov for omfordeling mellom ulike grupper tilskuddsmottakere	185
9.8	Behov for endringer i tilskuddsordningen for å bedre måloppnåelsen	187
9.9	Forslag til endringer i økonomiske rammer og bevilgning	210
10	Tilskudd til samiske aviser	212
10.1	Tilskuddsordningens formål og målgruppe	214
10.2	Bakgrunn og historikk	216
10.3	Nøkkeltall	218
10.4	Tildelingskriterier	220
10.5	Tilskuddsordningens treffsikkerhet	222
10.6	Måloppnåelse	225
10.7	Behov for omfordeling mellom ulike grupper tilskuddsmottakere	229
10.8	Behov for endringer i tilskuddsordningen for å bedre måloppnåelsen	230
10.9	Endringer i økonomiske rammer og bevilgning	242
11	Distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark	244
11.1	Tilskuddsordningens formål og målgruppe	246
11.2	Bakgrunn og historikk	246

11.3	Nøkkeltall	248
11.4	Tildelingskriterier	249
11.5	Tilskuddsordningens treffsikkerhet	250
11.6	Måloppnåelse	251
11.7	Behov for omfordeling mellom ulike grupper tilskuddsmottakere	258
11.8	Behov for endringer i tilskuddsordningen for å bedre måloppnåelsen	258
11.9	Endringer i økonomiske rammer og bevilgning	260
12	Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier	261
12.1	Tilskuddsordningens formål og målgruppe	264
12.2	Bakgrunn og historikk	265
12.3	Nøkkeltall	266
12.4	Tildelingskriterier	269
12.5	Klage	271
12.6	Krav til etterfølgende rapportering	272
12.7	Tilskuddsordningens treffsikkerhet	273
12.8	Måloppnåelse	282
12.9	Vurdering av behov for omfordeling mellom ulike grupper tilskuddsmottakere	290
12.10	Forslag til endringer i tilskuddsordningen for å bedre måloppnåelsen	290
12.11	Endringer i økonomiske rammer og bevilgning	304
13	Innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier	306
13.1	Tilskuddsordningens formål og målgruppe	308
13.2	Bakgrunn og historikk	309
13.3	Nøkkeltall	310
13.4	Tildelingskriterier	311
13.5	Tilskuddsordningens treffsikkerhet	312
13.6	Måloppnåelse	316
13.7	Forslag til omfordeling mellom ulike grupper tilskuddsmottakere	318
13.8	Forslag til endringer i tilskuddsordningen for å bedre måloppnåelsen	318
13.9	Endringer i økonomiske rammer og bevilgning	325
14	Nye tilskuddsordninger	327
14.1	Innledning	328
14.2	Forslag om ny tilskuddsordning for å styrke lokal journalistisk produksjon i lokalradioene	328
14.3	Forslag om egen driftstilskuddsordning for visse nasjonale nisjemedier	329



14.4	Vurdering av behov for øvrige nye støtteordninger	331
14.5	Øvrige vurderinger av endringsforslag fra bransjen	337
15	Endringer i mediestøtteloven	342
15.1	Forslag til endringer i mediestøtteloven	343



Del 1 – Om oppdraget



1 Hovedkonklusjoner og anbefalinger

Medietilsynet har på oppdrag fra Kulturdepartementet gjennomgått og evaluert de direkte mediestøtteordningene og vurdert behov for endringer og nye tilskuddsordninger. I denne rapporten beskrives vurderinger og anbefalinger.

Medietilsynets overordnede anbefalinger

1. Medietilsynet anbefaler at det opprettes to nye tilskuddsordninger, henholdsvis en ny driftstilskuddsordning for lokalradio og en egen driftstilskuddsordning for nasjonale nisjemedier som i dag er en del av produksjonstilskuddsordningen for nyhets- og aktualitetsmedier.
2. Medietilsynet har foreslått en del endringer i de eksisterende tilskuddsordningene. Forslagene gjennomgås i punkt 1.1 til 1.3 under.
3. Medietilsynet har vurdert at det ikke bør opprettes nye prosjektbaserte tilskuddsordninger, som støtteordning for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk eller etableringsstøtte for journalistiske gründerprosjekter.
4. Medietilsynet anbefaler at Senter for undersøkende journalistikk (SUJO) får tilskudd på to millioner kroner årlig.

Medietilsynet anbefaler at den samlede årlige økonomiske rammen til de direkte mediestøtteordningene økes med 48,7 millioner kroner til 498,3 millioner kroner i perioden 2023–2026. I tillegg kommer årlige justeringer for pris- og lønnsvekst.



Tabell 1 – økonomiske konsekvenser av anbefalte endringer i eksisterende direkte mediestøtteordninger og forslag til nye ordninger (tall i millioner kroner)

Støtteordning	Beløp
Bevilgning 2021 (totalt for alle støtteordninger)	449,6
Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier:	
Økning på grunn av forslag om å utvide ordningen med en ny tilskuddskategori for aviser med 750–1 000 i antall abonnement/løssalg, og som er lokalisert i utkantkommuner	3,0
Økning på grunn av forslag om at aviser med 1 000–2 000 i antall abonnement/løssalg skal få et ekstra tilskudd	8,0
Økning på grunn av omfordeling som følge av forslag om å avvikle distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark	1,4
Reduksjon på grunn av forslag om å opprette en egen driftstilskuddsordning for nasjonale nisjemedier	–40,0
Driftstilskudd til nasjonale nisjemedier:	
Økning på grunn av forslag om å opprette en egen driftstilskuddsordning for nasjonale nisjemedier	40,0
Tilskudd til samiske aviser:	
Økning på grunn av forslag om å dele tilskuddskategorien «produksjonstilskudd» i to tilskuddsgrupper og utvide ordningen med en ny tilskuddskategori for medier med egenproduserte saker på nordsamisk	4,2
Økning på grunn av omfordeling som følge av forslag om å avvikle distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark	0,9
Distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark	
Reduksjon på grunn av forslag om å avvikle ordningen og overføre bevilgningen til: Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (60 prosent)	–1,4
Tilskudd til samiske aviser (40 prosent)	–0,9
Tilskudd til lokalkringkasting:	
Økning på grunn av forslag om å opprette en egen driftstilskuddsordning for lokalradio	20,0
Økning på grunn av forslag om å øke bevilgningen til digitalisering av lokalradio (driftstilskudd)	5,0
Økning på grunn av forslag om økt driftstilskudd til lokalradio for etniske og språklige minoritetsradioer	1,0
Økning på grunn av forslag om at audiovisuelle bestillingstjenester og podkast (redaktørstyrte) skal kunne få prosjektilskudd til programproduksjon og kompetansehevende tiltak	0,5
Reduksjon på grunn av forslag om å flytte den delen av ordningen som gjelder tilskudd til utviklingstiltak til innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier	–0,5
Tilskudd til innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier:	
Økning på grunn av forslag om å innlemme visse fagmedier i ordningen	5,0
Økning på grunn av forslag om å flytte den delen av tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier som gjelder tilskudd til utviklingstiltak	0,5
Forslag til netto økning i de direkte mediestøtteordningene	46,7
Forslag til øremerkede midler til Senter for undersøkende journalistikk (SUJO)	2,0
Forslag til netto økning mediestøtte, totalt	48,7
Forslag til ny årlig bevilgning for perioden 2023–2026, totalt for de direkte mediestøtteordningene og øremerkede midler	498,3

1.1 Støtteordninger for tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier

- I dag eksisterer det fire direkte mediestøtteordninger som retter seg mot de tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmediene; produksjonstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier¹, tilskudd til samiske aviser,² distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark og innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.³ Ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd tildeler også midler til lokalradio og lokal-tv. Medietilsynet har likevel vurdert ordningen som en del av tilskuddsordningene som retter seg mot de tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmediene.
- Den økonomiske rammen for de fire støtteordningene som retter seg mot tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier er på 428,5 millioner kroner i 2021. Medietilsynet anbefaler at rammen økes med 20,2 millioner kroner til 448,7 millioner kroner årlig fra og med tilskuddsåret 2023. I tillegg bør rammen i perioden 2023–2026 justeres årlig for pris- og lønnsvekst.
- Medietilsynet foreslår følgende endringer i innretningen av støtteordningene.
 - o Medietilsynet vurderer at det er grunnlag for å styrke de minste lokalavisene som er i en sårbar økonomisk situasjon, for å fremme deres bidrag til journalistikk av høy kvalitet i sine lokalsamfunn. Medietilsynet foreslår å utvide produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier med en ny tilskuddskategori for aviser med 750–1 000 i antall abonnement/løssalg, og som er lokalisert i utkantkommuner. Videre bør aviser med 1 000–2 000 i antall abonnement/løssalg få et ekstra tilskudd. På bakgrunn av forslagene anbefaler Medietilsynet at bevilgningen til ordningen økes med 11 millioner kroner årlig.
 - o Formålet til produksjonstilskuddet er å støtte nyhets- og aktualitetsmedier som inneholder et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Det er lang forvaltningspraksis for at visse nasjonale nisjemedier også mottar produksjonstilskudd. Medietilsynet anbefaler at produksjonstilskuddsordningen deles i to: én for de ordinære breddemediene som oppfyller innholdskriteriene etter dagens forskrift, og en ny, egen tilskuddsordning for nasjonale nisjemedier. Nasjonale nisjemedier som inneholder et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets og debattstoff om politikk eller samfunnsliv, herunder økonomi og kultur, vil omfattes av den nye ordningen. Dette gir økt måloppnåelse og økt treffsikkerhet for ordningen, i tillegg til å sikre et bedre rettsgrunnlag for støtten som tildeles. Medietilsynet anbefaler at bevilgningen til produksjonstilskuddsordningen omfordeles mellom de to nye ordningene fra og med tilskuddsåret 2023, og at omfordelingen baserer seg på dagens støttenivå.
 - o For at tilskuddet til samiske aviser skal være framtidsrettet og henge med i den digitale medieutviklingen, bør ordningen gjøres plattformnøytral. For å øke treffsikkerheten av tilskuddet, bør ordningen endres slik at produksjonstilskuddet fordeles på to tilskuddsgrupper: lavfrekvente og

¹ Forskrift 25. mars 2014 nr. 332 om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

² Forskrift 17. mars 1997 nr. 248 om tilskudd til samiske aviser

³ Forskrift 1. juli 2018 nr. 1033 om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

høyfrekvente nyhets- og aktualitetsmedier. Ordningen bør også utvides med en ny tilskuddskategori for aviser med egenproduserte saker på nordsamisk, for å øke måloppnåelsen med hensyn til samisk språkutvikling. Medietilsynet anbefaler at bevilgningen til ordningen økes med 4,2 millioner kroner årlig for å unngå at endringene innebærer en omfordeling av midler fra eksisterende tilskuddsmottakere.

- o Ordningen med distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark bør avvikles. Medietilsynet har vurdert måloppnåelse for målgruppen og samfunnet, og mener at det ikke lenger er behov for denne ordningen, da det er stadig færre papiraviser som distribueres med Posten. Medietilsynet foreslår derfor å avvikle ordningen og overføre 1 393 200 kroner, som er 60 prosent av bevilgningen, til produksjonstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier og 928 800 kroner, som er 40 prosent av bevilgningen, til tilskuddsordningen for samiske aviser.
- o Fagmedier som inneholder nyhets-, aktualitets- og debattstoff om politikk, eller samfunnsliv, herunder økonomi og kultur, og som er rettet mot allmennheten, bør innlemmes i ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Disse mediene er viktige bidragsytere til mediemangfoldet og samfunnsdebatten, og står også i en krevende digital overgang. Medietilsynet anbefaler derfor at bevilgningen til ordningen økes med 5 millioner kroner årlig.
- o Den delen av tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier som gjelder utviklingsprosjekter, bør flyttes til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, slik at søknadene kan bli behandlet av et utvalg med spisskompetanse på fagområdet. Å ha samtlige innovasjons- og utviklingssøknader i samme ordning, vil bidra til en rasjonell og effektiv søknadsbehandling. Den årlige bevilgningen til ordningen for lokale lyd- og bildemedier foreslås derfor redusert med 0,5 millioner kroner, mens bevilgningen til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd foreslås økt tilsvarende.
- Medietilsynet har ellers vurdert at dagens ordninger har høy grad av treffsikkerhet målt opp mot de mediepolitiske målene.

1.2 Støtteordninger for lokalkringkasting

- Det er én direkte tilskuddsordning for lokalkringkasting: tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier.⁴ I tillegg kan lokalkringkastere søke om tilskudd etter innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen dersom de oppfyller de øvrige vilkårene for slikt tilskudd. Denne ordningen er vurdert sammen med de tekstbaserte tilskuddsordningene.
- Det bør opprettes en ny, egen driftstilskuddsordning for lokalradio med konsesjon til radiodrift på enten FM eller DAB og med egne redaksjonelt ansatte. Formålet er å styrke den løpende journalistiske produksjonen av nyheter, aktualiteter og

⁴ Forskrift 19. februar 2016 nr. 166 om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier

samfunnsdebatt i disse mediene. Medietilsynet anbefaler en bevilgning på 20 millioner kroner årlig til den nye ordningen fra og med tilskuddsåret 2023.

- Dagens tilskuddsordning til lokale lyd- og bildemedier bør videreføres, men med noen endringer. Ettersom Medietilsynet vurderer at eksisterende tilskuddskategorier har høy treffsikkerhet og god effekt for tilskuddsordningens måloppnåelse, bør det i størst mulig grad unngås at økt støtte til enkelte formål medfører en omfordeling av midler mellom støttemottakerne. Medietilsynet anbefaler derfor at bevilgningen til dagens tilskuddsordning for lokale lyd- og bildemedier økes med til sammen 6 millioner kroner i perioden 2023–2026:
 - o Lokalradiobransjen har svak økonomi og behov både for å forsere DAB-overgangen og sørge for at lokalradioene kan bli værende på DAB-plattformen. Bevilgningen til tilskudd til digitalisering av lokalradio (driftstilskudd) bør derfor økes med 5 millioner kroner årlig.
 - o For å sikre at tilskuddet også gir rom for å styrke innholdsproduksjon i etniske og språklige minoritetsradioer, bør tilskuddstaket heves fra 75 000 kroner til 200 000 kroner. Forslaget antas å koste 1 million kroner årlig.
 - o Endringer i mediebruken viser en vridning fra lineære til ikke-lineære tilbud. For å ta hensyn til denne utviklingen og disse medienes betydning for mediemangfoldet, bør audiovisuelle bestillingstjenester og podkaster som publiseres av redaktørstyrte medier, kunne få prosjekttilskudd til programproduksjon og kompetansehevende tiltak. Det ventes å føre til flere søknader om støtte til disse tiltakene. Bevilgningene til denne delen av ordningen bør derfor økes med 0,5 millioner kroner årlig.
 - o Den delen av ordningen som gjelder tilskudd til utviklingstiltak, foreslås flyttet til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.
- Samlet økonomisk ramme for tilskudd til lokalkringkasting økes med 26 millioner kroner, fordelt med 20 millioner kroner til ny tilskuddsordning for journalistisk produksjon og 6 millioner kroner i økte midler til eksisterende ordning for lokalkringkasting. I tillegg bør rammen i perioden 2023–2026 justeres årlig for pris- og lønnsvekst.

1.3 Nye tilskuddsordninger

- Medietilsynet foreslår å opprette en egen driftstilskuddsordning for lokalradiovirksomheter som har konsesjon til drift på FM eller DAB og har egne redaksjonelt ansatte. Formålet er å styrke løpende lokal journalistisk produksjon av nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt. Medietilsynet anbefaler en bevilgning på 20 millioner kroner årlig fra og med tilskuddsåret 2023.
- Medietilsynet anbefaler at produksjonstilskuddsordningen deles i to: én ordning for de ordinære breddemediene som oppfyller innholdskriteriene etter dagens forskrift, og én ny, egen tilskuddsordning for nasjonale nisjemedier, se punkt 1.1.
- Undersøkende journalistikk er kompetanse- og ressurskrevende, noe som særlig skaper utfordringer for små redaksjoner med begrensede ressurser. Å kunne få bistand fra et større kompetansemiljø og delta i samarbeidsprosjekter, kan gjøre det enklere for disse mediene å realisere denne typen journalistikk. Medietilsynet

anbefaler at Senter for undersøkende journalistikk (SUJO) får tilskudd på to millioner kroner årlig. Midlene bør øremerkes redaksjonell kompetanseheving og bistand til å gjennomføre undersøkende journalistikk spesielt i små, lokale redaksjoner.

- Medietilsynet vil ikke foreslå å opprette en egen tilskuddsordning for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk, eller etableringstilskudd til nye redaktørstyrte medier (tilskudd til journalistiske gründerprosjekter). Tilsynet vurderer at det bør vises varsomhet med å innføre nye prosjektbaserte støtteordninger. Det er prinsipielle betenkeligheter med at myndighetene prioriterer konkrete, redaksjonelle programprosjekter. Videre har tiltak rettet mot gründerprosjekter vesentlig større risiko enn andre tilskuddsordninger for tap av midler og at det blir en lav eller ingen måloppnåelse.

Tabell 2 – økonomiske konsekvenser av anbefalte omfordelinger mellom de direkte mediestøtteordningene (beløp i hele kroner)

Støtteordning	Beløp
Distribusjonstilskuddet i Finnmark	
Avvikle ordningen og overføre bevilgningen til:	–2 322 000
Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (60 prosent)	1 393 200
Tilskudd til samiske aviser (40 prosent)	928 800
Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier	
Den delen av ordningen som gjelder tilskudd til utviklingstiltak, foreslås flyttet til:	–500 000
Innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier	500 000
Produksjonstilskudd til nyhets og aktualitetsmedier	
Tilskuddsordningen deles i to: én for de ordinære breddemediene som oppfyller innholdskriteriene etter dagens forskrift, og en ny, egen tilskuddsordning for nasjonale nisjemedier. Den delen som tidligere har gått til nisjemediene, foreslås flyttet til:	–40 000 000
Ny ordning for driftstilskudd til visse nasjonale nisjemedier	40 000 000

Tabell 3 – endringsforslag per støtteordning (beløp i hele kroner)

Støtteordning	Bevilgning 2021	Forslag ny bevilgning	Endring i prosent
Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier	369 559 000	341 952 200	–7,5 %
Driftstilskudd til nasjonale nisjemedier (ny)	0	40 000 000	100 %
Tilskudd til samiske aviser	35 738 000	40 916 800	14,5 %
Distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark (avvikles)	2 322 000	0	–100 %
Innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier	20 898 000	26 398 000	26,3 %
Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier	21 053 000	27 053 000	28,5 %
Driftstilskudd til journalistisk produksjon i lokalradio (ny)	0	20 000 000	100 %
Totalt	449 570 000	496 320 000	10,4 %

1.4 Rapportens oppbygning

Denne rapporten har fire deler. Del 1 inneholder en oppsummering av hovedkonklusjoner og anbefalinger i kapittel 1, og en beskrivelse av oppdraget i kapittel 2.

Oppdragsbrevet fra Kulturdepartementet legger opp til at Medietilsynet skal beskrive sentrale utviklingstrekk på mediefeltet og hvordan disse påvirker støttebehovet, se beskrivelse av oppdraget i punkt 2.1. Tilsynet har redegjort for dette i rapportens del 2. Mediepolitiske mål og virkemidler er omtalt i kapittel 3, herunder støtteordninger i andre land. Det er redegjort for prognoser og viktige utviklingstrekk i mediernes økonomi i kapittel 4 og 5. Høgskulen i Volda (HVO) har på oppdrag fra Medietilsynet utarbeidet en rapport som beskriver den norske lokalavisstrukturen, og i hvilken grad det forekommer en journalistisk dekning av norske kommuner. Funnene i rapporten er tatt inn i kapittel 6. Medietilsynet åpnet for skriftlige høringsinnspill fra bransjen i forbindelse med denne utredningen våren 2021, og innspillene er oppsummert i kapittel 7. Bakgrunnsinformasjonen i kapittel 3–7 er omfattende. Medietilsynet har midlertid vurdert at det er nødvendig med en grundig redegjørelse for utviklingen i bransjen, da mediemarkedet de siste årene har vært gjennom – og fortsatt står – i omfattende omstillinger.

Rapportens del 3 inneholder Medietilsynets vurdering av den direkte mediestøttens måloppnåelse og treffsikkerhet. I kapittel 8 er det gjort en overordnet vurdering av om dagens sammensetning av tilskuddsordninger er treffsikker holdt opp mot de mediepolitiske målene. En samlet vurdering av om fordelingen av midler mellom ordningene er hensiktsmessig, er også inntatt i dette kapittelet. Videre har Medietilsynet gjort en intern evaluering av de direkte mediestøtteordningene i kapittel 9–13. I disse kapitlene er det vurdert hvilke konsekvenser sentrale utviklingstrekk i mediemarkedet og økonomien har for støttebehovet videre framover. Medietilsynet har også vurdert behovet for – og foreslått endringer i de eksisterende ordningene for direkte mediestøtte. Videre er det vurdert om det er behov for å omfordele midler mellom ulike grupper medier som mottar produksjonstilskudd. Disse vurderingene er inntatt i punkt 9.6 og 9.7. Punktvis

oppsummeringer av Medietilsynets vurderinger og anbefalinger står først i alle kapitlene i del 3.

Endelig har Medietilsynet i rapportens del 4 vurdert behovet for nye tilskuddsordninger, for eksempel støtteordning for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk og etableringsstøtte for journalistiske gründerprosjekter. Vurderinger av behovet for nye støtteordninger er omtalt i kapittel 14. En samlet vurdering av hvilke konsekvenser forslagene til endringer i eksisterende ordninger og forslag til nye støtteordninger har for mediestøtteloven, og forslag til endringer i lovens bestemmelser som følge av dette, er beskrevet i kapittel 15.



2 Kulturdepartementets oppdrag til Medietilsynet

2.1 Oppdraget

I Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfold og armlengds avstand* varslet Kulturdepartementet at departementet hvert fjerde år vil fremme forslag om de langsiktige økonomiske rammene for de direkte mediestøtteordningene. Dette skal skje gjennom budsjettproposisjonen året etter et stortingsvalg. Ordningen med fireårige styringssignaler ble lovfestet i *lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteloven)* § 3, og innebærer at regjeringen skal foreslå langsiktige økonomiske rammer både for NRK og de direkte tilskuddsordningene for mediestøtte. Til grunn for forslaget skal det ligge en bred omtale av de økonomiske forutsetningene for medievirksomhet i Norge. Departementet skal også vurdere de mediepolitiske målene og virkemidlene i lys av utviklingen i mediesektoren. Forslag til fireårige styringssignaler skal fremmes for første gang høsten 2022, i budsjettproposisjonen for 2023.

På denne bakgrunn ga Kulturdepartementet i brev av 30. november 2020 Medietilsynet i oppdrag å utarbeide en rapport om den direkte mediestøtten. Departementet ba Medietilsynet, med utgangspunkt i relevant datagrunnlag, i det minste vurdere:

- prognoser og viktige utviklingstrekk i mediehusenes økonomi og konsekvenser for framtidig støttebehov.
- om dagens sammensetning av tilskuddsordninger er treffsikker holdt opp mot de mediepolitiske målene, samt om fordelingen av midler mellom ordningene er hensiktsmessig.
- behovet for nye tilskuddsordninger, for eksempel støtteordning for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk, etableringsstøtte for journalistiske gründerprosjekter etc.
- om det er behov for å omfordele midler mellom ulike grupper medier som mottar produksjonstilskudd.

Fristen for å oversende rapporten til departementet var opprinnelig 30. november 2021, men ble senere utsatt til 3. desember 2021.

2.2 Avgrensning av oppdraget

Formålet med utredningen er å belyse treffsikkerheten og måloppnåelsen for de enkelte støtteordningene isolert sett. Videre er formålet å vurdere den samlede treffsikkerheten og måloppnåelsen for støtteordningene totalt, sett opp mot de mediepolitiske målene. Medietilsynet har også vurdert hvorvidt fordelingen av midler mellom støtteordningene er hensiktsmessig. Videre foreslår Medietilsynet endringer i og omfordelinger mellom eksisterende støtteordninger, og noen nye støtteordninger.

I vurderingen av treffsikkerhet og måloppnåelse for eksisterende mediestøtteordninger er oppdraget avgrenset til de direkte støtteordningene som forvaltes av Medietilsynet. Vurderingene omfatter dermed fem støtteordninger som til sammen utgjør omkring 450 millioner kroner i tilskudd i 2021:

- **Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier** (82 prosent av samlet støtte)

- **Tilskudd til samiske medier** (8 prosent av samlet støtte)
- **Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier** (5 prosent av samlet støtte)
- **Innovasjon og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier** (5 prosent av samlet støtte)
- **Distribusjonstilskudd til mediene i Finnmark** (1 prosent av samlet støtte)

Medietilsynet har ikke inkludert vurderinger av kostnadene ved å forvalte tilskuddsordningene.

2.3 Beskrivelse av analyser som er gjort

I arbeidet med utredningen har Medietilsynet kombinert ulike typer kvalitative og kvantitative metodiske tilnærminger.

Medietilsynet har også gjennomgått en rekke ulike dokumenter som grunnlag for vurderingene som er gjort, inkludert:

- formålsbestemmelser og regelverk for ordningene
- søknader og rapporteringer for ordningene
- data/informasjon fra Medietilsynets fagregistre
- stortingsdokumenter og tildelingsbrev fra Kulturdepartementet til Medietilsynet
- instruks om utredning av statlige tiltak fra Finansdepartementet
- retningslinjer og andre relevante dokumenter, blant annet DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger, Finansdepartementets veileder til gjennomføring av evalueringer, reglementet for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten

Det er også gjort ulike økonomiske analyser basert på regnskapstall og andre rapporteringer, samt framskrivninger fra bransjeorganisasjonene.

Kartlegging av mediestrukturen er gjort for å gi en faktabasert beskrivelse av den geografiske spredningen av redaksjonell tilstedeværelse av nyhets- og aktualitetsmedier over hele Norge. Basert på kartleggingen er det gjort empirisk baserte innholdsanalyser av utvalgte geografiske områder (casestudier), for å undersøke nærvær og fravær av journalistisk nyhetsdekning og den direkte mediestøtten betydning for redaksjonell tilstedeværelse og journalistisk dekning. Disse analysene er gjennomført av Høgskulen i Volda (HVO), på oppdrag fra Medietilsynet. I de eksterne analysene som Medietilsynet har innhentet fra Høgskulen i Volda, inngår også semistrukturerte dybdeintervjuer/fokusintervjuer med sentrale aktører i nyhets- og aktualitetsmarkedet og medieforskere.

I tillegg har Medietilsynet åpnet for skriftlige høringsinnspill, og mottatt slike fra bransjeorganisasjoner og andre interessenter.

I gjennomgangen av de enkelte tilskuddordningene har Medietilsynet sett på måloppnåelse og treffsikkerhet ut fra følgende evalueringsspørsmål:



Måloppnåelse	Treffsikkerhet
Er formålene og tilskuddskriteriene hensiktsmessig utformet for hver ordning?	Blir tilskuddene gitt til aktører og/eller prosjekter som kan realisere formålet med tilskuddsordningen på en treffsikker måte?
Hvilke resultater og effekter gir tilskuddsordningen for målgruppen? Gjennomfører tilskuddsmottakerne de aktivitetene og/eller den driften de har fått tilskudd til?	Når tilskuddet fram til målgruppen / riktig gruppe mottakere? Er støtteintensiteten differensiert, slik at de målgrupper som har størst behov for støtte, prioriteres?
Hvilke resultater og effekter gir tilskuddsordningene for samfunnet – motvirker støtten markedssvikt gjennom å oppfylle målene for tilskuddsordningen?	Blir støtten tildelt og brukt i samsvar med intensjonen og tildelingskriteriene for tilskuddsordningen?

Ved måling av effekter har Medietilsynet vurdert om tilskuddsordningene har effekter for brukerne og samfunnet, og så langt som mulig prøvd å identifisere, beskrive og tallfeste disse. Enkelte effekter kan uttrykkes kvalitativt, og andre kan måles i fysiske størrelser eller kroner. Eksempler på effekter kan være desentralisert markedsstruktur, utbredelse av ulike medieaktører, konkurransesituasjon og økonomi.

Basert på vurderingen av måloppnåelse og treffsikkerhet har Medietilsynet gitt anbefalinger både knyttet til den enkelte tilskuddsordning og for den direkte mediestøtten som helhet basert på følgende problemstillinger:

- Hvilke tilskuddsordninger bør bevares og videreføres?
- Hvilke tilskuddsordninger bør justeres for å bidra til å fremme målet bedre, herunder eventuelt behov for omfordeling av midler innenfor den enkelte tilskuddsordning og mellom ulike tilskuddsordninger? Fungerer øremerking av midler, eller er det behov for annen prioritering?
- Hvilke tilskuddsordninger bør avvikles/legges ned?
- Hvilke nye tilskuddsordninger bør opprettes for å bidra til å fremme de mediepolitiske målene på en bedre måte?



Del 2 – Beskrivelse av mediepolitikken, mediemarkedet og innspill fra bransjen



3 Mediepolitiske mål og virkemidler

Norsk mediepolitikk er forankret i det såkalte infrastrukturkravet i Grunnloven § 6 sjette ledd. Det følger av dette kravet at «De statlige styresmaktene skal legge til rette for et åpent og opplyst offentlig ordskifte». Infrastrukturkravet innebærer at staten har et overordnet ansvar for å sikre reell ytringsfrihet, og derfor må legge til rette for de kanaler og institusjoner som utgjør infrastrukturen for en offentlig utveksling av informasjon og meninger.

Infrastrukturkravet er blant annet begrunnet av den forrige Ytringsfrihetskommisjonen. I deres utredning, NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» – Forslag til ny Grunnlov § 100, pekes det på at demokratiet er avhengig av en offentlighet der «det finne[r] sted en meningsutveksling mellom myndige mennesker. Dette kommunikative aspekt ved demokratiet er minst like viktig som de demokratiske beslutningsprosedyrer som voteringene».⁵ Videre heter det at «det er en viktig forutsetning for at ytringsfrihet skal kunne finne sted at det finnes et mangfold av medier med stor grad av uavhengighet i forhold til omgivelsene og i forhold til hverandre».⁶

Mediemangfold er både en forutsetning og et middel for ytringsfrihet og et velfungerende demokrati. De redaktørstyrte journalistiske mediene har derfor en svært viktig rolle i demokratiets infrastruktur. Det kan utledes av infrastrukturkravet at det er en statlig oppgave å legge til rette for et mangfold av frie og uavhengige medier med kritisk og undersøkende journalistikk og nyhetsformidling fra ulike samfunnsområder. Det nærmere innholdet i infrastrukturkravet er dermed knyttet til at mediene skal få gode rammevilkår for å oppfylle sin demokratiske samfunnsrolle.

De uavhengige redaktørstyrte mediene har tradisjonelt hatt en særlig viktig rolle som forum for politisk debatt og meningsutveksling, for å bidra til at hele befolkningen får tilstrekkelig informasjon til å kunne være aktivt med i demokratiske prosesser, og for å skape troverdig innhold som borgerne kan ha tillit til, og som kan fungere som fundament i en åpen og opplyst demokratisk offentlig samtale.

Infrastrukturrollen som mediene er tillagt, er også bakgrunnen for de statlige virkemidlene som skal fremme mediemangfold. Et slikt mangfold omfatter riksdekkende brede, allmenne nyhets- og aktualitetsmedier, alternativer til de ledende mediene i større markeder, lokalmedier i hele landet, samiske medier og medier for språklige minoriteter.

3.1 Mediepolitiske mål

Regjeringen vil legge til rette for ytringsfrihet, pressefrihet og informasjonsfrihet, for god nyhetsproduksjon over hele landet og en bredt anlagt offentlig samtale i det digitale mediesamfunnet.⁷ Regjeringen vil ha en mediestøtte som er forutsigbar, ubyråkratisk og med størst mulig avstand til politiske myndigheter. Mediestøtten skal videre «legge til rette for et

⁵ NOU 1999: 27, «Ytringsfrihed bør finde sted» – Forslag til ny Grunnlov § 100, kapittel 2.2.3. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1999-27/id142119/>

⁶ NOU 1999: 27, «Ytringsfrihed bør finde sted» – Forslag til ny Grunnlov § 100, kapittel 5.5.1. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1999-27/id142119/>

⁷ Kulturdepartementet. Prop. 1 S (2021–2022): proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2022. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20212022/id2874942/>

mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet ved å bidra til forutsigbare økonomiske rammer for mediernes virksomhet».⁸

Støre-regjeringens overordnede mål for mediepolitikken framgår av Hurdalsplattformen, som ble lagt fram i oktober 2021.⁹ Her heter det: «Regjeringas mål er å sikre sterke norske medium og leggje til rette for at alle grupper i samfunnet har eit godt medietilbod». Videre heter det at «behovet for truverdige, redaktørstyrte medium av høg kvalitet er større enn nokon gong», og at regjeringen «er spesielt bekymra for kårane til kvalitetsjournalistikken».

De mediepolitiske virkemidlene har siden innføringen av produksjonstilskuddet vært forankret i et ønske om å bevare et mangfold av medier som en forutsetning for ytringsfrihet, informasjonsfrihet og demokrati. Den direkte mediestøtten skal «stimulere til et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk»,¹⁰ «fremme mediemangfold og en opplyst offentlig samtale»,¹¹ «stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier»¹² og «legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet».¹³

I Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfold og armlengds avstand. Mediepolitikk for ei ny tid* introduserte den daværende regjeringen Solberg fire supplerende mål for mediestøtten: mediestøtten skal legge til rette for lokale medier i hele landet og unngå geografiske hvite flekker i medielandskapet gjennom å omfordele til små lokalmedier, stimulere til samfunnsviktig og undersøkende journalistikk og redusere tematiske hvite flekker, bidra til innovasjon og utvikling i mediebransjen og i minst mulig grad gi insentiv til uheldige tilpasninger.

I meldingen vises det blant annet til NOU 2017: 7 *Det norske mediemangfoldet — En styrket mediepolitikk for borgerne*. Her påpekes det at lokalmediene fyller en viktig rolle for mediemangfoldet, og at redaksjonelle medier som følger lokale og regionale forvaltningsnivåer og maktstrukturer, bidrar til å styrke demokratiske funksjoner og den enkelte borgers informasjonsfrihet. Departementet viser også til at lokale medier er sentrale for å sikre et godt lokaldemokrati, og at lokalmediene har en sentral rolle i å formidle viktig informasjon om det som skjer i nærmiljøet. Videre viser departementet til at den samfunnsviktige og undersøkende journalistikken bidrar med nye perspektiver og viktig innhold for det offentlige ordskiftet, samtidig som det kan være utfordrende for lokalmedier med mindre økonomiske og redaksjonelle ressurser å prioritere den mer ressurskrevende journalistikken. Mediestøtten bør derfor bidra til å stimulere til samfunnsviktig journalistikk og til å hindre framveksten av nye tematiske blindsoner, ifølge departementet. I tillegg påpekes det at til tross for de siste årenes høye innovasjonstakt innen journalistikk og teknologi er det fremdeles behov for nye innovasjons- og utviklingstiltak i norske medier. Dette kan være særlig krevende for lokalmedier med begrensede faglige og økonomiske ressurser. Ifølge departementet bør mediestøtten derfor tilrettelegges for videre innovasjon og utvikling.

⁸ Lov 18. desember 2020 nr. 153 om økonomisk støtte til mediene.

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>

¹⁰ Forskrift 25. mars 2014 nr. 332 om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

¹¹ Forskrift 26. juni 2018 nr. 1033 om innovasjons og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

¹² Forskrift 19. februar 2016 nr. 166 om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier

¹³ Forskrift 17. mars 1997 nr. 248 om tilskudd til samiske medier

3.2 Indirekte og direkte mediestøtteordninger

For å stimulere mediemarkedet og fremme mediemangfold finnes det en rekke ulike offentlige økonomiske og regulatoriske virkemidler. De økonomiske virkemidlene kan være både direkte og indirekte, og målet med disse virkemidlene er å styrke aktørenes økonomiske rammer.

3.2.1 Indirekte mediestøtte

Trykte medier, inkludert papiraviser, har vært fritatt for merverdiavgift siden 1970. Siden 1. mars 2016 har merverdiavgiftsfritaket omfattet alle nyhetsmedier, uavhengig av plattform. Fagpressen ble omfattet fra og med 1. juli 2020. Fritaket omfatter redaktørstyrte publikasjoner og nyhetstjenester som utkommer ukentlig eller oftere, er rettet mot allmennheten og har en bred journalistisk produksjon av nyheter og aktualitetsstoff fra ulike samfunnsområder eller dyptgående journalistisk produksjon av nyheter og aktualitetsstoff fra et avgrenset samfunnsområde.¹⁴ Samlet verdi av fritaket for merverdiavgiften for medier og elektroniske nyhetstjenester er beregnet til 2,5 milliarder kroner i 2021.¹⁵

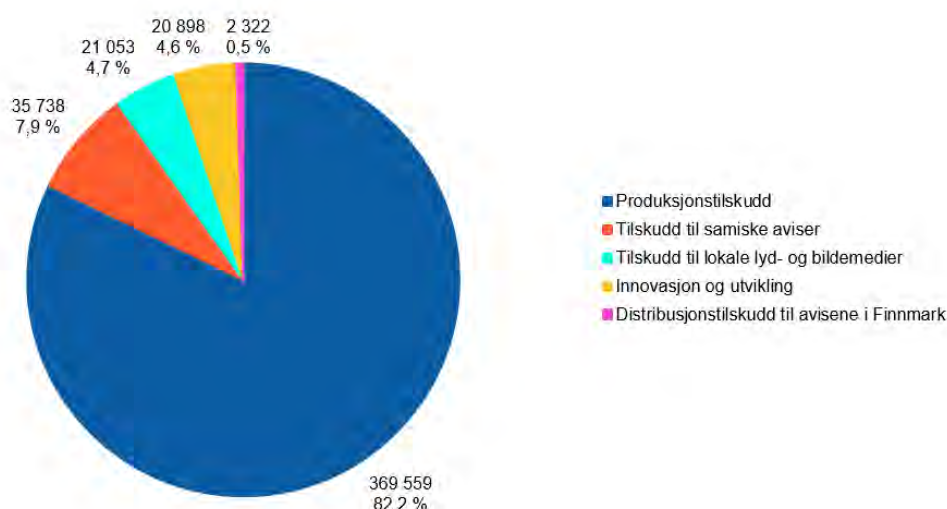
3.2.2 Direkte mediestøtte

De direkte mediestøtteordningene omfatter produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, tilskudd til samiske aviser, tilskudd til lokale lyd- og bildemedier, innovasjons- og utviklingstilskudd og distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark. Ordningene beskrives nærmere i kapittel 8 til 13. Figur 1 viser den kronemessige og prosentvise fordelingen mellom de direkte mediestøtteordningene for 2021. Den totale bevilgningen til ordningene er 449,6 millioner kroner i 2021.

¹⁴ Forskrift 15. desember 2009 nr. 1540 om merverdiavgiftsloven

¹⁵ Prop.1 LS (2021–2022) Skatter, avgifter og toll. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-ls-20212022/id2875345/>

Figur 1 – fordeling mellom de direkte mediestøtteordningene i 2021 (tall i tusen kroner og prosent)



Kilde: Kulturdepartementet Prop. 1 S (2020–2021) for budsjettåret 2021

Lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteloven) trådte i kraft 1. januar 2021. Loven skal sikre de redaktørstyrte journalistiske medienes uavhengighet og legge til rette for et mangfold av medier over hele landet. Formålene med de ulike direkte mediestøtteordningene er inntatt i mediestøtteloven. Det kreves lovendring dersom direkte tilskuddsordninger skal opprettes eller avvikes, eller hvis formålene for eksisterende ordninger skal endres.

3.2.3 Øvrige mediestøttetiltak

I tillegg til de direkte mediestøtteordningene finnes det en rekke mediestøttetiltak. NRK mottar tilskudd over kap. 335, post 79 og TV 2 mottar tilskudd over kap. 335, post 70 (kompensasjon til kommersiell allmennkringkasting). Videre blir visse øvrige mediestøttetiltak finansiert over statsbudsjettet kap. 335, post 73, herunder tilskudd til medieforskning og etterutdanning, som skal bidra til økt kunnskap om medienes betydning for samfunnsutviklingen. For 2021 er det bevilget 24,1 millioner kroner til slike tiltak, og Medietilsynet forvalter tilskuddene. Følgende tiltak og virksomheter mottar tilskudd i 2021:

1. Medieforskning
2. Statistisk sentralbyrå – Norsk mediebarometer
3. Medienorges statistikkdatabase
4. Etterutdanning i mediebransjen, Institutt for Journalistikk (IJ)
5. Landslaget for lokalaviser (LLA)
6. Nordiske mediedager
7. Kristelig Pressekontor (MPK)

Midlene til medieforskning blir fordelt av Medietilsynet på grunnlag av innstilling fra fagutvalget for medieforskning, som for 2021 har følgende mandat:

1. innstille til Medietilsynet om fordeling av midler til forskning og utviklingsarbeid på mediefeltet, særlig relatert til mediemangfold og kritisk medieforståelse, samt problemstillinger relatert til dataspill (jf. handlingsplanen mot spilleproblemer). Aktuelle prosjekter skal ha en teoretisk forankring og en klar praktisk nytteverdi;
2. være en premissleverandør for Kulturdepartementet og legge til rette for forskning og utviklingsarbeid som departementet har behov for;
3. medvirke til at resultatene blir gjort lett tilgjengelige

De øvrige tiltakene på posten er tilskudd der mottakerne er navngitt i budsjettproposisjonen. Medietilsynet mottar søknad om midler og fattet vedtak i tråd med Stortingets bevilgningsvedtak.

3.3 Andre støtteordninger

3.3.1 Kjøp av avisdistribusjon

1. januar 2016 forsvant kravet om postombæring på lørdager.¹⁶ I Samferdselsdepartementets proposisjon om endringer i postloven, Prop. 109 L (2014–2015), viste departementet til at det over flere år hadde vært en vesentlig reduksjon i antall postsendinger, særlig på lørdager. Departementet foreslo derfor å redusere antall postombæringsdager fra seks til fem dager i uken. For å sikre fortsatt distribusjon av lørdagsaviser i hele landet vedtok Samferdselsdepartementet å kjøpe avisdistribusjon i områder der det ikke eksisterer alternative avisbudnett. I forbindelse med en ytterligere reduksjon i antall postombæringsdager fra 1. juli 2020,¹⁷ ble ordningen med kjøp av avisdistribusjon utvidet, for å sikre avisutdeling seks dager ukentlig. Ordningen gjelder fram til 30. juni 2022, med mulighet for opptil to års forlengelse, og omfatter om lag 15 prosent av aviseksemplarene. Totalt er det 1 400 postnummer i Norge som ikke får aviser distribuert av medienes egne avisbudnett.¹⁸ I 2021 ble det bevilget 64,2 millioner kroner til kjøp av lørdagsdistribusjon og 110 millioner kroner til kjøp av avisomdeling på hverdager.

I Samferdselsdepartementets proposisjon om endringer i postloven, Prop. 102 L (2018–2019), ble det vist til at annonseinntektene fra papirutgaven fremdeles er en viktig finansieringskilde for journalistikken. Departementet pekte også på at «for abonnenter som får mediet levert av Posten vil [en] reduksjon i antall omdelingsdager (...) kunne oppfattes som en kvalitetsforringelse, noe som kan gi opplagsnedgang og tap av annonseinntekter». I sin innstilling, Innst. 302 L (2018–2019), viste transport- og kommunikasjonskomiteen til medienes «viktige rolle i vårt åpne demokrati, hvor offentlig utveksling av det frie ord er helt avgjørende». Komiteen mente derfor det «er nødvendig med avbøtende tiltak for å dempe negative virkninger».

¹⁶ Prop. 109 L (2014–2015) Lov om posttjenester, tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-109-l-2014-2015/id2407878/?ch=1> og Innst. 314 L (2014–2015). Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-314/?lvl=0>

¹⁷ Prop. 102 L (2018–2019) Endringer i postloven. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-102-l-20182019/id2640673/>

¹⁸ Prop. 102 L (2018–2019) Endringer i postloven. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-102-l-20182019/id2640673/>

3.3.2 SkatteFUNN-ordningen

SkatteFUNN er en indirekte statlig støtteordning etablert i 2002 for å motivere norsk næringsliv til å øke sin satsing på forskning og utvikling (FoU). SkatteFUNN er en rettighetsbasert finansieringsordning. Prosjekter må godkjennes av Norges forskningsråd. Hvis prosjektet blir godkjent, har bedriften rett til å søke om skattefradrag for 19 prosent av sine kostnader til utvikling av nye eller bedre varer, tjenester eller produksjonsprosesser, innenfor gjeldende rammer.

Ett av vilkårene for å bli godkjent som et FoU-prosjekt innenfor SkatteFUNN-ordningen er at prosjektet må ta sikte på å framskaffe ny kunnskap eller nye ferdigheter, som antas å være til nytte for bedriften i forbindelse med utvikling av nye eller bedre varer, tjenester eller produksjonsprosesser. Med dette menes at prosjektet må anses å inneholde et nyhetselement, og at det er knyttet en viss form for usikkerhet til resultatet. Det vil si at løsningen på problemet ikke er gitt på forhånd, selv for en person med fagkunnskaper på området. For mange kan det imidlertid være et større problem at det ikke finnes tilstrekkelig ressurser til å implementere løsninger som allerede eksisterer i markedet. Slike prosjekter kan ikke motta tilskudd fra SkatteFUNN-ordningen. I 2018 var det sju prosjekter innen medievitenskap og journalistikk som var omfattet av SkatteFUNN-ordningen. Medietilsynet har ikke informasjon om hvor høyt skattefradraget var for disse prosjektene.

3.4 Støtteordninger i andre land

3.4.1 Sverige

I Sverige består den direkte mediestøtten av to hovedordninger: en pressestøtte og en mediestøtte. Formålet er å verne om mediemangfoldet og å opprettholde en allsidig nyhetsformidling i hele landet. **Pressestøtten** retter seg mot trykte og digitale abonnementsaviser og består av et driftstilskudd og et distribusjonstilskudd. Driftstilskudd tildeles aviser med maksimalt 30 prosent husstandsdekning på utgiverstedet, og beregnes ut fra avisenes opplag. For aviser som utkommer én til to dager i uken, beregnes tilskuddet ut fra en trappetrinnsmodell, der opplagstallet tilsvarer et bestemt støttenivå. Ordningen har et tilskuddstak på SEK 40 millioner. Distribusjonstilskudd går til aviser som deltar i organisert samdistribusjon. Tilskudd beregnes ut fra antall distribuerte eksemplarer, med en fallende skala for aviser med høye opplag.

Mediestøtten retter seg mot nyhetsmedier uavhengig av plattform, inkludert lyd og levende bilder, og består av tre ordninger: innovasjons- og utviklingsstøtte, tilskudd til lokaljournalistikk og en såkalt redaksjonell støtte. Innovasjons- og utviklingsstøtten retter seg mot utviklingen av redaksjonelt innhold i digitale kanaler, utvikling og innovasjon av digital publisering og utvikling av digitale virksomhetsmodeller. Et prosjekt kan få midler i inntil tre år, og det kreves 40 prosent egenfinansiering.

Fra 2019 har Sverige hatt en egen tilskuddsordning for lokaljournalistikk. Tilskudd fra denne ordningen tildeles allmenne nyhetsmedier som starter, øker eller opprettholder sin

journalistiske virksomhet i kommuner med svak eller ingen journalistisk dekning, og retter seg mot lokale og regionale nyhetsmedier. Flere nyhetsmedier kan gå sammen om å søke tilskudd. For å gjøre vilkårene for journalistisk dekning mer langsiktig og forutsigbar i områder som har svak journalistisk dekning, kan det fra 1. januar 2021 tildeles støtte for inntil tre år av gangen. Mottakere kan få dekket inntil 75 prosent av de redaksjonelle kostnadene for nyhetsproduksjonen i det aktuelle området.

Fra 2020 har det vært utdelt **redaksjonsstøtte** i Sverige. Ordningen er rettet mot allmenne nyhetsmedier med behov for redaksjonell støtte, uavhengig av plattform, og kan også tildeles gratismidler. Tilskudd kan maksimalt dekke 75 prosent av de redaksjonelle kostnadene. Formålet er å bedre forutsetningene for nyhetsformidling. Aktører kan ikke motta både pressestøtte og mediestøtte, kun én av delene.

Myndigheten för press, radio och tv fikk i 2019 i oppdrag å kartlegge forutsetningene for avisdistribusjon ulike steder i Sverige. Myndigheten leverte sin kartlegging i 2020,¹⁹ og konkluderte med at det fortsatt er behov for en distribusjonsstøtte for å sikre avislevering i hele landet. I utredningen ble det vist til at fallende opplag gjør distribusjonen dyrere samtidig som distribusjonstilskuddet blir lavere, og at nasjonale aviser, som får forkortet tilskudd på grunn av høye opplag, bærer en stor del av distribusjonskostnadene og er viktige for å sikre avisdistribusjon i distriktene. En ny utredning ble levert i mars 2021.²⁰ Her foreslår den svenske mediemyndigheten å innføre en tidsbegrenset distribusjonsordning for områder der aviser blir levert med postbud, for å løse utfordringen med avisdistribusjon når antall postdager skal reduseres.

3.4.2 Danmark

Formålet med den danske mediestøtten er å fremme et allsidig og mangfoldig tilbud av nyheter av samfunnsmessig og kulturell karakter. Støtten skal sikre at det publiseres og distribueres redaksjonelt innhold av høy kvalitet på relevante plattformer og til flest mulig borgere.²¹

Et **produksjonstilskudd** blir tildelt trykte nyhetsmedier og tekstbaserte nyhetsmedier på nett. Støtten utbetales på grunnlag av de redaksjonelle kostnadene, og dekker inntil 35 prosent av mottakerens redaksjonelle kostnader, maksimalt DKK 17,5 millioner per år. I tillegg blir det gitt supplerende tilskudd til riksdekkende nyhetsmedier som utkommer minst fire dager i uken og med et samlet opplag på mindre enn 40 000 eksemplarer per utgivelse, og til frittstående digitale medier. Trykte medier kan ikke motta mer i støtte enn mediets samlede redaksjonelle kostnader. Digitale medier kan maksimalt få dekket halvparten av sine samlede redaksjonelle kostnader, med en øvre grense på DKK 17,5 millioner. Prosjektstøtte gis til etablering og utvikling av nyhetsmedier. **Etableringstilskudd** blir gitt for inntil tre år, og forutsetter at egenfinansieringen utgjør minst 40 prosent. Medier som mottar etableringstilskudd, kan ikke få tilskudd fra de andre tilskuddsordningene. Ved tildeling av

¹⁹ «Kartläggning av förutsättningar för tidningsdistribution», Myndigheten för press, radio och tv

²⁰ «Distribution av nyhetstidningar i hela landet», Myndigheten för press, radio och tv

²¹ I inneværende medieavtale (2019–2023) ble flere endringer i mediestøtten vedtatt. Disse er foreløpig ikke gjennomført, jf. «Gennemførelse af Mediaaftale 2019-2023 – status», Notat fra Kulturministeriet, mars 2020.

støtte blir det lagt vekt på om prosjektet bidrar til mediemangfoldet, og om mediet kan oppnå økonomisk selvstendighet når støtteperioden utløper.

Utviklingstilskudd blir gitt i forbindelse med utvikling av produksjon og formidling og ved omstilling til ny teknologi eller infrastruktur. Egenfinansieringen må utgjøre 60 prosent av kostnadene,²² men kravet kan reduseres til 25 prosent for prosjekter som retter seg spesifikt mot barn og unge, funksjonshemmede, eldre og etniske minoriteter. Utviklingstilskudd kan gis for inntil tre år, men Medienævnet, utvalget som behandler søknadene, har myndighet til å forlenge støtteperioden. Ved tildeling av støtte blir det lagt vekk på om prosjektet bidrar til å understøtte nytenkning og innovasjon, om det får en økonomisk og positiv langtidseffekt og bidrar til å fremme et allsidig og mangfoldig nyhetstilbud. Ubrukte midler i innovasjonspuljen overføres til hovedordningen i den redaksjonelle produksjonsstøtten for samme tilskuddsår.

Danske nyhetsmedier kan også motta krisestøtte (**saneringsstøtte**). En forutsetning er at nyhetsmediet ikke har egne finansielle midler til å fortsette, inkludert støtte fra eiere, aksjonærer og kreditorer. Saneringsstøtte blir gitt som et engangsbeløp, og skal gi rom for å utforme en omstruktureringsplan for å løse de økonomiske utfordringene. Formålet er å hindre en umiddelbar nedleggelse og bidra til å sikre fortsatt nyhetsproduksjon. Tilskudd blir gitt i form av et lån, og må betales tilbake innen seks måneder.

Driftstilskudd tildeles ikke-kommersiell lokalradio og -tv. Tilskudd kan dekke alminnelige faste utgifter, lønnskostnader og kostnader til kjøp og vedlikehold av teknisk utstyr til produksjon og distribusjon. For lokalradioene gis det tilskudd for inntil 15 timer i uken med førstegangssendinger. Dersom flere kanaler kringkaster de samme programmene, blir tilskuddet tildelt den kanalen som har produsert innholdet.

Public Service-puljen gir støtte til programforetak som ikke mottar lisensmidler. Ordningen blir forvaltet av Det Danske Filminstitut, som tildeler tilskudd til produksjoner av danske tv-drama og tv-dokumentarer, og til allmennkringkastingsprogram rettet mot barn og unge.²³ Kun kringkastere og VOD-tjenester kan søke om tilskudd, men innholdet skal likevel produseres av et uavhengig produksjonsselskap. Innholdet må være på dansk, og det kreves at egenfinansieringen utgjør halvparten av kostnadene. 70 prosent av midlene skal tildeles dramaproduksjoner og 30 prosent av midlene skal gå til dokumentarer. Minst 25 prosent av midlene skal brukes på program rettet mot barn og unge.

3.4.3 Finland

I Finland ble den direkte pressestøtten lagt inn i partistøtten i 2008. Begrunnelsen var at tilskuddet i hovedsak gikk til partipressen. Dermed er det i dag opp til partiene selv å tildele støtte til mediene. Nyhetsmedier som ikke er en del av partipressen, og som utgjør majoriteten av nyhetsmediene, mottar derfor ikke tilskudd.

²² Medienævnet har i årsrapporten for 2019 pekt på at det kan være utfordrende for små medier å oppnå støtte på grunn av kravet til egenandel, mens tilskudd til forundersøkelser, som ofte har en lavere kostnadsramme, vil være lettere å oppnå for små medier som vil komme i gang med innovasjonsprosjekter.

²³ I inneværende medieavtale (2019–2023) ble det vedtatt å utvide ordningen til også å gjelde radio og podkast. Dette er foreløpig ikke gjennomført, jf. «Gennemførelse af Mediaftale 2019-2023 – status», mars 2020.

En hasteutredning om behovet for pressestøtte under koronapandemien ble levert i april 2020.²⁴ Utredningen konkluderte med at det var behov for støtte til journalistisk innhold, og foreslo tilskudd til prosjekter som styrker lokal og regional journalistikk av høy kvalitet, prosjekter for undersøkende journalistikk og til å øke det journalistiske innholdet på digitale plattformer. En midlertidig støtteordning ble opprettet for å dekke lønnskostnader for redaksjonelt ansatte og innkjøp av frilansarbeid. Ordningen gjaldt til og med 30. juni 2021. Det ble også foreslått å gjøre en større utredning for å vurdere behovet for en permanent mediestøtte som kan støtte journalistikk på alle plattformer, sikre lokal og regional journalistikk og støtte medienes overgang til digitale plattformer. En utredning ble lagt fram i april 2021. Der ble det foreslått å opprette en redaksjonell produksjonsstøtte og en utviklings- og innovasjonsstøtte. I tillegg er det foreslått en særskilt støtte til ikke-kommersielle medier.²⁵ Det er i skrivende stund ikke vedtatt.

3.4.4 Island

Island har ikke hatt noen tradisjon for direkte pressestøtte. Et utvalg oppnevnt i desember 2016 fikk imidlertid i oppgave å undersøke den økonomiske situasjonen til de private mediene. Utvalget konkluderte med at den var bekymringsfull med tanke på medienes demokratiske rolle, og la fram forslag for å bidra til å løse medienes økonomiske utfordringer.

I juli 2020 vedtok Alltinget en tidsavgrenset ordning for å hjelpe mediene med å håndtere fallet i inntekter som oppstod i forbindelse med koronapandemien.²⁶ Mediene kunne gjennom denne ordningen få dekket inntil 25 prosent av driftskostnadene knyttet til lønnsutbetalinger for produsenter av nyhetsinnhold (journalister, redaktører, fotografer og filmfotografer). Ordningen utløp 31. desember 2020.

En ny, midlertidig mediestøtte ble vedtatt i Alltinget i mai 2021.²⁷ Ordningen varer fram til 31. desember 2022 og retter seg mot private medieaktører innen tv, radio og digitale og trykte medier. Søkere kan få dekket inntil 25 prosent av lønnskostnadene for produksjon og formidling av nyheter. I tillegg omfattes produksjon og formidling av innhold som faller utenfor kravet om aktualitet, men som likevel har høy relevans for offentligheten. Aktørene må regelmessig formidle nyheter, aktualitetsinnhold og sosiale spørsmål for å kvalifisere til støtte. Ordningen har en totalramme på ISK 4 millioner, og ingen kan få mer enn 25 prosent av den totale støtterammen.

3.4.5 Storbritannia

Driftstilskudd tildeles ideelle lokal- og nisjeradioer gjennom Community Radio Fund. Tilskudd tildeles radiokanaler som dekker et lite geografisk område, og som i hovedsak er drevet av frivillige. Ordningen omfatter kanaler som er rettet mot lokalsamfunn eller mot bestemte målgrupper. For perioden fra april 2019 til mars 2020 var den totale støtterammen på 430 448 pund. Søknader som inneholder konkrete mål for å oppnå langsiktige og

²⁴ <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/hallituksen-esitys-neljanneksi-lisatalousarvioksi-joukkoliikenteeseen-kavelyyn-ja-pyoraillyn-tukea-vaylahankkeita-koko-maahan>

²⁵ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162997>

²⁶ Regulerings om spesiell operativ støtte til private medier (REGLUGERÐ um sérstakan rekstrarstuðning til einkarekinna fjölmiðla.)

²⁷ <http://merlin.obs.coe.int/download/9225/pdf>

bærekraftige inntektskilder, blir prioritert. Stasjoner som samarbeider, kan gå sammen om å søke om midler.

Storbritannia har ingen tradisjon for direkte pressestøtte.²⁸ Lokalmedier får likevel en form for støtte gjennom Local Democracy Reporting Service; en ordning startet av BBC i samarbeid med News Media Association i 2017, som en del av Local News Partnership. Ordningen fungerer som et pressebyrå finansiert av BBC gjennom lisensen, der 165 journalister²⁹ er lønnet av BBC, men leverer innhold til lokale og regionale medier og har fast tilstedeværelse i lokale redaksjoner. Ordningen er ment å styrke den kritiske dekningen av lokalpolitikk og offentlige tjenester, samt de lokale mediene. I tillegg er det etablert en ordning for å dele datajournalistikk mellom BBC og lokale medier, hvor BBC også tilbyr opplæring av journalister, samt en News Hub, hvor lokale og regionale medier får fri brukstilgang til radio- og tv-innhold fra BBCs regionkontorer. 140 organisasjoner, som til sammen representerer mer enn 900 medier (print, digitalt og kringkasting), inngår i samarbeidet. Ordningen er nedfelt i BBCs inneværende allmennkringkastingsoppdrag, og BBC plikter å bruke inntil 8 millioner pund i året, inkludert driftskostnader, på ordningen.

Et utvalg nedsatt av den britiske regjeringen i mars 2018 fikk i oppgave å vurdere det framtidige mediemarkedet for kvalitetsjournalistikken. Utvalget la fram sine forslag i februar 2019, og foreslo blant annet et fond for medieinnovasjon og et tilskudd til lokale nyheter gjennom å utvide ordningen med Local Democracy Reporting Service.³⁰

En midlertidig innovasjonsordning ble opprettet som en prøveordning i oktober 2019, med en ramme på 2 millioner pund. Ordningen fokuserte blant annet på ny teknologi, nye verktøy og innovative forretningsmodeller, og prosjekter kunne søke om inntil 100 000 pund i tilskudd. Ordningen ble administrert av stiftelsen Nesta, et uavhengig innovasjonsfond som fram til 2012 hadde status som *Executive non-departmental public body*, og varte til juni 2020. I en egen evaluering har Nesta konkludert med følgende:³¹

- Tilgangen til uavhengige nyheter og informasjon av høy kvalitet styrker demokratiet. Det er viktig at dette opprettholdes.
- Innovasjon har aldri vært mer nødvendig for å skape bærekraftige finansieringsmodeller.
- For å opprettholde allmenne nyhetsmedier er det behov for langsiktige og offentlige investeringer rettet mot innovasjon i mediebransjen.
- Det er behov for å rette innsatsen mot mangfoldsperspektiver i institusjoner og industrier.
- Det er behov for økonomiske samarbeid mellom flere aktører for å støtte disse behovene.

²⁸ Den walisiske regjeringen innførte i 2017 en toårig etableringsstøtteordning for hyperlokale nyhetsmedier. I tillegg ble walisiske nyhetsmedier tildelt krisestøtte i 2020 og 2021 for å hindre nedleggelse av lokale medier under koronapandemien.

²⁹ Ordningen ble utvidet fra 150 til 165 journalister i juli 2021, for å gjøre det enklere for flere små medier å delta i ordningen.

³⁰ «The Cairncross Review: A Sustainable Future for Journalism».

³¹ <https://www.nesta.org.uk/report/future-news-pilot-fund-end-programme-report/>

Regjeringen har uttalt at ordningen skal evalueres innen neste utgiftsgjennomgang.³² I juli 2021 annonserte den britiske regjeringen at innovasjonsnettverket media.cymry ved Cardiff University tildeles 22,2 millioner pund som en del av regjeringens innovasjonsstrategi.³³ Nettverket skal bidra til å utvikle den walisiske mediesektoren, blant annet innen bærekraft og teknologi.

Et utvalg nedsatt av den skotske regjeringen foreslo i november 2021 å etablere et nytt journalistisk institutt. Instituttet skal blant annet ha i oppdrag å administrere og tildele tilskudd til skotske nyhetsmedier. Forslaget innebærer en offentlig støtte på tre millioner pund årlig i tre år.³⁴

³² <https://www.gov.uk/government/publications/the-cairncross-review-a-sustainable-future-for-journalism/government-response-to-the-cairncross-review-a-sustainable-future-for-journalism>

³³ <https://www.gov.uk/government/news/boost-for-welsh-media-industry-with-222m-innovation-funding>

³⁴ <https://www.gov.scot/publications/scotlands-news-towards-sustainable-future-public-interest-journalism/>



4 Mediemarked og mediebruk

De siste årene har det norske medie- og nyhetsmarkedet endret seg betydelig. Utviklingen har sammenheng med faktorer som digitalisering, ny teknologi, økt global konkurranse, nye brukervaner og endringer i medienes inntektsgrunnlag. Mediebrukerne har fått tilgang til enorme mengder innhold, som både kan produseres og distribueres på nye måter og i nye formater. Endringene har bidratt til økt avsender- og innholdsmangfold og gir nye muligheter for utvikling og innovasjon. Digitaliseringen har bidratt til en radikal endring av selve nyhetsformidlingen, gjennom nye plattformer, muligheter for direkte interaksjon med publikum, bedre tilgang på informasjon og analyseverktøy og muligheter for å tilby personlig tilrettelagt innhold. De fleste mediene bruker flere plattformer (tekst/lyd/levende bilder) i sin nyhetsformidling, og denne konvergensen har også bidratt til å utvide medienes innholdstilbud.

Med digitaliseringen er innhold blitt tilgjengelig på tvers av landegrenser. Dermed har det oppstått en ny konkurransesituasjon, der norske medier konkurrerer med store globale aktører som Google, Facebook, Netflix, YouTube og Spotify om mediebrukernes tidsbruk og betalingsvilje. Globaliseringen og inntreden av store internasjonale aktører har utfordret norske mediers finansieringsmodeller, særlig i annonsemarkedet. Siden 2013 har de globale aktørene økt sin markedsandel i det norske annonsemarkedet fra 7 prosent til 36 prosent i 2020. Samtidig er de norske redaktørstyrte medienes markedsandel redusert fra 35 prosent til 18 prosent i samme periode.³⁵

Mengden tilbydere og innhold, inkludert framveksten av sosiale medier, fører til at mediebruken er blitt mer fragmentert, og styrkeforholdet mellom ulike plattformer for mediekonsum endrer seg. Andelen papiravisabonnement er halvert de siste ti årene og var i 2020 33 prosent. Samtidig har andelen nettavisabonnement økt til 29 prosent i 2020 og jevnet ut nedgangen på papir. Totalt har 69 prosent tilgang på et avisabonnement som enten gjelder nettavis eller papiravis.³⁶ Gratis nettaviser er en av de viktigste nyhetskildene etter nyheter på tv.³⁷ En undersøkelse fra 2021³⁸ viser at innholdet i lokalmediene fremdeles er relevant for svært mange til tross for konkurranse fra sosiale medier og andre digitale tjenester og informasjonskanaler. Samtidig har det vært en positiv utvikling i betalingsviljen for digitale nyheter. Videre har norske strømmetjenester, blant annet NRK TV og TV 2 Play, klart å oppnå en sterk posisjon i strømmemarkedet, til tross for konkurransen fra flere globale aktører.

4.1 Tilgang, mediebruk og endrede medievaner

4.1.1 Tilgang til medieplattformer³⁹

Nordmenn har samlet sett bred tilgang til infrastruktur som gjør at de kan benytte seg av det medietilbudet som finnes. Så godt som alle (98 prosent) oppga å ha tilgang til internett i 2020, og tilgangen er like høy i alle aldersgrupper.⁴⁰ De fleste har også tilgang til kringkasting

³⁵ Medietilsynet 2021

³⁶ Mediebedriftenes Landsforening; Betaling for nyheter 2021

³⁷ Kantars 24-timersundersøkelse 2021

³⁸ Moe og Bjørgan (2021). Reuters Digital News Report 2021

³⁹ Hovedkilden i denne gjennomgangen er SSBs mediebarometer 2020.

⁴⁰ SSBs Norsk mediebarometer 2020

av tv via ulike distribusjonsplattformer, som det digitale bakkenettet for tv (21 prosent), kabelanlegg (63 prosent) eller parabolantenne (14 prosent).⁴¹

78 prosent oppgir å ha tilgang til DAB-radio. Andelen økte sterkt fra 2012 til 2018,⁴² noe som kan sees i sammenheng med innføringen av ny radioteknologi fram mot slukkingen av riksdekkende radiosendinger på FM i 2017. Samtidig som tilgangen til DAB-radio har økt, har andelen som oppgir å ha tilgang til lokalradio gått ned.⁴³ Fra 1991 til 2004 var andelen som oppga å ha tilgang til lokalradio, stabil med 85–90 prosent. Da var FM i hovedsak distribusjonsformen. I 2020 oppga 69 prosent å ha tilgang til lokalradio. Sammenliknet med 2010, har det vært en reduksjon på 14 prosentpoeng i andelen som har tilgang til lokalradio. Fra 2005 til 2015 ble det mulig å få tilgang til enkelte lokalradioer via DAB. Til tross for distribusjon både på FM og DAB falt likevel andelen som oppgir å ha tilgang til lokalradio, før den stabiliserte seg på mellom 68 og 73 prosent i perioden fra 2016 til 2019.⁴⁴ Dette kan indikere at mange ikke vet at de har tilgang til lokalradio på DAB. SSBs mediebarometer viser at 69 prosent av dem som har tv, har tilgang til lokal-tv i 2020. Det er en betydelig økning siden 2016, da andelen var 47 prosent.⁴⁵

En stor del av befolkningen har ulike abonnement for å få tilgang til medieinnhold, og andelen som abonnerer på digitale medier, øker klart. Andelen med abonnement på papiravis har falt jevnt siden 2011, og er halvert i løpet av de siste ti årene – fra 69 prosent i 2010 til 33 prosent i 2020. Samtidig har andelen nettavisabonnement økt med 20 prosentpoeng siden 2014, fra 9 prosent til 29 prosent i 2020, og bidrar til å utjevne nedgangen for papir.⁴⁶ Andelen som abonnerer på papiravis, er høyest i gruppen 67–79 år (66 prosent) og lavest i aldersgruppene 20–24 år (17 prosent) og 25–34 år (12 prosent). For den eldste aldersgruppen har det imidlertid vært en nedgang på 18 prosentpoeng siden 2014, ned fra 84 prosent.⁴⁷ For nettavisene er andelen med abonnement høyest i aldersgruppene 35–44 år (33 prosent), 45–54 år (34 prosent) og 55–66 år (36 prosent).⁴⁸ Abonnement på strømmede tv- og filmtjenester har økt betydelig de siste årene. 71 prosent har tilgang til minst én betalt strømmetjeneste, og i gruppen under 45 år er andelen mer enn 80 prosent.⁴⁹

⁴¹ Tallene fra SSBs mediebarometer forteller hvilken distribusjonsplattform befolkningen oppgir å ha tilgang til, og ikke teknisk dekningsgrad.

⁴² SSBs Norsk mediebarometer 2020

⁴³ SSBs Norsk mediebarometer 2020

⁴⁴ SSBs Norsk mediebarometer 2020

⁴⁵ Det finnes ikke tall for 2017 og 2019.

⁴⁶ I første halvår 2021 ble 1,6 prosent av abonnementene solgt som rene papirabonnementer, 53,2 prosent som rene nettavisabonnementer og 45,2 prosent som komplettabonnementer.

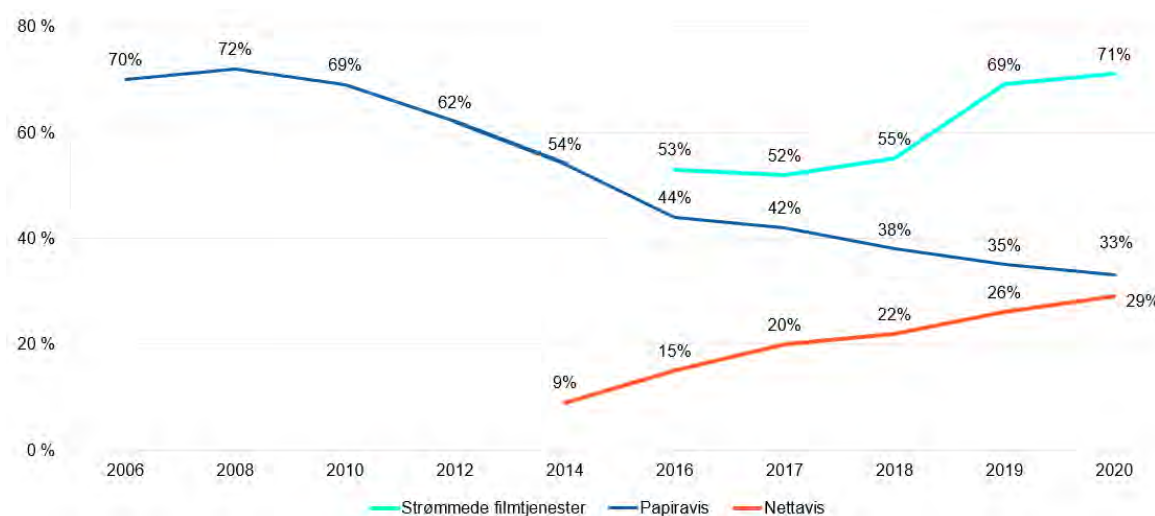
⁴⁷ For perioden 2014–2017 lå andelen abonnement i aldersgruppen 67–79 år på mellom 78 og 84 prosent.

⁴⁸ SSBs Norsk mediebarometer 2020

⁴⁹ SSBs Norsk mediebarometer 2020



Figur 2 – tilgang til ulike medieabonnement 2006–2020 (tall i prosent)



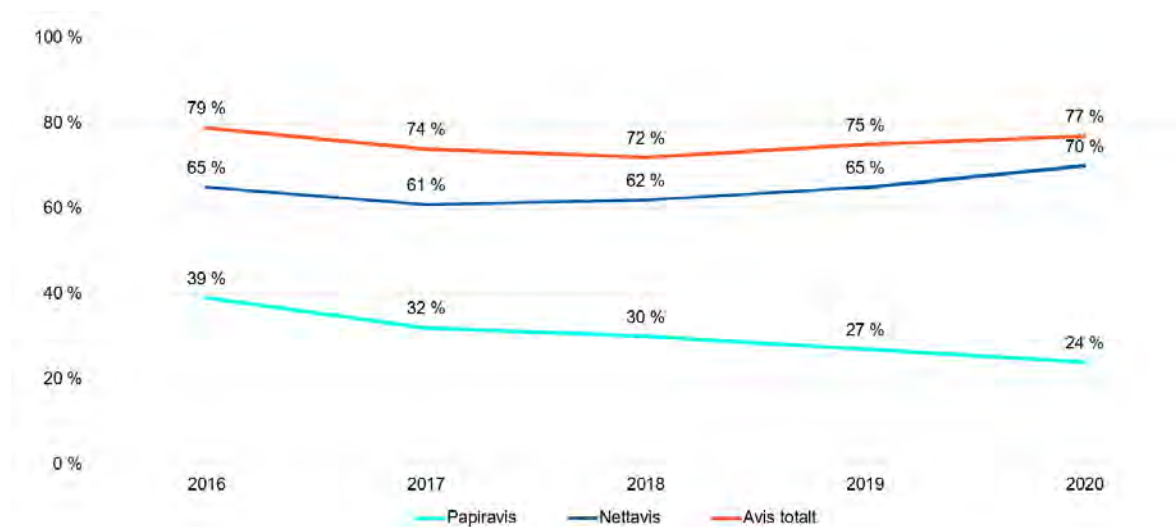
Kilde: SSB Norsk mediebarometer 2006–2020

4.1.2 Mediebruk⁵⁰

Totalt leste 77 prosent papir- eller nettaviser i 2020, den høyeste andelen avislesing på fire år. Selv om den totale avislesingen har økt de siste årene, har det vært en betydelig nedgang i andelen som leser papiraviser, fra 49 prosent i 2014, til 39 prosent i 2016 og videre ned til 24 prosent i 2020. Selv om andelen som leser nettaviser har økt fra 65 prosent i 2016 til 70 prosent i 2020, er økningen vesentlig mindre enn nedgangen i konsumet av papiraviser. SSB hadde fram til 2015 kun målinger for papiravisenes nettaviser. Målingene for nettaviser fram til 2015 er derfor ikke sammenlignbare med målingene fra og med 2016.

⁵⁰ Hovedkilden i denne gjennomgangen er SSBs mediebarometer 2020.

Figur 3 – andelen som har lest aviser en gjennomsnittsdag 2016–2020 (tall i prosent)

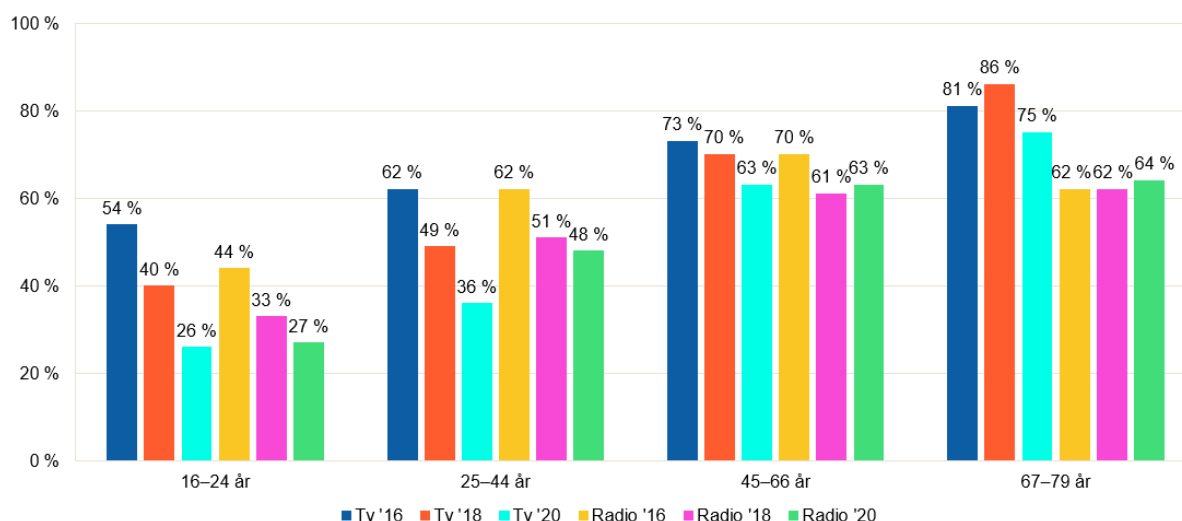


Kilde: SSB Norsk mediebarometer 2020

Fem av ti så på lineær-tv (48 prosent) en gjennomsnittsdag i 2020.⁵¹ De siste ti årene har det vært en markant nedgang i andelen lineære tv-seere. Ifølge SSBs Mediebarometer så 77 prosent på lineære tv-sendinger en gjennomsnittsdag i 2012. I 2020 var det like mange som så på lineær-tv som lyttet lineært til radio (49 prosent). Selv om det har vært en nedgang i andelen som lytter til radio lineært, har utviklingen i radiolyttingen vært mye jevnere enn utviklingen i andelen lineære tv-seere. Likevel har den totale radiolyttingen gått ned med ti prosentpoeng siden 2016. For både lineær tv og radio er det store bruksforskjeller mellom ulike aldersgrupper. Figur 4 viser at langt flere av de eldste (67–79 år) enn de yngste (16–24 år) bruker de lineære plattformene.

⁵¹ Andelene inkluderer direktesendinger på nett.

Figur 4 – andelen som bruker lineær-tv og -radio en gjennomsnittsdag (tall i prosent)



Kilde: SSBs Norsk mediebarometer 2020

I likhet med lytterandelene for radio totalt har lytterandelen for lokalradio vært relativt stabil de siste ti årene, etter en nedgang på 90-tallet og starten av 2000-tallet. Det har likevel vært en liten nedgang i lyttingen. SSBs mediebarometer viser at fem prosent lyttet til lokalradio i 2020, mot åtte prosent i 2018. Høyest er lytterandelen hos aldersgruppene over 45 år. Lytterandelen er noe høyere i Kantars Forbruker & Media-undersøkelse, hvor ti prosent oppga å ha lyttet til lokalradio i 2020.

Figur 5 – lytterandeler lokalradio 1996–2020 (tall i prosent)



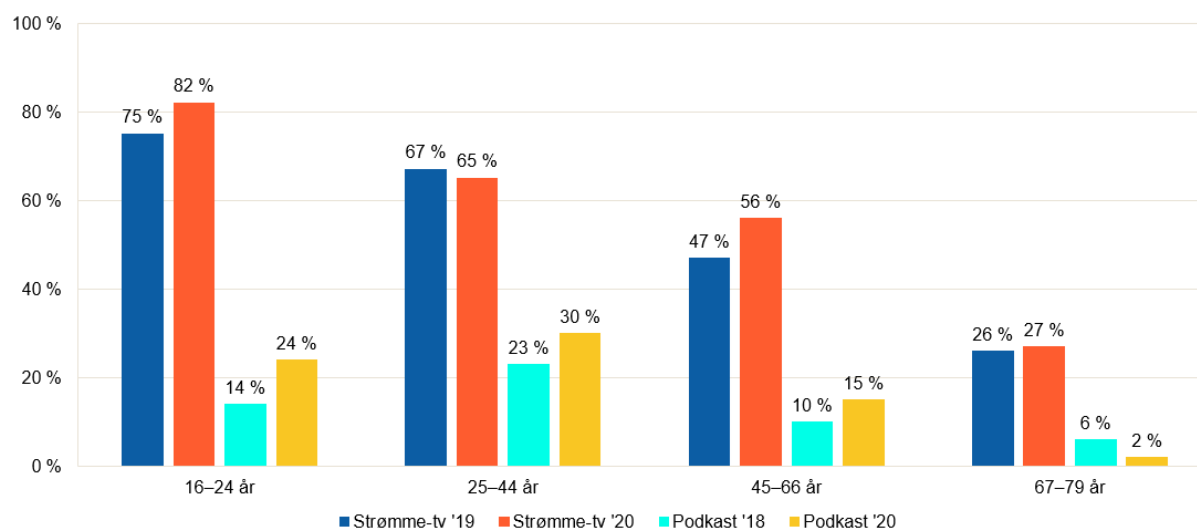
Kilde: SSB Norsk mediebarometer

Andelen i befolkningen som bruker betalte strømmetjenester daglig (film/tv), utgjorde 65 prosent i 2020.⁵² I tillegg strømmet 55 prosent daglig arkivprogram, inkludert tidsforskjøvet

⁵² I perioden 2014 til 2020 er 2016 (70 prosent) og 2017 (58 prosent) to år som skiller seg ut. I de øvrige årene ligger andelen for daglig bruk av betalte strømmetjenester på 60-65 prosent.

seing av program sendt samme dag. Totalt strømmet 83 prosent video- og filminnhold, enten gratis eller betalt.⁵³ Figur 6 viser at bruksmønstret for strømme-tv og podkaster er motsatt av bruksmønstret for de lineære plattformene. Når det gjelder strømme-tv, er bruken vesentlig høyere hos de yngste (16–24 år) enn hos aldersgruppene over 45 år. Når det gjelder podkast, er derimot bruken høyest i aldersgruppen 25–44 år.

Figur 6 – andelen som brukte betalt strømme-tv og podkast en gjennomsnittsdag i 2020 (tall i prosent)



Kilde: SSBs Norsk mediebarometer 2020

Den offisielle TVOV-undersøkelsen fra Kantar viser at tv-seingen økte fra 2019 til 2020, for første gang siden 2009. Økningen fortsatte i første kvartal i 2021. Veksten i tv-konsumet skyldes utelukkende økt tid brukt på de norske tv-selskapenes strømmetjenester.⁵⁴ Tall fra Kantar viser at utenlandske strømmetjenester har en daglig dekning på 39 prosent (høst 2021), mens de norske strømmetjenestene har en daglig dekning på 30 prosent.⁵⁵

Selv om Netflix er den mest brukte strømmetjenesten målt i ukentlig bruk (55 prosent), har de norske strømmetjenestene en sterk posisjon i strømmemarkedet. Mest brukt er NRK TV (49 prosent) etterfulgt av TV 2 Play (27 prosent), Viaplay (23 prosent) og VGTV (18 prosent).⁵⁶ Kantars utstyrsundersøkelse for 2021 viser at 63 prosent abonnerer på Netflix, mot 34 prosent i 2016. 28 prosent abonnerer på TV 2 Play (11 prosent i 2016) og 24 prosent på Viaplay (7 prosent i 2016).⁵⁷

I 2020 lyttet 21 prosent til podkast en gjennomsnittsdag, mot seks prosent i 2016, ifølge Norsk mediebarometer. Den Store Podrapporten viser litt lavere tall for daglig dekning, 17 prosent i 2021.⁵⁸ Samtidig viser rapporten at den totale podkastdekningen har økt fra 60 prosent i 2020 til 65 prosent i 2021, og at økningen er tilnærmet lik i alle aldersgrupper.

⁵³ SSBs Norsk mediebarometer 2020

⁵⁴ https://kant.no/medier/okt_stromming/

⁵⁵ Kantar 24-timers undersøkelse for Medietilsynet, 2021

⁵⁶ Kantar Interbuss Q4 2020

⁵⁷ Kantar 2021. Utstyrsundersøkelsen for TVOV

⁵⁸ Podrapporten ble først gjennomført i 2020. Da var daglig dekning 18 prosent.

Figur 7 – andel som lytter til podkast en gjennomsnittsdag 2016–2020 (tall i prosent)



Kilde: SSB, Norsk mediebarometer 2020

Tall både fra Digital News Report og podrapporten for 2021 viser at de under 40 år i større grad enn de over 40 år lytter til podkast. Tre av fem (59 prosent) i alderen 20–29 år lytter ukentlig til podkast, mens ukentlig lytting for aldersgruppen 40–59 er rundt 28 prosent.⁵⁹

Selv om det å bli underholdt er den viktigste grunnen til å høre på podkast, oppgir 80 prosent av podkastlytterne at de hører på podkast for å holde seg oppdatert.⁶⁰ Podrapporten viser at det er en liten økning i betalingsviljen for podkast, fra 33 prosent i 2020 til 36 prosent i 2021. Størst er økningen i aldersgruppen 30–44 år.

4.1.3 Interesse for – og bruk av nyheter

Nordmenn er interessert i nyheter. Over halvparten oppgir å være svært interessert i nyheter, mens under ti prosent har liten eller ingen interesse for nyheter, viser undersøkelsen Digital News Report 2021. Interessen er litt lavere for lokale nyheter. Høyest er interessen for lokalnyheter i Trøndelag og Nord-Norge (90 prosent⁶¹), mens interessen er lavest i Oslo og omegn (80 prosent). Seks prosent oppgir at de ikke er veldig interessert eller overhodet ikke interessert i nyheter. Det er samme andel som i 2017.⁶²

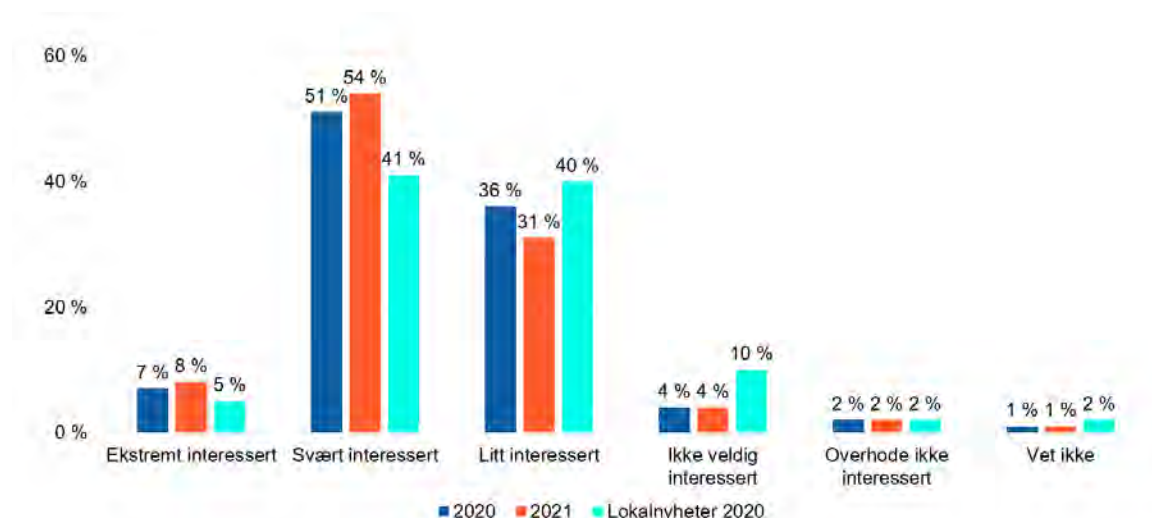
⁵⁹ Den Store Podrapporten 2021

⁶⁰ Den Store Podrapporten 2021

⁶¹ Inkluderer «ekstremt», «svært» eller «litt interessert» i nyheter.

⁶² Sakariassen, Hovden og Moe (2017) Bruksmønstre for digitale nyheter. Reuters Institute Digital News Report 2017

Figur 8 – nordmenns nyhetsinteresse 2021 (tall i prosent)



Kilde: Moe og Bjørgan, Digital News Report 2021 og 2020

Tall fra SSB for 2020 viser at én av fem i alderen 9–79 år ikke har brukt noen kilder for nyheter, verken på tv, radio, papiravis eller nettavis. Inkluderes nyheter i sosiale medier, reduseres andelen til 13 prosent. Det er flere blant de unge, de med lav utdanning og de som av ulike grunner faller utenfor arbeidslivet som unngår nyheter enn i andre grupper.⁶³

En studie fra 2020 som er basert på alle datafilene fra Mediebruksundersøkelsen fra Statistisk sentralbyrå for perioden 1997-2016, har sett på nordmenns samlede nyhetsbruk i denne perioden. Resultatene av studien antyder bare en liten økning i andelen av befolkningen som ikke får med seg nyheter over tid. Selv om valgmulighetene er blitt betydelig større, er det ikke blitt flere nyhetsunnavikere.⁶⁴

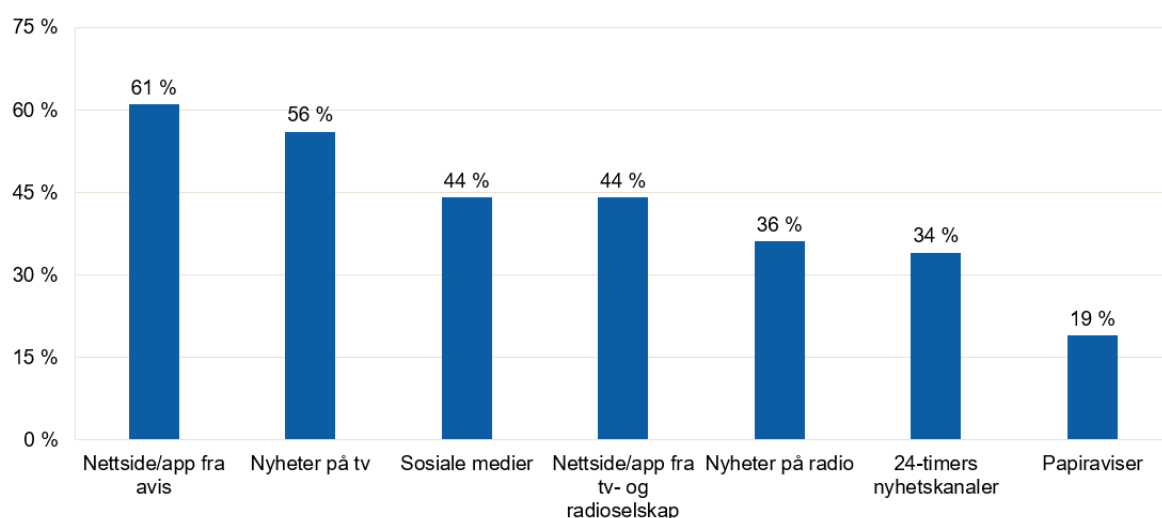
Figur 9 viser ukentlig bruk av nyhetskilder i 2021. 61 prosent bruker nettaviser i løpet av en uke. Det er samme andel som i 2017. Mens ukentlig bruk av nettavis har holdt seg stabil de siste årene, har det vært en nedgang i ukentlig konsum av nyheter via tv, fra 63 prosent i 2017 til 56 prosent i 2021. Tv er likevel den nest mest brukte nyhetskilden. Litt flere enn én av tre konsumerer nyheter via radio og 24-timers nyhetskanaler på tv.

⁶³ SSB har gjort en egen analyse av nyhetsbruk på vegne av Medietilsynet.

⁶⁴ Karlsen, Beyer og Steen-Johnsen (2020). Do High-Choice Media Environments Facilitate News Avoidance? A Longitudinal Study, 1997-2016, *Journal of Broadcasting & Electronic Media*. 64(5); 794-814



Figur 9 – ukentlig bruk av nyhetskilder, 2021

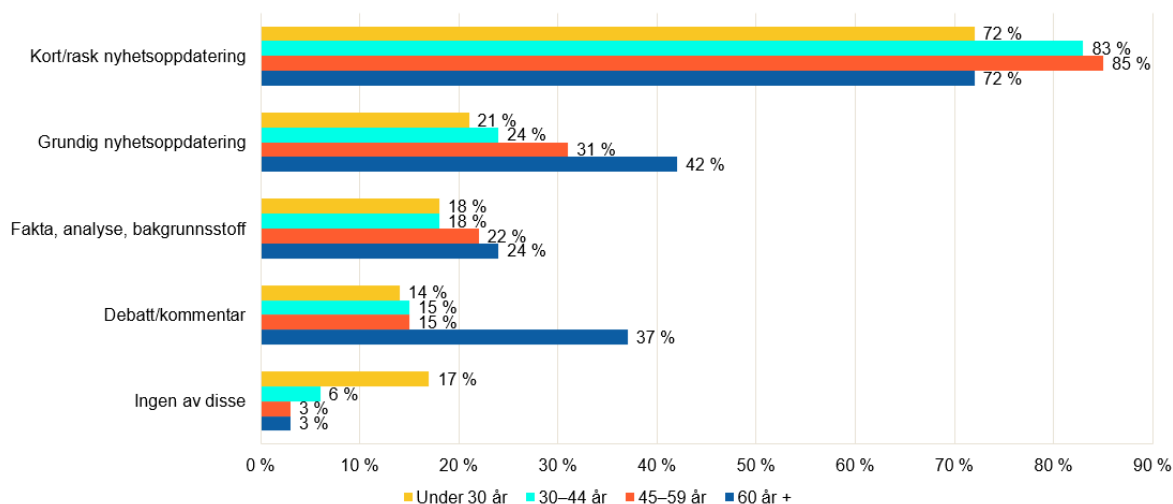


Kilde: Moe og Bjørgan, Digital News Report 2021

Hvordan befolkningen foretrekker å oppdatere seg på nyheter, varierer med alder. Figur 10 viser at de over 45 år i større grad bruker tid på grundige nyhetsoppdateringer og i større grad søker fakta, analyse, debatt og kommentarstoff. De under 45 år foretrekker korte, raske oppdateringer framfor grundig oppdatering, fakta, analyse, bakgrunnsstoff, kommentar og debatt. Mens nettaviser er den viktigste plattformen for kort/rask nyhetsoppdatering, er tv den viktigste kilden for grundig nyhetsoppdatering, fulgt av nettaviser. For de under 45 år er nettaviser den viktigste plattformen for både rask og grundig nyhetsoppdatering, mens tv er den viktigste plattformen for de over 60 år.⁶⁵

⁶⁵ Medietilsynet / Kantar 24 timer 2021

Figur 10 – hvilke av følgende nyhetstyper brukte du tid på i går? Andel av befolkningen i prosent etter kjønn. 2021 (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynet / Kantar 24 timer 2021

Universitet i Bergen har tidligere sett på bruken av nyhetsartikler og nyhetsvideoer på nett.⁶⁶ Undersøkelsen fra 2019 viser at 42 prosent først og fremst leser nyhetsartikler. 37 prosent oppga at de for det meste leser nyhetsartikler, men at de også ser video dersom saken ser interessant ut. I tillegg oppga sju prosent at de leser nyhetsartikler og ser videoer i omtrent like stor grad.⁶⁷ Selv om nyhetsvideoer blir stadig mer utbredt, er de først og fremst et supplement til de skrevne artiklene. Undersøkelsen viser at de under 35 år bruker video noe mer enn de eldre aldersgruppene.

4.1.4 Viktigste nyhetskilder

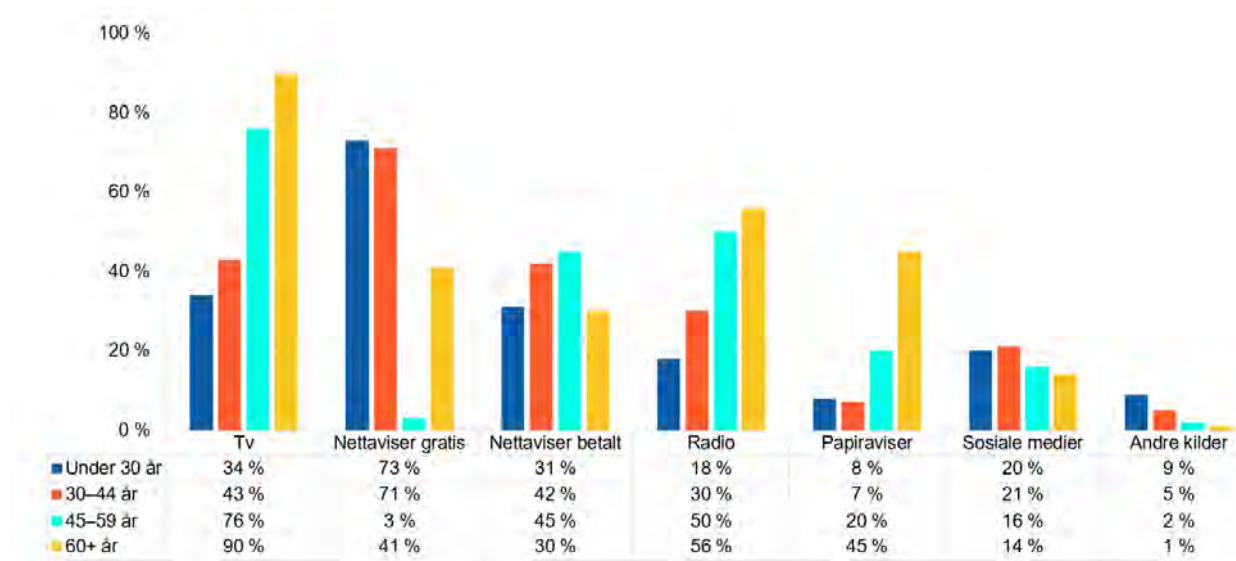
Tv (63 prosent) og gratis nettaviser (58 prosent) er nordmenns to viktigste nyhetskilder. Gratis nettaviser kommer høyest ut som viktigste nyhetskilde i aldersgruppene under 30 år (73 prosent) og 30–44 år (71 prosent), mens en større andel eldre oppgir tv som viktigste nyhetskilde. I gruppen over 60 år oppgir 90 prosent tv som en av sine viktigste nyhetskilder.⁶⁸

⁶⁶ Moe og Bjørgan (2019) Reuters Digital News Report 2019, Universitetet i Bergen

⁶⁷ I undersøkelsen er alternativet formulert som «Leser nyhetsartikler og ser videoer omtrent like mye»

⁶⁸ Kantars 24-timersundersøkelse 2021 på vegne av Medietilsynet

Figur 11 – «Hva er dine viktigste nyhetskilder?». Andel av befolkningen i prosent etter alder. 2021

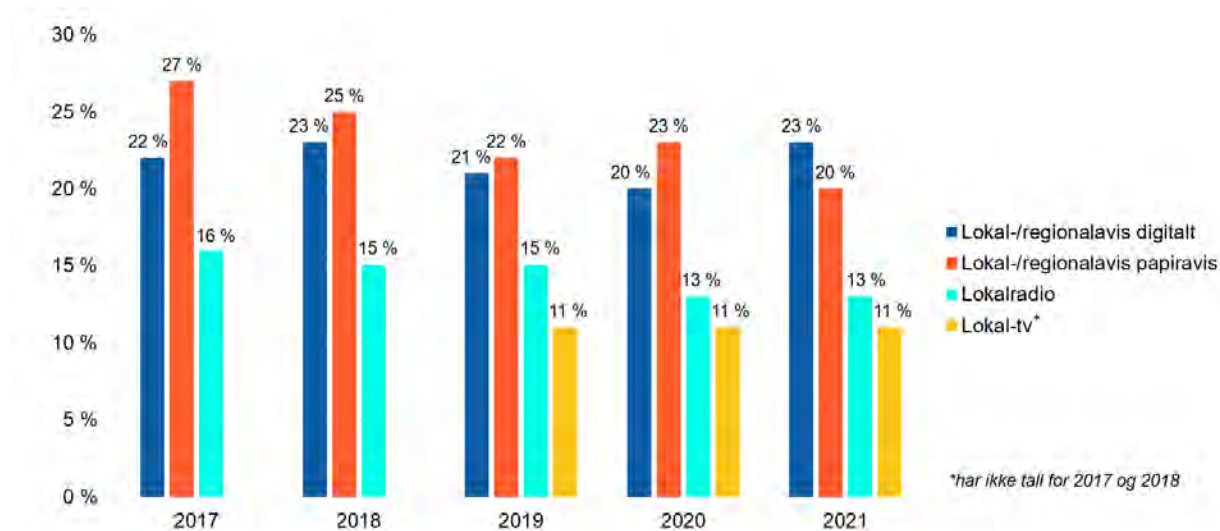


Kilde: Medietilsynet / Kantar 24 timer 2021

Nettavisene til lokale og regionale aviser er de mest brukte kildene for å konsumere lokale nyheter. I underkant av én av fire bruker lokal- og regionmedienes nettavisar i løpet av en uke, mens litt færre bruker deres papiravisar. I perioden 2017–2021 har andelen som bruker de lokale nettavisene holdt seg stabil, samtidig som det har vært en liten tilbakegang for lokalavisenes papiravisar. Andelen som konsumerer nyheter via lokal-tv, er den samme i 2021 som i 2019, mens det har vært en liten nedgang i nyhetskonsument via lokalradio⁶⁹.

⁶⁹ Moe og Bjørgan (2021) Digital News Report-undersøkelsen for 2021, Universitetet i Bergen

Figur 12 – ukentlig bruk av lokale medier for å konsumere nyheter 2020–2021 (tall i prosent)



Kilde: Moe og Bjørgan, Digital News Report 2021

Bruken av lokalaviser sett under ett (nett og papir) viser at 34 prosent oppgir å bruke lokalavisen i løpet av en uke.⁷⁰ Kun NRKs samlede nyhetstilbud (68 prosent), VG (64 prosent), TV 2 (61 prosent) og Dagbladet (41 prosent) når større andeler. Lokalavisen er også den viktigste kilden til nyheter, etterfulgt av lokale tv-sendinger.⁷¹ Lokalavisen er imidlertid mer brukt i områder utenfor Oslo, spesielt i Trøndelag og Nord-Norge, mens lokal-tv og lokalradio er mer brukt på Vestlandet enn i resten av landet. Kantars 24 timers-undersøkelse (2021) viser at en høyere andel i gruppen over 60 år (36 prosent) oppgir NRK og lokal-/regionavis som sine oftest brukte kilder til nyheter enn gruppen under 60. Bruk av lokal-/regionavis som nyhetskilde øker med alder. Lavest er bruken i aldersgruppen under 30 år (15 prosent).

Reutersundersøkelsen fra 2021 viser at innholdet i lokalmediene fremdeles er relevant for svært mange, til tross for at lokalmediene møter konkurranse fra aktører som sosiale medier, offentlige kanaler for lokale og nasjonale myndigheter, Yr/Storm, Finn og andre. Om lag 70 prosent mener at lokalavisen er den beste kilden for å finne informasjon om lokalpolitikk og lokale myndigheter, lokale kriminalnyheter, lokale økonominyheter og lokale sportsnyheter og -resultater. I tillegg er lokalavisen fortsatt en viktig kilde til informasjon om lokale servicetjenester (44 prosent), boliger og eiendom (44 prosent), butikker og restauranter (48 prosent) og skole og utdanning (52 prosent).

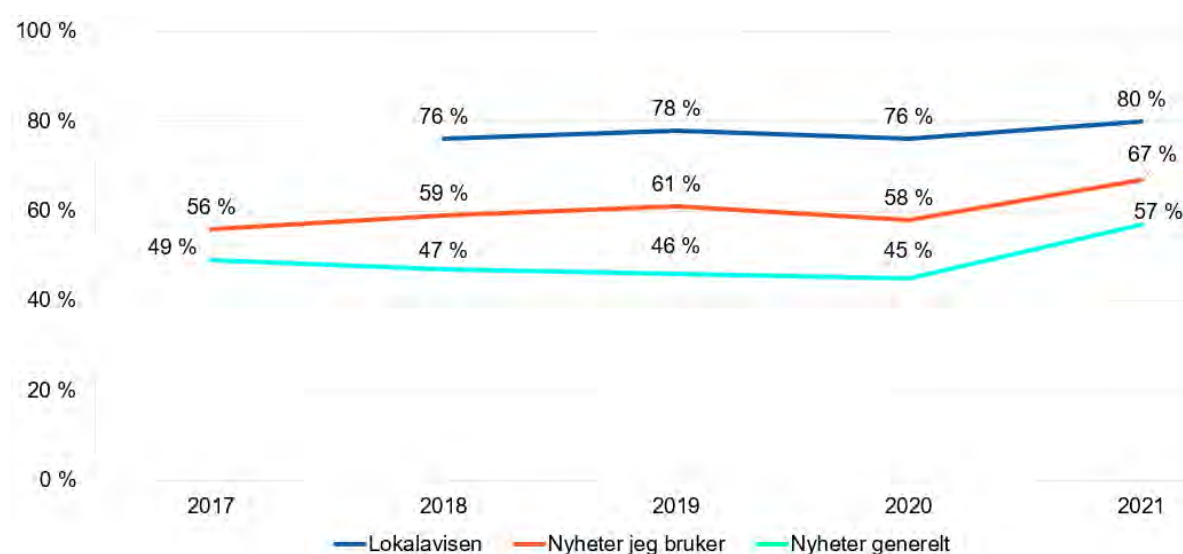
⁷⁰ Andelen skiller ut større regionmedier som Bergens Tidende og Adresseavisen.

⁷¹ Moe og Bjørgan (2020) Digital News Report 2020, Universitetet i Bergen

4.1.5 Tillit til nyhetsmediene og erfaringer med falske nyheter

Nordmenn har stabil høy tillit til allmenkringkasterne og de redaktørstyrte journalistiske mediene. En undersøkelse gjennomført av Universitetet i Bergen (UiB) i 2021 viser at 57 prosent stoler på norske nyhetsmedier, mens 67 prosent oppgir at de stoler på nyhetene de selv bruker.⁷² Undersøkelsene viser at når man ser på tilliten til nyhetsmediene samlet og ikke brutt ned på enkeltmedier, har tilliten til mediene vært økende de siste årene, og særlig fra 2020 til 2021. Videre viser undersøkelsen at lokalavisene har høy tillit blant nordmenn og er blant mediene med høyest tillit i befolkningen. Åtte av ti oppgir at de har tillit til sin lokalavis.

Figur 13 – tillit til nyhetsmediene 2017–2021 (tall i prosent)



Kilde: Moe og Bjørgan, Reuters Digital News Report 2017 til 2021

En undersøkelse gjennomført av Kantar for Medietilsynet i november 2021 måler nordmenns tillit til noen utvalgte nyhetsmedier.⁷³ Undersøkelsen viser at nordmenn har høyest tillit til nyhetene på NRK1 (82 prosent), TV 2 (72 prosent), Aftenposten (62 prosent) og «din lokal/regionavis» (60 prosent). Tilliten til lokalavisene er vesentlig lavere i Kantars undersøkelse sammenliknet med undersøkelsen gjennomført for Universitetet i Bergen. Det er krevende å måle tillit til mediene ettersom det er vanskelig å vite hva respondentene legger i spørsmålet som blir stilt. Hvordan spørsmålet er formulert, kan være en av faktorene som påvirker resultatet. UiB har brukt ordet «pålitelig» framfor «tillit», slik Kantar gjør i sine undersøkelser.

Kantars målinger om tillit ble først gjennomført i mars 2019. Da var tilliten til NRK og Aftenposten like høy som i november 2021. Tilliten til lokal/regionavisene falt imidlertid fra 65 prosent i mars 2019 til 51 prosent i mars 2020. Etter den første nasjonale nedstengningen i forbindelse med koronapandemien har derimot tilliten til lokal- og regionavisene steget til 60

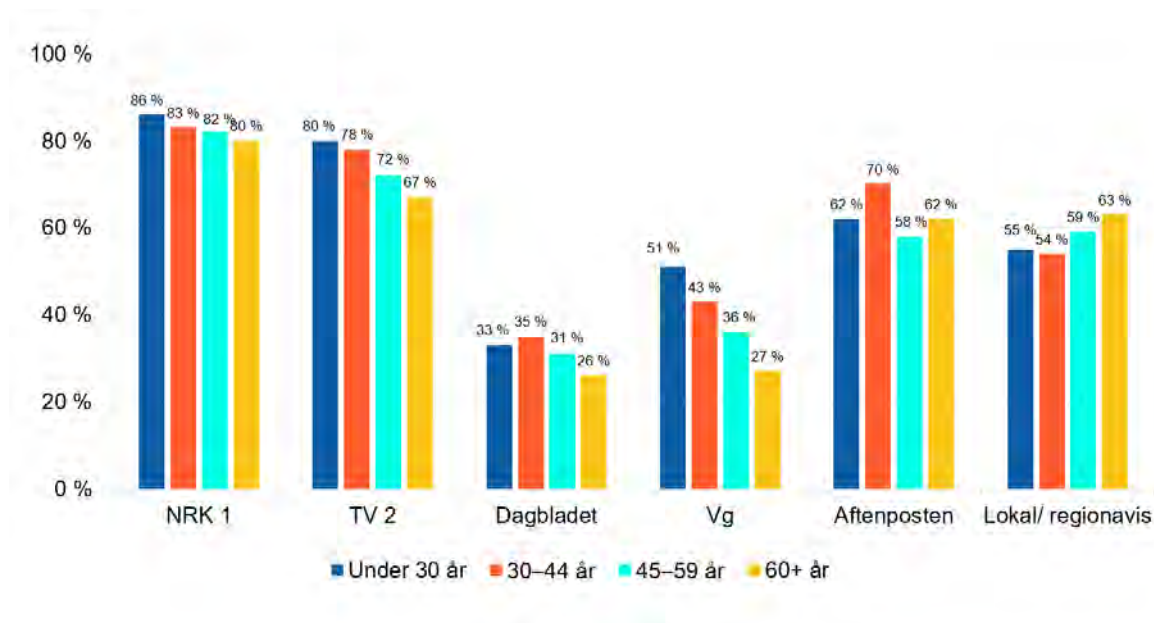
⁷² Moe og Bjørgan (2021) Reuters Digital News Report 2021, Universitetet i Bergen

⁷³ Kantar for Medietilsynet

prosent i november 2021. Også en kvalitativ undersøkelse om innvandreres mediebruk fra 2021 viser at nær samtlige av informantene har høy tillit til norske medier.⁷⁴

Figur 14 viser befolkningens tillit til utvalgte nyhetsmedier brutt ned på aldersgrupper. Figuren viser at de under 45 år har høyere tillit til NRK, TV 2, Dagbladet og VG enn de som er 45 år og eldre. VG har den største differansen i tillitt mellom aldersgruppene. Her oppgir 51 prosent av de under 30 år at de har tillit til avisen, mens kun 27 prosent av de over 60 år mener det samme. Aldersgruppene over 45 år har derimot høyere tillit til sin lokal/regionavis enn de som er yngre enn 45 år.

Figur 14 – ganske/svært høy tillit til utvalgte nyhetsmedier fordelt på alder 2021



Kilde: Medietilsynet / Kantar 24 timer 2021

I Medietilsynets rapport om falske nyheter fra februar 2021⁷⁵ oppgir 44 prosent at de har fått «tilsendt eller kommet over falske eller usanne nyheter» på nettet i løpet av de siste 12 månedene. 68 prosent har opplevd «å komme over informasjon de var i tvil om var sann». Facebook og ikke-redaksjonelle nettsteder er de desidert vanligste kildene for falske nyheter. Universitetet i Bergen har undersøkt befolkningens bekymring for falske nyheter.⁷⁶ Her oppgir 45 prosent at de bekymrer seg for hva som er ekte og hva som er falske nyheter på internett. Over en tredel har ingen formening om dette.

Medietilsynets undersøkelse fra 2021 omfattet ikke spørsmål om nyhetsmedienes ansvar for å hindre spredning av desinformasjon. I en undersøkelse fra 2017, utført på vegne av Medietilsynet,⁷⁷ oppga imidlertid 89 prosent av utvalget at tradisjonelle medier har et «veldig»

⁷⁴ Rambøll (2021) Mediebruk blant innvandrere under pandemien. Undersøkelsen baserer seg på intervjuer med 60 informanter, og er derfor ikke statistisk generaliserbart.

⁷⁵ Undersøkelsen ble gjennomført i november/desember 2020

⁷⁶ Moe og Bjørgan (2021) Digital News Report 2021, Universitetet i Bergen

⁷⁷ Medietilsynet (2017) Undersøkelse om falske nyheter i den norske befolkningen

eller «ganske» stort ansvar for å hindre spredningen av falske nyheter. I tillegg mente 85 prosent at tradisjonelle medier har et «veldig» eller «ganske» stort ansvar for å øke befolkningens mediekompetanse og kildekritikk.

4.1.6 Innholdsmangfold i mediemarkedet

Infomedia Norge har på oppdrag fra Medietilsynet gjennomført en stordataanalyse av det redaksjonelle medieinnholdet i 252 medier.⁷⁸ I modellen⁷⁹ inngår medier med nasjonal, regional, lokal profil og nisjeprofil. I alt er 3 447 584 artikler fra 2020 analysert.

Den største innholdskategorien i analysen av norske medier er sosiale spørsmål (19,6 prosent),⁸⁰ etterfulgt av økonomi (13,3 prosent), politikk (12,6 prosent) og sport (12,1 prosent). Et stort antall artikler er knyttet til saker om koronapandemien. Dette er det naturlig å forvente fra de nasjonale mediene med allmenne profiler som søker å nå et bredt publikum og være dagsordensettende på et nasjonalt plan. Tilsvarende ble de lokale og regionale mediene viktige informasjonskanaler for befolkningen etter den første fasen med nasjonale tiltak da landet gikk over i en fase med større grad av lokale tiltak.

Nasjonale nisjemedier har langt høyere dekning av *politikk* enn de nasjonale breddemediene. Størst er andelen politikk i Vårt Land (29 prosent), Dagen (29 prosent) og Klassekampen (27 prosent).⁸¹ Nettavisen skiller seg ut ved å ha mer *sport* (25 prosent) enn andre bredde- og nisjemedier,⁸² og Finansavisen ved å ha en høy dekning av *økonomi* (46 prosent). Dagsavisen (15 prosent) og Dagbladet (14 prosent) har høy dekning av *kultur* sammenliknet med andre nasjonale breddemedier,⁸³ mens Dagen (13 prosent) har størst andel kulturinnhold blant nisjemediene. Hovedårsaken er at Dagen har en langt større dekning av undertemaet *medier* som kjennetegnes ved begreper knyttet til medier generelt, herunder sosiale medier. De nasjonale nisjemediene har også en mindre dekning av *krim* og *sport* enn breddemediene.

TV 2 (13 prosent) har en noe høyere dekning av temakategorien *livsstil* enn de andre nasjonale breddemediene. Hovedårsaken er at TV 2 har en langt større dekning av undertemaet *familie og oppvekst*, som kjennetegnes av begreper knyttet til barn, oppvekst, ungdom, familie, foreldre og hjem. Dagen (16,7 prosent), Vårt Land (15,9 prosent) og Nationen (13,8 prosent) har størst andel livsstilinnhold blant nisjemediene.⁸⁴

Lokal- og regionmediene har en større dekning av *sosiale spørsmål* enn riksmediene (20,5 mot 14,9 prosent) og en nesten like høy andel som NRK (21,1 prosent). Det er naturlig med

⁷⁸ NRKs bidrag til mediemangfoldet 2021, Medietilsynet

⁷⁹ Det er brukt en metode for temamodellering som benyttes til å avdekke det tematiske innholdet i store mengder tekst. En algoritme ser på hvilke ord som forekommer sammen i artiklene og plasserer ord som ofte benyttes sammen i grupperinger. Disse grupperingene utgjør temaene man får av modellen

⁸⁰ Sosiale spørsmål omfatter underkategoriene avfall, grønn omstilling / bærekraft, familie/oppvekst, helse, arbeidsliv/arbeidssøkere, samferdsel og skole/utdanning (inkl. barnehage).

⁸¹ Til sammenligning har breddemediene Dagsavisen, VG og Aftenposten henholdsvis 19, 17 og 16 prosent politikk.

⁸² Til sammenligning har breddemediene TV 2 og Aftenposten 20 prosent sport, etterfulgt av VG med 18 prosent, mens nisjemediene har mellom 4 og 6 prosent sport.

⁸³ NRK, TV 2, VG og Nettavisen har alle mindre enn ti prosent kultur.

⁸⁴ Livsstil omfatter underkategoriene familie/oppvekst, ferie/markeringer, helse (livsstilsrelatert), mat/drikke, natur/dyr (dyrevelferd, friluftsliv, jakt m.m.), religion (inkl. kirken) og samferdsel (det som påvirker folks hverdagsliv).

tanke på rollen disse mediene har som informasjonskanal i folks nærmiljøer, særlig i forbindelse med en pandemi. Lokal- og regionmediene har også mer om *livsstil* (11,3 prosent) enn riksmidiene (10,2 prosent) og NRK (8,9 prosent). Livsstilsaker handler om temaer som er relevante for folks hverdagsliv – eksempelvis trafikksaker – med typiske oppdateringer som hjelper folk å orientere seg i hverdagen.

Riksmidiene har høyere dekning av *politikk* (17,4 prosent) og *kultur* (10,1 prosent) enn lokal- og regionmediene (henholdsvis 11,3 og 7,2 prosent), og noe høyere dekning av *sport* og *økonomi*.

Analysen av medienes redaksjonelle dekning viser at ulike typer aviser utfyller hverandre. Analysen bidrar dermed til å underbygge at ulike grupper i støtteordningene både hver på sin måte og i sum bidrar til et bredt innholdsmangfold.

4.2 Utviklingen i avismarkedet

4.2.1 Eierstruktur og aktører

Det norske avismarkedet er kjennetegnet av en eiermessig spredning og en desentralisert struktur med et stort antall aviser. Samtidig er svært mange av avisene eid av de tre største konsernene Schibsted, Amedia og Polaris. Markedsandeler målt i opplag viser at disse tre konsernene til sammen kontrollerte 75 prosent av det totale avisopplaget i 2020, mot 70,7 i 2019. I tillegg kontrollerer flere mellomstore konsern og en rekke mindre uavhengige eiere én eller noen få aviser.⁸⁵

Schibsted er landets største aviseier og den største eieren i det nasjonale markedet. Konsernet hadde i overkant av 29 prosent av det totale avisopplaget i 2020. Avisporteføljen inkluderer blant annet aviser som VG, Aftenposten, Bergens Tidende og Stavanger Aftenblad. Amedia er nest størst med en markedsandel på 28,8 prosent. Amedia eier 79 lokale abonnementsaviser over hele landet og den nasjonale publikasjonen Nettavisen og er den største eieren i det lokale/regionale markedet. Polaris er det tredje største aviskonsernet og eier i hovedsak lokale og regionale aviser. Konsernet hadde en markedsandel på 14 prosent i 2020 og eide ved utgangen av 2020 39 aviser – hovedsakelig i Nord-Norge, Trøndelag, Sørlandet og Nord-Vestlandet.⁸⁶

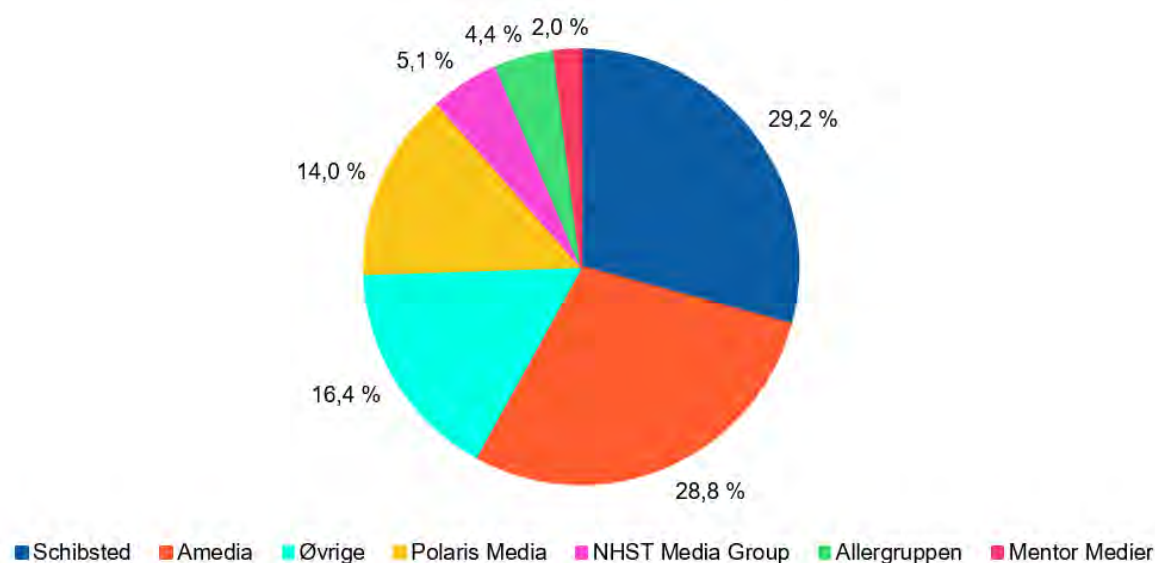
De to øvrige mellomstore konsernene, NHST og Aller Media, kontrollerte henholdsvis 5,1 og 4,4 prosent av det samlede avisopplaget i 2020. Den resterende andelen av det samlede avisopplaget var kontrollert av øvrige uavhengige eiere. Den største eieren i denne gruppen er Mentor Medier med to prosent av opplaget.⁸⁷

⁸⁵ Medietilsynet og Norsk Opplagskontroll

⁸⁶ Medietilsynet og Norsk Opplagskontroll

⁸⁷ Medietilsynet og Norsk Opplagskontroll

Figur 15 – andel av det totale avisopplaget i 2020 fordelt på de største eierne



Kilde: Medietilsynet og Norsk Opplagskontroll

Styrkeforholdet mellom de tre største eierne Schibsted, Amedia og Polaris, har vært relativt stabilt fra 2013 til 2020. Fra 2018 til 2019 økte imidlertid Polaris sin markedsandel noe mer enn foregående år, fra 9,2 prosent til 13,7 prosent, på bekostning av markedsandelen til øvrige eiere. De tre største aktørenes totale eierandel har dermed økt de siste årene. Det betyr at de største eierne har forsterket sin posisjon ytterligere.⁸⁸

Mediekonsernene kjennetegnes av at de i tillegg til aviser, nettpublikasjoner, radiostasjoner og tv-kanaler også eier trykkerier, distribusjonsselskap, forlag, ukeblader, magasiner, produksjonsselskap for tv-program og film, eventselskap, nettsteder for digitale annonser, reklamebyråer og eiendommer. Det enkelte mediekonsern har ulik grad av horisontal og vertikal integrasjon i markedet.⁸⁹

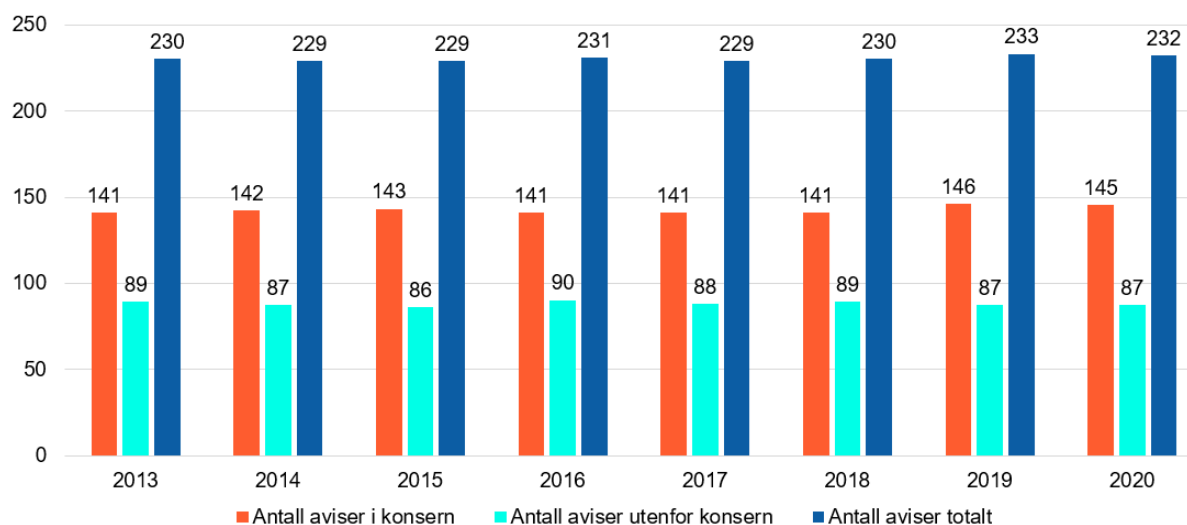
Totalt 232 aviser fikk beregnet opplag i 2020. Av disse var 24 riksdekkende aviser og 208 var regionale/lokale. 87 aviser var utenfor konsern, mens antall aviser i konsern utgjorde 145. I tillegg kommer en lang rekke hyperlokale medier, som det ikke beregnes opplag for.⁹⁰ Åtte av disse tar betalt for innholdet. Eksempler på slike hyperlokale medier er Flatangernytt, Lokalmedia Geita, Midtsiden, N247 og iRisør.

⁸⁸ Medietilsynets database

⁸⁹ Horisontal integrasjon er felles eierskap innenfor samme nivå av verdikjeden, og vertikal integrasjon er felles eierskap i flere ledd i verdikjeden.

⁹⁰ Høgskulen i Volda har tidligere funnet 60 hyperlokale medier.

Figur 16 – antall aviser med beregnet opplag differensiert på eierskapsmodell 2013–2020

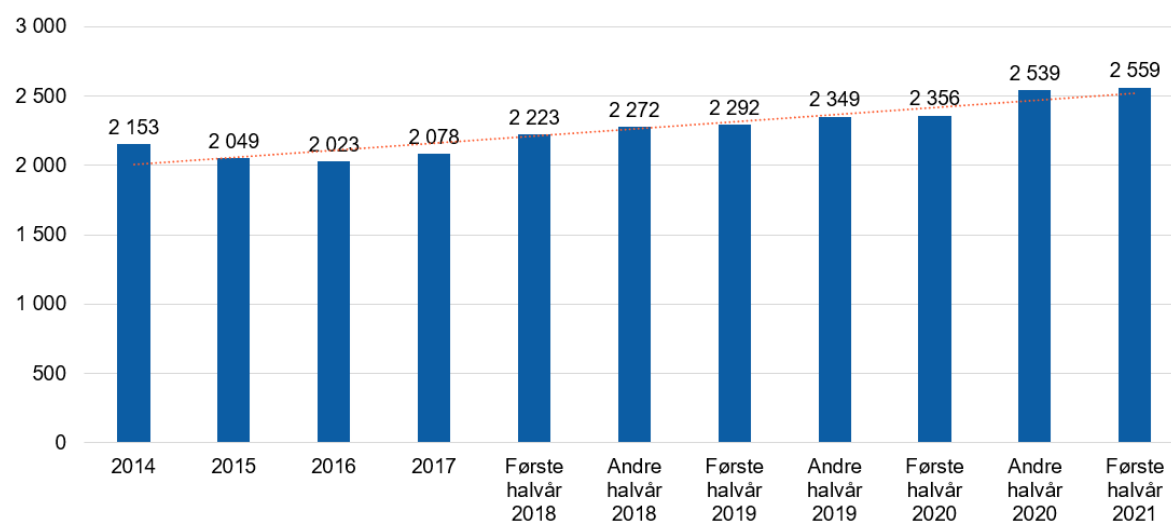


Kilde: Medietilsynet 2021

4.2.2 Endringer i opplag

Etter flere år med fallende opplag har avisene de siste årene hatt en positiv opplagsutvikling. Mens opplaget falt med over 12 prosent mellom 2012 og 2016, var det i årene 2016–2020 en opplagsøkning på om lag 18 prosent. Totalopplaget for norske aviser var i første halvår av 2021 på 2 559 420.⁹¹ Fra første halvår 2020 til første halvår 2021 var det en opplagsvekst på 3,9 prosent. Av 225 sammenlignbare titler hadde 100 titler opplagsvekst fra starten av 2020 til starten av 2021.

Figur 17 – opplagsutvikling for norske aviser 2014–2021



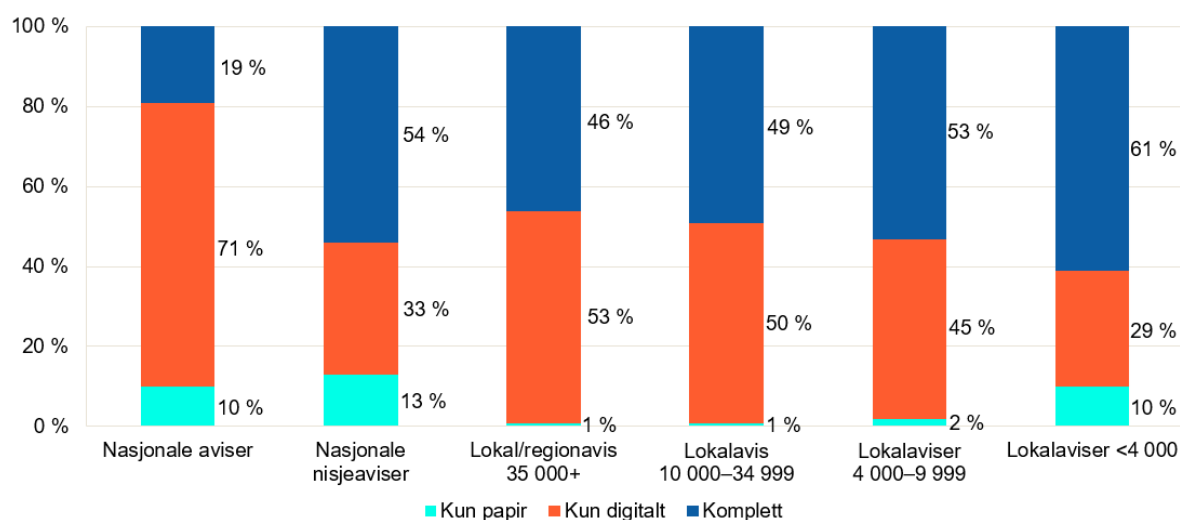
Kilde: MBL og LLA 2021

⁹¹ Mediebedriftenes Landsforening (2021), Medienes opplagstall – første halvår 2021

I første halvår 2021 var det rene papiroplaget kun seks prosent av det totale opplaget, mens det rene digitale opplaget utgjorde mer enn halvparten (51 prosent). Andelen heldigitalt opplag er mer enn doblet fra 2017, da det heldigitale opplaget var 24 prosent av det totale opplaget. Figur 18 viser andelen digitalt opplag første halvår 2021 fordelt på avisenes størrelse. Mens lokalaviser med et opplag på 10 000+ har en digital andel på 50 prosent eller mer, er den digitale andelen på 29 prosent i lokalaviser med mindre enn 4 000 i opplag. Kombinasjonsabonnement, der abonnenten får både papiravis og nettavis (komplett), står sterkest som abonnementsmodell i lokalaviser med under 10 000 i opplag og i nisjeavisene, selv om andelen heldigitalt opplag har økt også i disse gruppene.

I andre halvår 2020 var den digitale andelen høyest blant storbyavisene og de lokale dagsavisene. I disse avisene hadde omtrent 50 prosent av abonnentene avisen kun digitalt. Andelen var lavere i nisjeavisene og de lokale fådagers- og ukeavisene, henholdsvis 16 og 30 prosent. Tallene fra de siste to halvårene viser dermed at det er store forskjeller mellom ulike typer aviser i digitalt opplag, der de store og mellomstore avisene har kommet lengst i utviklingen.

Figur 18 – andel opplag for ulike aviskategorier første halvår 2021 (tall i prosent)



Kilde: MBL og LLA 2021

Sigurd Høsts gjennomgang av avisåret 2020 viser at nesten hele økningen i den digitale andelen fra 2019 til 2020, skjedde i lokalavisene. Hvor stor andel av opplaget som er rent digitalt, varierer fra mer enn 60 prosent for en liten håndfull aviser, og ned til null. For 45 aviser var den digitale andelen mindre enn ti prosent i 2020. De aller fleste av disse avisene er små, uavhengige lokalaviser.⁹²

De digitale abonnementsløsningene gir mediene en mengde data om abonnentene og deres mediebruk. Disse dataene kan blant annet brukes til å mikromålrette annonser, personalisere det redaksjonelle innholdet abonnenten eksponeres for, og presentere det redaksjonelle

⁹² Høst (2021) Avisåret 2020, Høgskulen i Volda

innholdet på måter som rekrutterer nye abonnenter. Digitale abonnenter genererer dermed tilleggsv verdier for medievirksomhetene utover brukerinntektene som sådan.

4.2.3 Andre utviklingstrekk

Samtidig som eierkonsentrasjonen i bransjen har økt, har det vært høy grad av effektivisering og nedbemanning de siste årene, med reduksjoner både i kostnader og i antall journalister (se kapittel 6). Oslo Economics refererer til tall fra Norsk Journalistlag som viste en reduksjon på omtrent 1 000 journalister (omtrent 10 prosent) i norske mediehus i perioden 2011–2018.⁹³ Regjeringen vurderte i mediestøttemeldingen⁹⁴ at denne utviklingen på sikt kan ramme deler av den journalistiske dekningen. Dette kan føre til at journalistikk som bidrar til å differensiere mediene og som stimulerer til økt betalingsvilje, blir prioritert og til at de mindre lønnsomme stoffområdene blir nedprioritert. På lokalt nivå, der mange kommuner i hovedsak blir fulgt av ett nyhetsmedium, kan det i et lengre perspektiv potensielt føre til tematiske og geografiske blindsoner. De siste årene ser vi en økning i antall journalister⁹⁵, noe Oslo Economics forklarer som en naturlig respons på økt lønnsomhet i bransjen.

En artikkel i et spesialnummer av Norsk Medietidsskrift pekte i 2016 på hvordan «redaksjoner bevisst velger vekk stoffområder for å takle dårligere økonomiske tider. I stedet for å kutte etter ostehøvelprinsippet, fjerner redaksjonene dekningen av enkeltområder for å kunne spisse profilen mot de områdene de mener er viktigst».⁹⁶ Et resultat av slike redaksjonelle prioriteringer er at det oppstår hull og blindsoner i hva som dekkes.

Høgskulen i Volda (HVO)⁹⁷ har i 2021 gjennomført en rekke intervjuer med representanter for bransjeorganisasjoner, mediebedrifter og konsern i forbindelse med en rapport til Medietilsynet. Deres informanter forteller at situasjonen som er beskrevet i Norsk Medietidsskrift i 2016, ikke har endret seg de siste fem årene. HVO konkluderer med at de redaksjonelle bortprioriteringene som oppstod i forbindelse med inntektssvikt og nedbemanninger, trolig førte til flere geografiske og tematiske blindsoner. Samtidig påpekes det at disse blindsonene har gitt rom for nye titler og redaksjoner. Blant annet har det vært en utvikling av fagpublikasjonene, som i større grad enn før betjener de feltene som riks- og regionavisene har forlatt. HVO vurderer derfor at det totalt sett er blitt færre tematiske blindsoner i løpet av de aller siste årene.

4.3 Utviklingen i markedet for nasjonale radiokanaler

Det nasjonale radiomarkedet har tre store aktører: NRK, NENT Group (P4-gruppen) og Bauer Media. I radiomarkedet har NRK et særskilt samfunnsoppdrag som offentlig finansiert allmennkringkaster, og det stilles krav til at NRK har redaksjonell tilstedeværelse både nasjonalt og regionalt. Etter at det riksdekkende FM-nettet ble avviklet, er det ikke lenger krav om at Bauer Media og NENT Group skal tilby allmennkringkastingsinnhold. Begge de to kommersielle aktørene har likevel regelmessige nyhetssendinger.

⁹³ Oslo Economics

⁹⁴ Meld. St. 17 (2018–2019), punkt 9.4

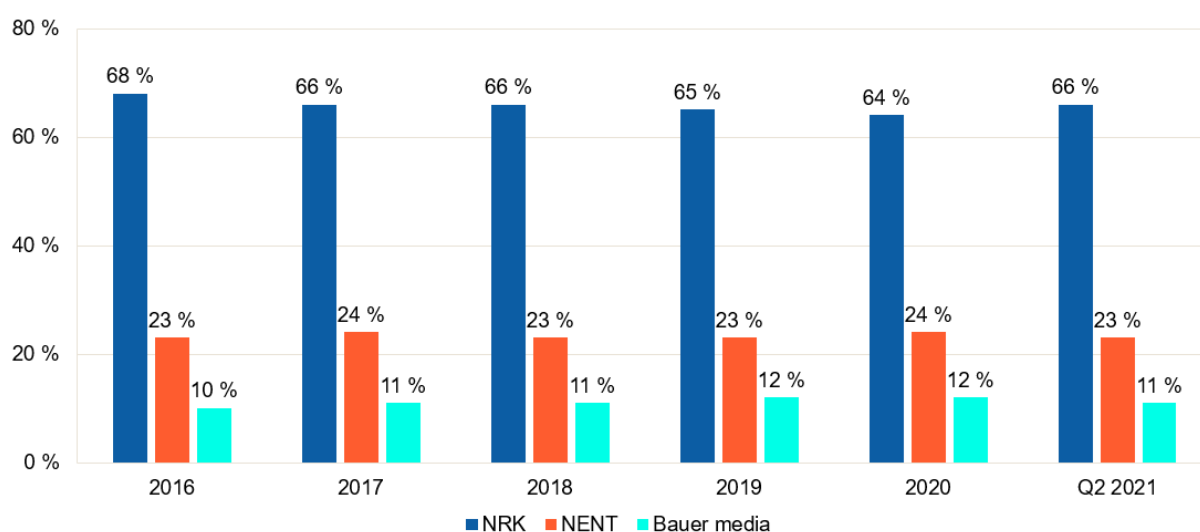
⁹⁵ Oslo Economics

⁹⁶ Dahlstrøm og Hognestad (2016). Nedbemanning som utfordring for journalistikken, *Norsk medietidsskrift*, 23(02)

⁹⁷ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte.

Allmennkringkasteren NRK er den største aktøren i det nasjonale radiomarkedet med en samlet markedsandel på 66 prosent i starten av 2021. NENT Group er nest største aktør med 23 prosent av lyttingen, mens Bauer Media hadde en samlet markedsandel på 11 prosent av den nasjonale radiolyttingen.⁹⁸ I det nasjonale radiomarkedet er antall eiere uendret etter digitaliseringen, men det er etablert flere kanaler. 33 nasjonale kanaler er nå tilgjengelig på DAB. Til tross for økningen i kanaler er styrkeforholdet i den samlede lyttingen til de tre eiernes radiokanaler relativt stabil.

Figur 19 – de nasjonale radioeierens markedsandeler fra 2016 til andre kvartal 2021 (tall i prosent)



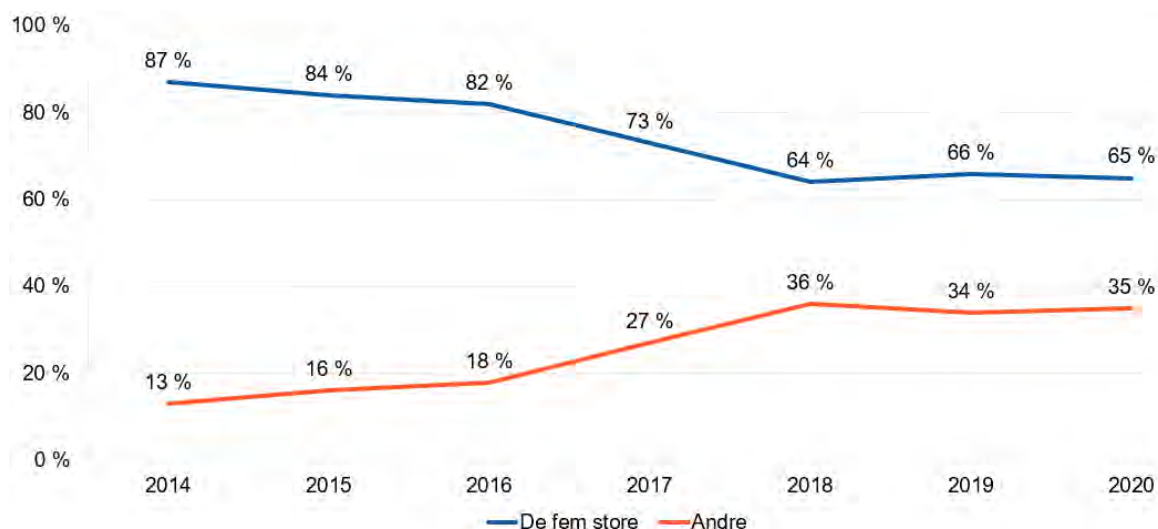
Kilde: Kantar / Nielsen Media Research

De nasjonale kanalene som i dag er tilgjengelige på DAB, er fordelt i de to riksdekkende sendernettene Regionblokk (NRKs kanaler) og Riksblokk I (de kommersielle nasjonale kanalene).

Lyttingen i det nasjonale radiomarkedet skjer i stor grad på de tre NRK-kanalene NRK P1, NRK P2, NRK P3 og de to kommersielle kanalene P4 og Radio Norge. PPM-målingene viser at de «fem store radiokanalene» tapte lyttere, fra 87 prosent i 2014 til 64 prosent i 2018. Øvrige kanaler hadde en vekst fra 13 til 36 prosent i samme periode. Fra 2018 til 2020 har styrkeforholdet vært stabilt. Selv om flest lytter til de fem store radiokanalene, lytter altså stadig flere til andre kanaler.

⁹⁸ Nielsen, PPM

Figur 20 – markedsandeler 2014–2020 for de fem største radiokanalene (P1, P2, P3, P4 og Radio Norge) og andre/øvrige nasjonale kanaler (tall i prosent)



Kilde: Kantar / Nielsen Media Research

Fram til og med 2017 hadde både Radio Norge og P4 status som allmennkringkastere med særskilte allmennkringkastingsforpliktelser og konsesjonsvilkår knyttet til det å drive riksdekkende, reklamefinansiert radio i FM-båndet. Konsesjonsvilkårene inneholdt blant annet krav om å ha en programprofil av allmenn karakter, egenproduserte nyheter og program for både smale og brede grupper. Regjeringen har i sin regjeringsplattform, Hurdalsplattformen, uttalt at de har som mål å sikre «ein kommersiell allmennkringkastar på radio».

4.4 Utviklingen i lokalradiomarkedet

4.4.1 Eierstruktur, aktører og radiokanaler

Det er en stor spredning av lokalradio-konsesjonærer over hele landet. De aller fleste har lokale eiere og lokal redaksjonell tilstedeværelse, og de fleste lokalradioeiere har kun én eller to konsesjoner for radiosendinger i sine lokale områder. I september 2021 var det 485 innholdskonsesjoner i lokalradiomarkedet, fordelt på 204 FM-konsesjoner og 281 DAB-konsesjoner.⁹⁹

De seks største aktørene har til sammen 166 innholdskonsesjoner, noe som utgjør 34 prosent av konsesjonene. Totalt har de seks største aktørene 23 prosent av FM-konsesjonene og 43 prosent av DAB-konsesjonene. Radio Metro AS er den klart største på eiersiden med til sammen 63 innholdskonsesjoner. Lokalradioene Innlandet AS har til sammen 36 innholdskonsesjoner, mens Jærradiogruppen AS har 23 innholdskonsesjoner.¹⁰⁰ De tre største aktørene dekker ulike regioner, og deres tilstedeværelse fordeler seg i hver sine geografiske områder i Norge. Radio Metro dekker Østlandet og Sørlandet,

⁹⁹ Medietilsynet 2021

¹⁰⁰ Medietilsynet 2021

Lokalradioene Innlandet dekker Innlandet, og Jærradiogruppen har konsesjoner i DAB-regioner som dekker Vestfold, deler av Telemark, Rogaland og Sunnmøre.

I tillegg til de tre største lokalradioaktørene er det også andre aktører av en viss størrelse. Johnsen Gruppen har til sammen 12 innholdskonsesjoner, og deres virksomhet har et tyngdepunkt på FM. De to lokalradioaktørene Radio 3,16 AS og foreningen pTro har henholdsvis 18 og 14 innholdskonsesjoner, hovedsakelig på DAB.

Tabell 4 – antall innholdskonsesjoner på FM og DAB hos de seks største lokalradioaktørene og øvrige konsesjoner per 20. september 2021

	Antall konsesjoner	FM	DAB
Totalt antall konsesjoner seks største eiere	166	46	120
Radio Metro AS	63	17	46
Lokalradioene Innlandet AS	36	9	27
Jærradiogruppen AS	23	10	13
Johnsen Gruppen AS	12	8	4
Radio 3,16 AS	18	0	18
pTro	14	2	12
Øvrige	319	158	161
Samlet antall konsesjoner (alle konsesjonærer)	485	204	281

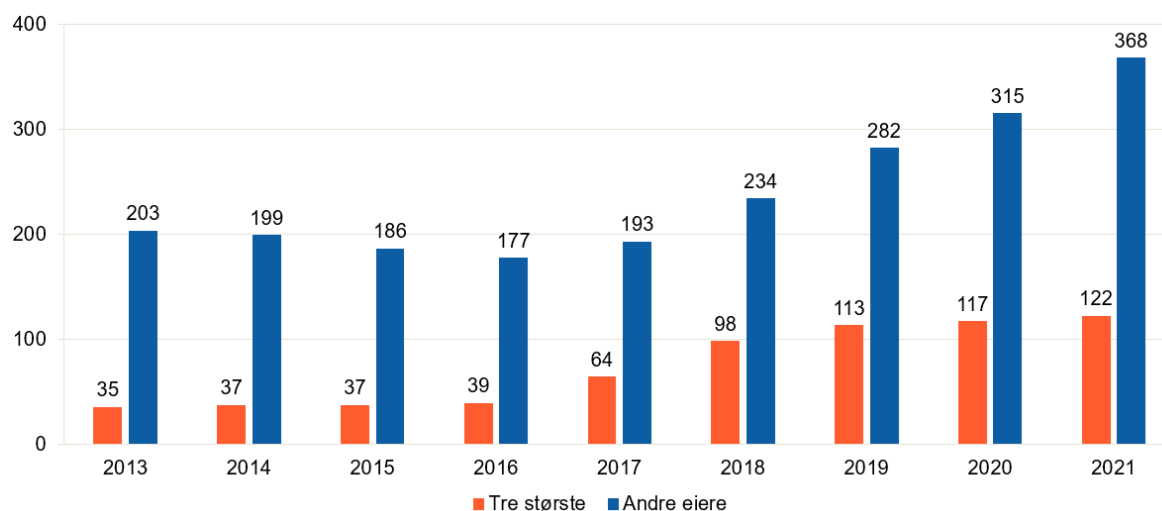
Kilde: Medietilsynet

Siden 2013 og fram til 20. september 2021 har antall innholdskonsesjoner på FM og DAB økt fra 238 til 490. Økningen har særlig skjedd etter 2017. I 2007 var innholdskonsesjonene begrenset til FM-nettet. Fra 2017 er det også tildelt ordinære innholdskonsesjoner for DAB i Lokalradioblokka, noe som har gjort det mulig med flere innholdskonsesjoner enn tidligere (totalt sett).¹⁰¹ Samtidig som antall innholdskonsesjoner har økt, er antall virksomheter (unike konsesjonærer/selskap) redusert fra 225 i 2007 til 152 i september 2021. Det innebærer at flere innholdskonsesjoner er samlet på færre virksomheter.

Figur 21 viser utviklingen i totalt antall konsesjoner i lokalradiomarkedet for FM og DAB fra 2013 til 2021, fordelt på de tre største eierne Radio Metro, Jærradiogruppen og Lokalradioene Innlandet og øvrige eiere.

¹⁰¹ Fram til 2016 ble det også tildelt prøvekonsesjoner på DAB.

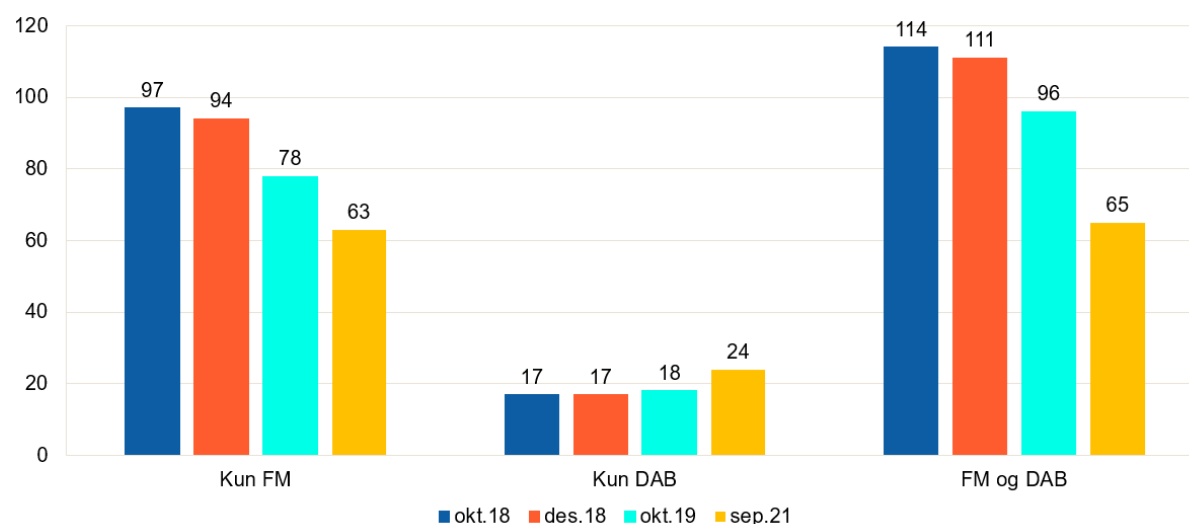
Figur 21 – utviklingen i antall lokalradiokonsesjoner 2013–2021



Kilde: Medietilsynet 2021

Tidslinjen viser en nedgang i antall innholdskonsesjoner på FM og DAB i forkant av digitaliseringen av det riksdekkende nettet. Samtidig økte antall konsesjoner på FM og DAB i denne perioden sett under ett. Økningen startet omtrent samtidig som digitaliseringen av radio, med utbyggingen av senderanleggene i Lokalradioblokka, som for alvor begynte i 2016.

Figur 22 – antall konsesjonærer på FM, DAB eller både FM og DAB 2018–2021



Kilde: Medietilsynet 2021

Flere radioaktører dobbeltdistribuerer på FM og DAB, og noen få sender kun på DAB. Det har likevel vært nedgang i antall radioaktører som dobbeltdistribuerer på begge plattformer eller som kun sender på FM. Størst har nedgangen vært for aktører som både sender på FM og DAB. Samtidig har det vært en liten økning i antall radioaktører som kun distribuerer via DAB. Digitaliseringen gir lokalkringkasterne mulighet til å etablere flere stasjoner. Antall konsesjoner øker både på FM og DAB. Veksten er størst for lokalradioenes tilstedeværelse

på DAB. Den kraftige veksten i DAB-konsesjoner henger sammen med utbyggingen av DAB-sendernettene for lokalradioer. Utbyggingen av Lokalradioblokkene er kostnadskreven, og det er naturlig at de større aktørene i markedet i størst grad driver utviklingen i en oppstartsfase.

4.4.2 Utviklingstrekk for FM, digitalradio og podkast

Det er per november 2021 meldt inn operative lokale DAB-senderanlegg i 34 av Lokalradioblokkens 37 regioner. Regionene uten operative sendere er Sogn (region 21), Namdalen (region 29) og Helgeland (30). Dette viser at utbyggingen av Lokalradioblokkene først og fremst har skjedd i kommersielt attraktive områder med høy befolkningstetthet, mens lokal FM-dekning er mer geografisk spredt. Befolkningsdekningen i regionene som inkluderer de fire største byene, Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim, er høyere på DAB enn på FM. Utenfor storbyene er utbyggingen av lokal-DAB lav sammenliknet med lokal-FM.¹⁰²

På landsbasis er det anslått at Lokalradioblokkene har en befolkningsdekning på cirka 58 prosent, mens befolkningsdekningen for FM-nettet er anslått til cirka 69 prosent. FM-dekningen har dermed en videre geografisk spredning enn dekningen i Lokalradioblokkene.¹⁰³ FM-nettet deler landet i 141 konsesjonsområder, hvor det i flere av områdene er to eller flere separate senderanlegg. Befolkningsdekningen for senderanleggene for lokalradio i FM-nettet varierer mellom ulike geografiske områder med for eksempel 89 prosent i Ryfylke og seks prosent i Sogn.

Medietilsynet har tidligere påpekt at det foreligger reelle økonomiske hindre for overgangen til DAB for mange aktører – både de som kun distribuerer på FM, og de som distribuerer på både FM og DAB. I mange regioner er det få lokalradioer som ønsker og har økonomiske ressurser til å leie seg inn i DAB-nettet. Det store flertallet av DAB-senderanlegg er derfor ofte utbygd og drives av den største lokalradioaktøren i DAB-regionen. Driften av senderanlegget finansieres i praksis av inntektene denne aktøren har fra sine FM-sendinger.¹⁰⁴ Få lokalradioer som kun sender på DAB-nettet, har klart å få en drivverdig økonomi.¹⁰⁵

Lokalradio kan distribueres via bakkenett både på FM og DAB. Selv om tilgangen til DAB-radio har økt de siste årene, har andelen som oppgir å ha tilgang til lokalradio, gått ned. I 2020 oppga sju av ti at de har tilgang til lokalradio, mens nær ni av ti sa det samme i 2008. Mens 78–80 prosent oppgir å ha tilgang til lokalradio i Trøndelag og Innlandet, oppgir kun 60 prosent å ha tilgang til lokalradio i Oslo og Viken. I regionene Nord-Norge, Vestlandet og Agder/Sør-Østlandet er det 72-73 prosent som oppgir å ha tilgang til lokalradio.¹⁰⁶

Kantar har på oppdrag av Norsk Lokalradioforbund (NLR) utarbeidet en framskriving av utviklingen av lyttertall for lokalradio fram til 2026.¹⁰⁷ Kantar estimerer at ni prosent kommer til å lytte til lokalradio i 2022, og seks prosent i 2026. Dette innebærer en nedgang på 40

¹⁰² Medietilsynet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

¹⁰³ Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

¹⁰⁴ Medietilsynet (2019), FM etter 2021

¹⁰⁵ Norsk Lokalradioforbund

¹⁰⁶ SSB, Norsk mediebarometer 2020

¹⁰⁷ Framskrivningen tar utgangspunkt i målingene fra Forbruker & Media-undersøkelsen.

prosent i antall daglige lyttere fra 2018 til 2026. Kantar viser til at kun 14 prosent av de daglige radiobrukerne lytter via FM, samtidig som lytting på FM utgjør 63 prosent av det totale konsumet for lokalradio.

Kantars målinger viser at oppslutningen om lokalradio har falt med 14 prosent fra 2019 til 2020. Nedgangen gjelder særlig de største radiokanalene i og rundt de store byene. Mens nedgangen for lokalradio i mange år har vært størst i aldersgruppen under 30 år, har det siden 2018 også vært en betydelig nedgang i gruppen 30-59 år. Gruppen 40-59 år hadde en daglig oppslutning om lokalradio på rundt 17 prosent i 2018, mot 12 prosent i 2020.

Da Stortinget vedtok å fastsette slukketidspunktet for analog radio til 2017,¹⁰⁸ ble det samtidig bestemt at de fleste og minste lokalradioene hadde behov for noe lengre tid til å gjennomføre digitaliseringsprosessen. De fleste lokalradiokonsesjonene på FM ble derfor forlenget med fem år, fram til 31. desember 2021. I en egen utredning i 2019 vurderte Medietilsynet at lokalradiokonsesjonene på FM burde få en ytterligere forlengelse på fem år.¹⁰⁹ Ved Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2020 (Prop. 1 S (2019–2020), jf. Innst. 14 S (2019–2020)) er det besluttet å forlenge konsesjonene til eksisterende lokalradioer på FM fra 1. januar 2022 til 31. desember 2026 uten ny utlysning. I tråd med forutsetningene i Hurdalsplattformen vil regjeringen gi lokalradio mulighet til å være på FM fram til 2031. Gjennomføringen av dette skal avklares i god tid før konsesjonene utløper i 2026.

En kartlegging Medietilsynet har gjort blant lokalradioaktører¹¹⁰ om satsing på podkast, viser at disse aktørene i liten grad satser på dette. Årsakene er få redaksjonelle ressurser og at det foreløpig ikke finnes modeller som gjør podkast lønnsomt for lokalradioene. Flere har imidlertid samarbeidsavtaler med andre aktører om videreformidling av podkaster. I tillegg legger enkelte lokalradioer ut intervjuer eller utvalgte program som podkast. Blant de få lokalradioene som har satset på podkast, er Radio Metro blant de største aktørene i lokalradiomarkedet.

4.5 Utviklingen i markedet for nasjonale tv-kanaler

Det nasjonale tv-markedet har over lang tid hatt fire store eiere, med den offentlig finansierte allmennkringkasteren NRK og de tre kommersielle tv-virksomhetene TV 2, NENT Group og Discovery som de store aktørene. Samlet har disse fire en markedsandel på mer enn 90 prosent. I tillegg er det et antall mindre aktører, som for eksempel Matkanalen, Frikanalen og TV Visjon. Tv-markedet er i stor grad sentralisert. TV 2, Discovery og NENT har kun nasjonale kanaler, og av de fire store eierne har bare NRK regionale tv-sendinger.

¹⁰⁸ Jf. Innst. 370 S. (2014–2015)

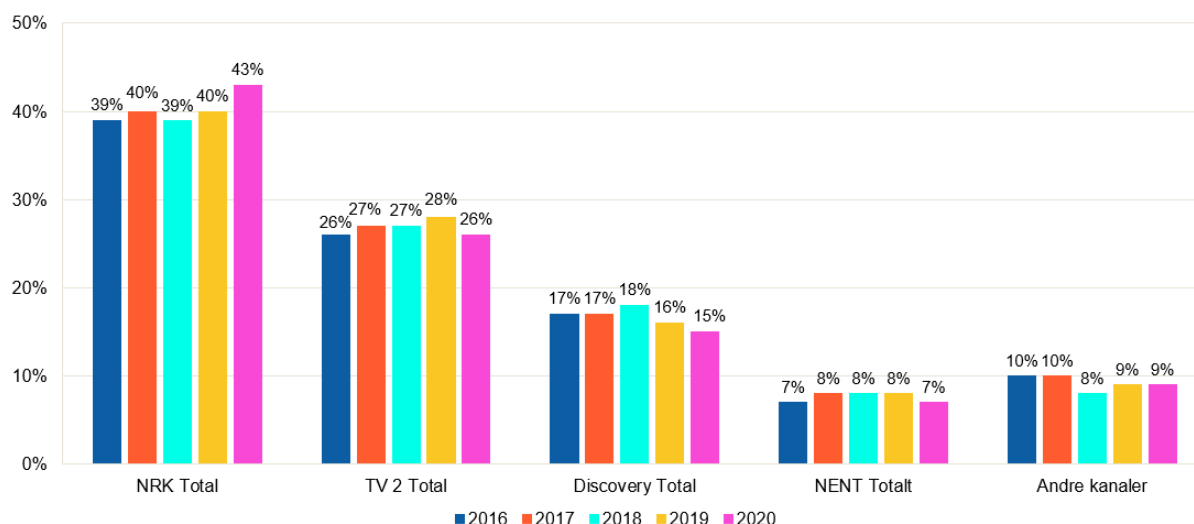
¹⁰⁹ Medietilsynet (2019), FM etter 2021. Anbefaling til Kulturdepartementet om framtidig analog distribusjon av lokalradio i FM-nettet.

¹¹⁰ Radio Metro AS, Lokalradioene i Innlandet, Radio Trøndelag, Radio 3,16, pTro, Jærradiogruppen AS, 1FM Radio, Radio 3 Bodø.



Figur 23 viser markedsandelene fordelt på de største eierne i 2020. NRK hadde en samlet markedsandel på 43 prosent av det totale tv-markedet. Nest størst var TV 2 Gruppen AS, med 26 prosent. Discovery Networks Norway hadde i 2020 en samlet markedsandel på 15 prosent, og NENT sju prosent. Markedsandelene inkluderer ikke selskapenes strømmetjenester.

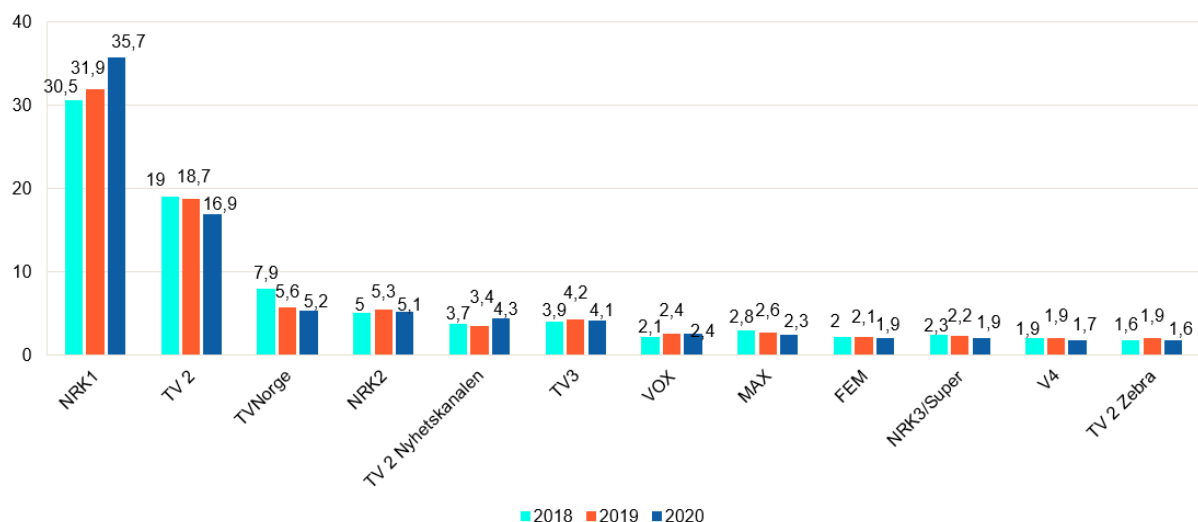
Figur 23 – markedsandeler per tv-aktører – lineære kanaler 2016–2020 (tall i prosent)



Kilde: Kantar Årsrapport for tv-seing 2016–2017 og Årsrapport TVOV 2020

Kun et fåtall kanaler har en markedsandel på over fem prosent. Figur 24 viser markedsandeler for et utvalg tv-kanaler i årene 2018 til 2020. Hovedkanalene til allmennkringkasterne NRK og TV 2 har de største markedsandelene i det samlede tv-markedet. Selv om TV 2 gikk litt tilbake i 2020, er det betydelig avstand til den tredje største kanalen (TV Norge). TV3 (NENT) har tidligere hatt posisjonen som den femte største kanalen, men ble i 2020 forbigått av TV 2 Nyhetskanalen.

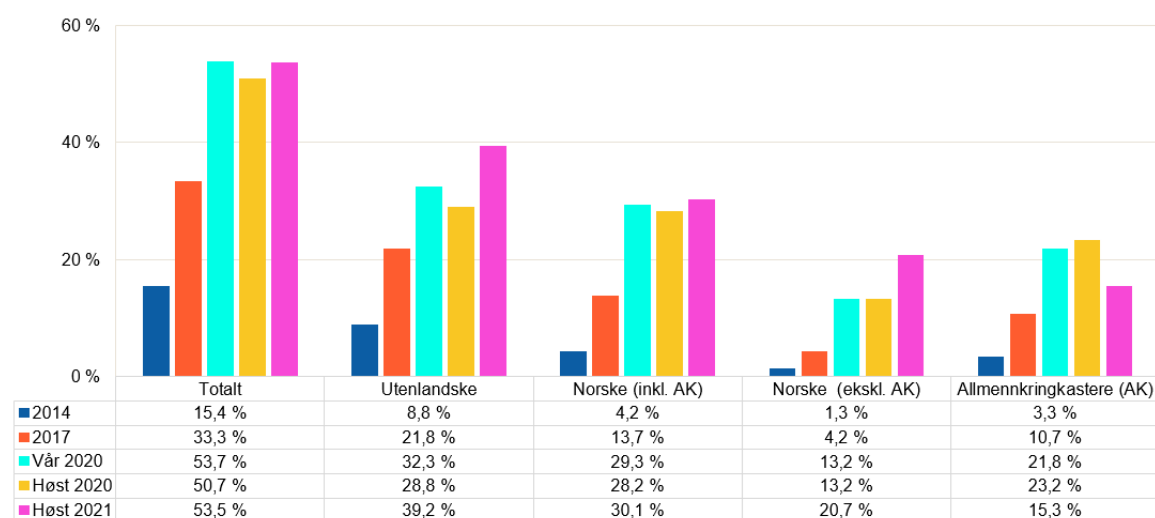
Figur 24 – markedsandeler hos de tolv største kanalene 2018–2020 (tall i prosent)



Kilde: Kantar TVOV-undersøkelsen 2020

Figur 25 viser andelen av befolkningen som bruker norske og utenlandske strømmetjenester i løpet av døgnet, i tillegg til andelen som i løpet av døgnet bruker strømmetjenester fra de norske allmennkringkasterne. Fram til 2020 var det flest som brukte allmennkringkasternes strømmetjenester av de norske strømmetjenestene (NRK TV og TV 2 Play). 22-23 prosent av befolkningen brukte disse tjenestene i løpet av døgnet i 2020. Fra 2020 til 2021 har derimot andre norske strømmetjenester styrket seg, fra 13 til 21 prosent, mens NRK TV og TV 2 Play har gått tilbake. Samlet har likevel de norske strømmetjenestene styrket seg fra 2020 til 2021.

Figur 25 – bruk av tv-strømmetjenester. Utenlandske, norske og allmennkringkastere. Andel av befolkningen i prosent. 2014–2021



Kilde: Kantar 24 timer 2014, 2017, 2020 og 2021. Egen kjøring for Medietilsynet

4.5.1 Kommersiell allmennkringkasting

I Meld. St. 14 (2016–2017) *Kommersiell allmennkringkasting*¹¹¹ anbefalte Kulturdepartementet å tilby offentlig kompensasjon for å sikre en kommersiell allmennkringkaster på tv etter at den tredje avtalen mellom TV 2 og staten gikk ut i 2015. I september 2018 inngikk staten en ny avtale med TV 2, der kanalen kompenseres med inntil 135 millioner kroner hvert år i fem år for nettokostnadene knyttet til å levere allmennkringkastingsinnhold. Avtalen trådte i kraft 1. januar 2019 og varer i fem år fram til 31. desember 2023. For å oppfylle allmennkringkastingsoppdraget skal TV 2 sende egenproduserte riksdekkende nyhetsprogram, norskspråklige program for barn og unge og førstegangsvisninger av norsk film- og tv-drama. Videre skal TV 2 ha en profil av allmenn karakter og interesse, tilby program for både brede og smale grupper og ha en tematisk og sjangermessig bredde i sitt programtilbud. I tillegg skal norskspråklige program utgjøre minst 50 prosent av sendetiden.

Regjeringen har i Hurdalsplattformen uttalt at det er et mål å sikre at det fortsatt skal være en kommersiell allmennkringkaster med hovedkontor og nyhetssendinger utenfor Oslo.

4.6 Utviklingen i markedet for lokal-tv

Tv-virksomheten på lokalt nivå er relativt spredt geografisk. I 2007-2008 ble overgangen til digitalt bakkenett for tv gjennomført, og mange lokal-tv-stasjoner avviklet sin virksomhet. Det førte til en betydelig reduksjon i antall lokal-tv-konsesjoner. I 2009 var det 21 lokal-tv-stasjoner, mot ni stasjoner med sendinger ved utgangen av september 2021. Fem av de ni lokal-tv-stasjonene startet virksomheten etter 2008.¹¹²

Tabell 5 viser antall konsesjonærer og lokal-tv-stasjoner i det digitale bakkenettet og de største eierne. I tillegg sendes TVØstfold via kabelanlegg og parabol. Etter den nye fylkesinndelingen er ni lokal-tv-stasjoner til stede i sju av landets elleve fylker.

Tabell 5 – Lokal-tv-konsesjonærer i det digitale bakkenettet per september 2021

Konsesjonær	Stasjonsnavn	Eier
Mediehuset Altaposten	TV Nord	Polaris Media
TV1 Øst AS	TVØst	OB Studio Produksjon AS
Trønder-TV AS	Trønder-TV	Timm Produksjon AS (68,7%)
TV Agder AS	TV Agder	Media Service AS
TV Haugaland AS	TV Haugaland	Haugaland Media AS
TV Vest AS	TV Vest (Hordaland)	Seks lokale eiere
TV Vest AS	TV Vest (Sør-Rogaland)	Seks lokale eiere
Maxlokal.no AS	TV Sunnmøre LIVE	To lokale eiere
Stiftelsen Solheim Multimedia Solradion	TVØstfold	Stiftelsen Solheim Multimedia Solradion

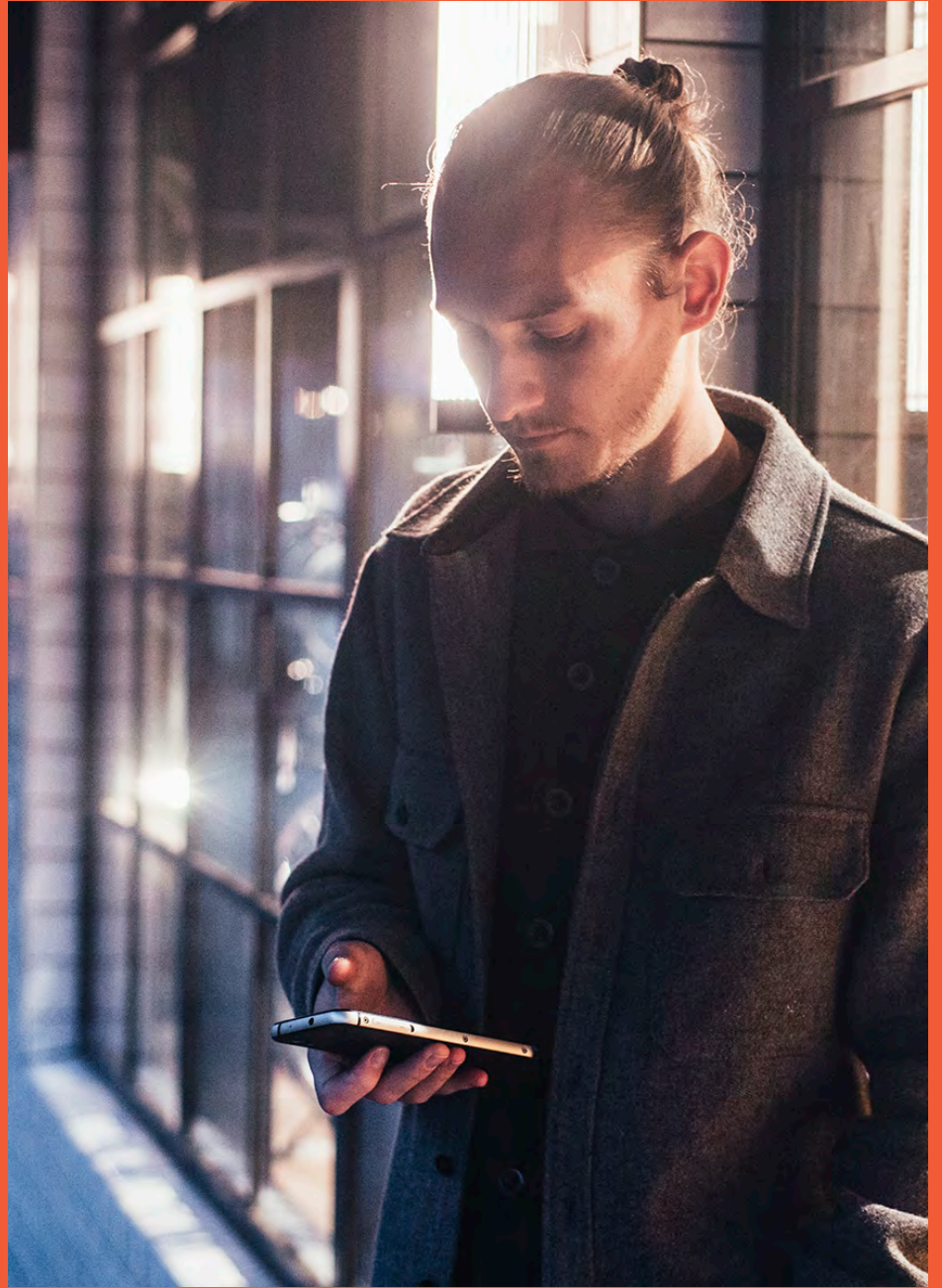
Kilde: Medietilsynet 2021

¹¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20162017/id2524407/>

¹¹² Medietilsynet, RiksTV

Mediehuset Altaposten, som er eid av Polaris, har én av lokal-tv-konsesjonene. Polaris har en sterk eierposisjon i avismarkedet i Troms og Finnmark. Også andre aktører i lokalavismarkedet har tidligere drevet tradisjonelle lokal-tv-stasjoner.

Markedet for lokal-tv er i endring, og store deler av denne virksomheten synes å være i ferd med å bli en integrert del av lokalavisenes digitale tilbud. Aktører som ønsker å distribuere lineære tv-sendinger på nett, skal registrere seg som kringkaster hos Medietilsynet. Ved starten av november 2021 var det 68 registreringer av nett-tv, fordelt på 65 aktører/virksomheter. Av disse var 24 nett-tv-stasjoner registrert av lokalaviser. Tre nye aktører har registrert kringkasting av nett-tv-aktører i løpet av 2021 (per 9. november 2021). Også aktører med lokal-tv-sendinger i bakkenettet formidler tv-sendinger over nett. Andre formidlere av nett-tv er organisasjoner knyttet til etniske minoriteter og livssynsorganisasjoner og små lokale virksomheter.



5 Økonomiske utviklingstrekk og prognoser

Kapittel 5 gjør rede for de viktigste økonomiske utviklingstrekkene i ulike deler av mediebransjen, inkludert effekter av koronapandemien. Kapittelet inneholder også bransjeorganisasjonenes prognoser for den forventede økonomiske utviklingen fram mot 2026.

5.1 Digitalisering og global konkurranse påvirker medienes driftsøkonomi

Ved inngangen til 2000-tallet hadde norske medier og kringkastere det norske mediemarkedet for seg selv. Nasjonale medier betjente det nasjonale markedet, mens lokale og regionale medier betjente lokale og regionale markeder. Mange lokale medier hadde monopol i sitt marked, og etableringsbarrierene var høye. Medieproduktene var i all hovedsak analoge. Inntekter fra annonser i papiravisene var avisenes viktigste inntektskilde, mens kommersiell tv og radio hadde reklameinntekter som eneste inntektskilde. De siste årene har digitaliseringen og global konkurranse endret medienes økonomiske rammevilkår radikalt.

Den norske mediebransjen utenom NRK har hatt om lag 20 milliarder kroner i årlige driftsinntekter de siste ti årene.¹¹³ Samlet hadde avisene og kringkasterne om lag samme lønnsomhet – et driftsresultat på rundt 1,5 milliarder kroner – de fleste årene fra 2012 til 2020. Fram til 2017 var reklameinntekter bransjens viktigste inntektskilde. I 2020 utgjorde brukerinntektene fra salg av abonnementer og liknende nær 60 prosent av bransjens inntekter. Den viktigste årsaken til at andelen reklameinntekter er blitt mindre, er at globale aktører som Facebook og Google har kommet inn på det norske reklamemarkedet. De globale aktørene har økt sin markedsandel i det norske markedet fra sju prosent i 2013 til 35 prosent i 2020 og hentet i 2020 reklameinntekter på 7,1 milliarder i Norge.¹¹⁴ I samme periode tapte avisene nær 3,6 milliarder kroner, eller 49,6 prosent av annonseinntektene. Kostnadskutt på 3,7 milliarder og en økning i brukerinntektene på 0,7 milliarder kroner gjør at avisene har hatt positivt driftsresultat alle år fra 2012 til 2020.

Selv om en stadig større andel av norske medievirksomheters driftsinntekter kommer fra digitale kilder, viser Medietilsynets rapport om medienes driftsøkonomi for årene 2016 til 2020 at bransjen fremdeles i stor grad er avhengig av inntekter fra de tradisjonelle medieproduktene. Nær to tredeler av avisenes driftsinntekter i 2020 kom fra produkter der papiravisen inngår. En enda større andel av lokalradioenes driftsinntekter kommer fra salg av reklameplass på radioenes FM-sendinger. Det er ikke mulig å tallfeste den nøyaktige andelen av tv-virksomhetenes inntekter som kommer fra lineære tv-sendinger, men sannsynligvis er andelen på om lag samme nivå som papirandelen av avisenes driftsinntekter.¹¹⁵

¹¹³ Medietilsynet samler årlig inn regnskapsopplysninger fra avisene og kringkasterne. Disse opplysningene legges i tilsynets databaser og danner grunnlag for beskrivelsen av den driftsøkonomiske utviklingen i dette kapittelet.

¹¹⁴ Mediebedriftenes Landsforening

¹¹⁵ Medietilsynet (2021)

NRKs lisensinntekter var på 5,1 milliarder kroner i 2012. I 2020 var det offentlige tilskuddet til NRK økt til 5,9 milliarder kroner.

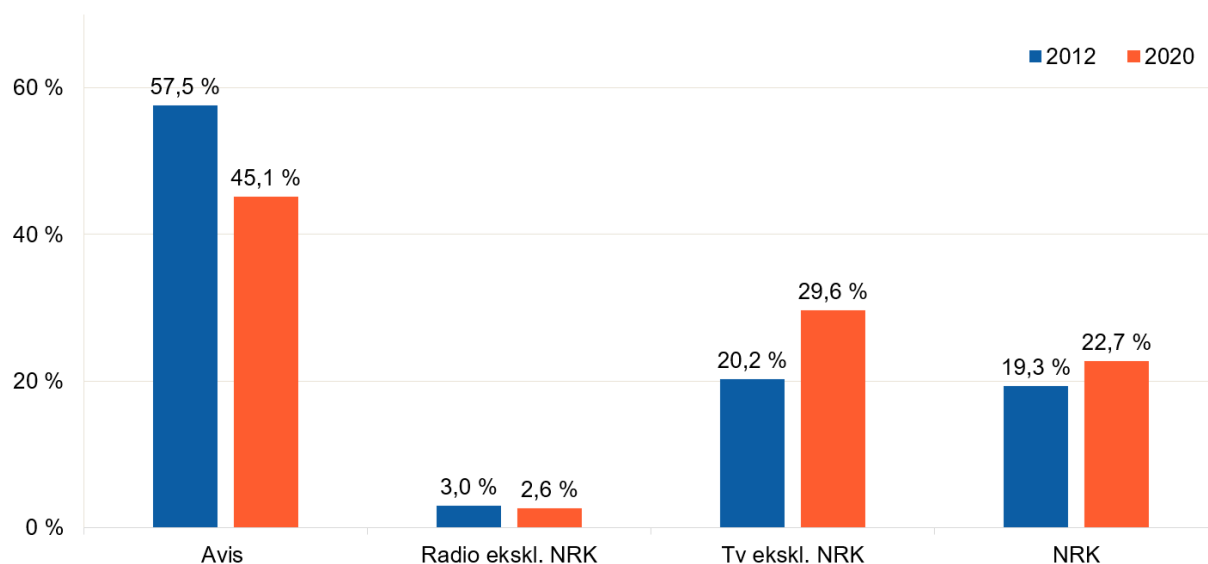
5.2 Den medieøkonomiske utviklingen

Dette kapittelet gjør rede for hovedtrekkene i den driftsøkonomiske utviklingen i norske medievirksomheter i perioden 2012–2020

5.2.1 Inntektsutvikling

Aviser og kringkasting sto for knapt én prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2020 og omsatte for til sammen 26 milliarder kroner dette året. I 2020 utgjorde avisenes driftsinntekter 11,7 milliarder kroner, mens tilsvarende for de kommersielle kringkasterne var 7,3 milliarder kroner og for NRK 5,9 milliarder kroner. Figur 26 viser hvordan mediebransjens samlede driftsinntekter var fordelt mellom ulike typer mediebedrifter i 2012 og 2020. Avisenes andel har falt mest i denne perioden, ned 12,4 prosentpoeng, mens kommersiell tv har økt sin andel mest med 7,4 prosentpoeng. NRKs andel av bransjens samlede driftsinntekter økte med 3,4 prosentpoeng fra 2012 til 2020.

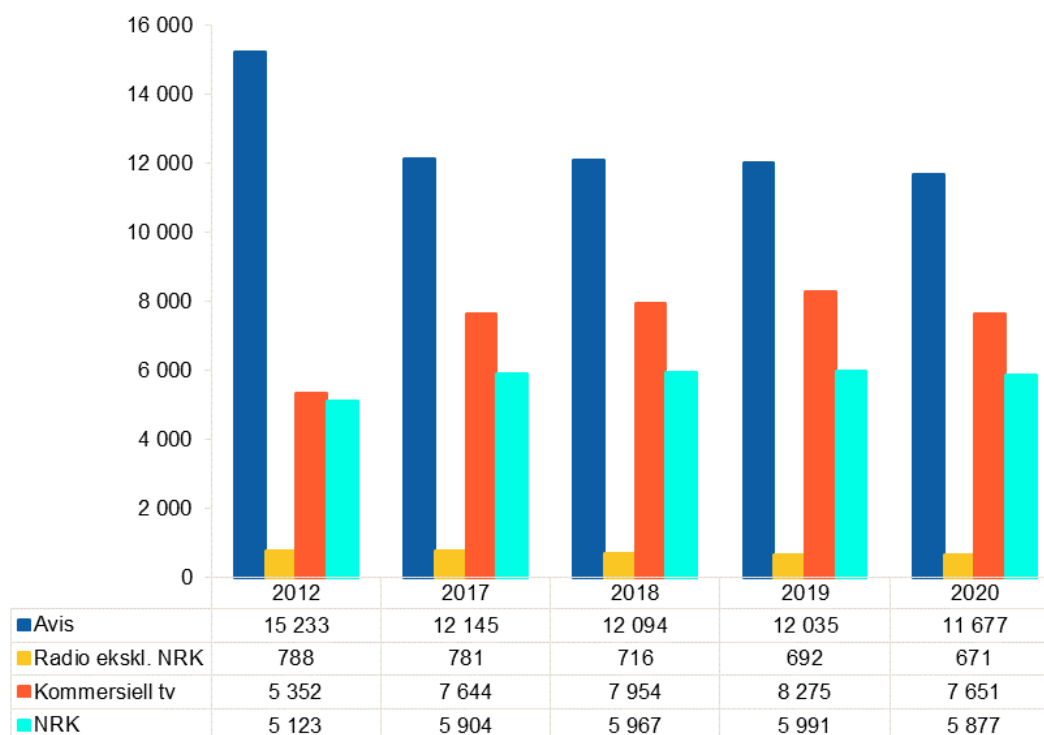
Figur 26 – prosentvis fordeling av mediebransjens samlede driftsinntekter for ulike typer mediebedrifter i 2012 og 2020 (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynet

Medienes samlede driftsinntekter har gått ned med 2,3 prosent fra 2012 til 2020. Koronapandemien kan antas å være hovedårsaken til dette, da hele nedgangen kom i 2020. Figur 27 viser utviklingen i driftsinntektene fra 2012 til 2020 etter type medievirksomhet.

Figur 27 – driftsinntekter for medievirksomhetene i 2012 og 2017–2020 (tall i millioner kroner)



Kilde: Medietilsynet

Driftsinntektene i de kommersielle kringkastingsvirksomhetene økte med 35,5 prosent fra 2012 til 2020, mens inntektsfallet i avisene var på 23,3 prosent i samme periode. For de kommersielle tv-virksomhetene falt driftsinntektene med 7,5 prosent fra 2019 til 2020, mens avisene og radioene hadde et inntektsfall på tre prosent dette året. En stor del av nedgangen i de kommersielle kringkasternes driftsinntekter i 2020 skyldes selskapsmessige endringer i NENT, som blant annet står bak P4 og TV3.¹¹⁶

De kommersielle kringkasterne består av nasjonale kringkastere og lokalkringkastere. Nasjonale kommersielle tv-virksomheter sto for 99,5 av de kommersielle tv-virksomhetenes driftsinntekter i 2020. Det tilsvarte i 7,6 milliarder kroner. Nasjonal kommersiell radio sto for 66 prosent av radioenes driftsinntekter. Det tilsvarte 451 millioner kroner i 2020. Det driftsøkonomiske forholdet mellom nasjonale og lokale kringkastere har ligget fast siden 2016.

NRK økte driftsinntektene med 14,2 prosent fra 2012 til 2020, men hadde en inntektsreduksjon på 1,9 prosent i 2020. Utviklingen i NRKs driftsinntekter har i all hovedsak

¹¹⁶ Medietilsynet anslår vanligvis inntektene som NENT får fra det norske tv-markedet, ut fra opplysninger i konsernregnskapet og årsregnskapene til NENTs norskregistrerte selskaper. På grunn av kompliserende forhold rundt utfisjoneringa av deler av kabel- og satellittselskapet Viasat og endring av prinsippa for føring av regnskapene fra 2019 til 2020, bad tilsynet BDO om å anslå de norske tv-inntektene til NENT for 2020. BDO gav et maksimum-anslag og et minimum-anslag med et spenn på 295 millioner kroner. Tilsynet har lagt til grunn at inntektene til NENT fra det norske tv-markedet ligg midt mellom maksimum- og minimum-anslaget fra BDO.

vært et resultat av størrelsen på offentlige bevilgninger. Fra 2020 ble NRKs finansieringsmodell endret, og NRK finansieres nå over statsbudsjettet.

5.2.1.1 Brukerinntekter

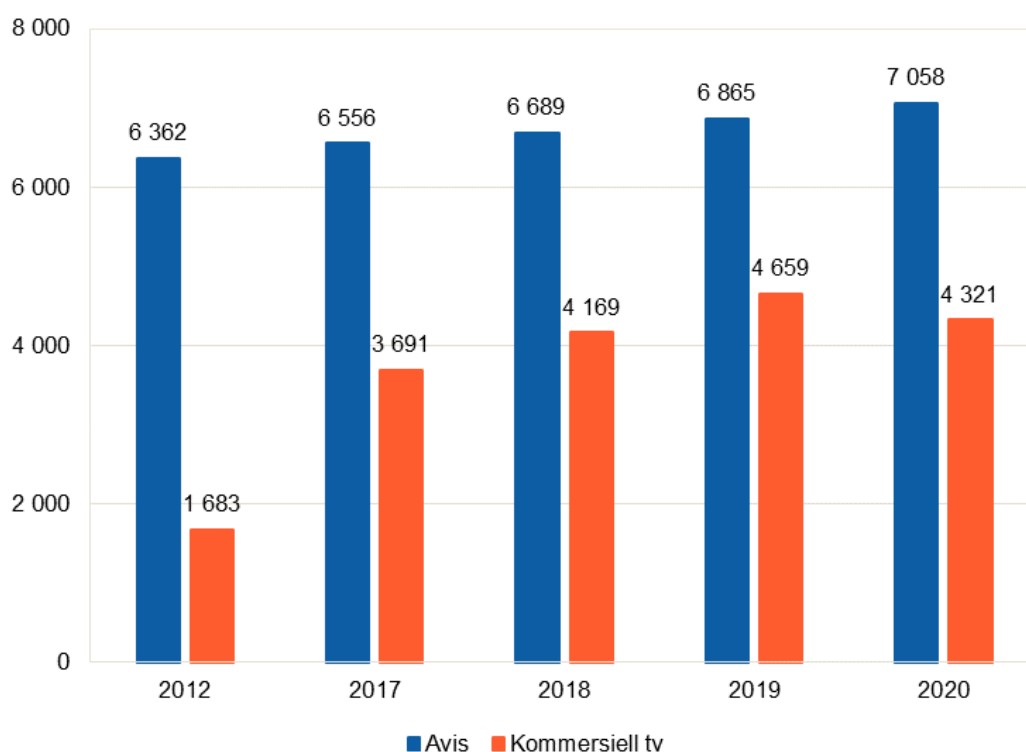
Brukerbetaling er ikke noe nytt i det norske mediemarkedet. Mediebrukerne har vært vant til å betale for avisabonnement og kjøp av enkeltutgaver, men nettavisenes innhold var gratis tilgjengelig for leserne fra starten. Annonse salg var da den eneste inntektskilden knyttet til det digitale avisproduktet. Skarp konkurranse fra de globale aktørene og et betydelig fall i norske mediers annonseinntekter gjorde det imidlertid nødvendig å endre forretningsmodell. I dag tar de aller fleste norske redaktørstyrte medier derfor betalt for deler av sitt digitale innhold, og mediebrukernes betalingsvilje er økende. Mer om betalingsvilje, se punkt 5.2.1.1.2.

5.2.1.1.1 Utvikling i brukerinntekter

Brukerinntektene i norske medievirksomheter utgjorde 11,4 milliarder kroner i 2020 i de selskapene Medietilsynet har opplysninger om.¹¹⁷ De siste ti årene har brukerinntektene økt fra 40 prosent til mer enn 60 prosent av medienes totale driftsinntekter, viser Medietilsynets årlige rapporter om medienes økonomiske utvikling. Figur 28 viser utviklingen i brukerinntekter for aviser og tv-virksomheter i 2012 og fra 2017 til 2020. Brukerinntektene for de kommersielle tv-virksomhetene i 2020 er usikre på grunn av endringer i NENT.

¹¹⁷ 215 aviser, og i tillegg TV2 og Discovery Network Norway

Figur 28 – brukerinntekter etter type medievirksomhet 2012 og 2017–2020 (tall i millioner kroner)



Kilde: Medietilsynet

Økningen i avisenes brukerinntekter skyldes økte inntekter fra salg av digitale abonnement. Tv-virksomhetenes brukerinntekter – distribusjonsinntekter og inntekter fra abonnement på strømmetjenester – har mer enn doblet seg fra 2012 til 2020. Radiovirksomhetene og lokal-tv-virksomhetene har ikke brukerinntekter.

Brukerinntektene utgjorde 62,7 prosent av avisenes driftsinntekter i 2020, mot 42,6 prosent i 2012, en økning på 20 prosentpoeng. Fra 2012 til 2016 sto brukerinntektene stille og utgjorde årlig rundt 6,4 milliarder kroner. I den samme perioden falt avisenes opplag med 12,4 prosent, til 1,96 millioner.

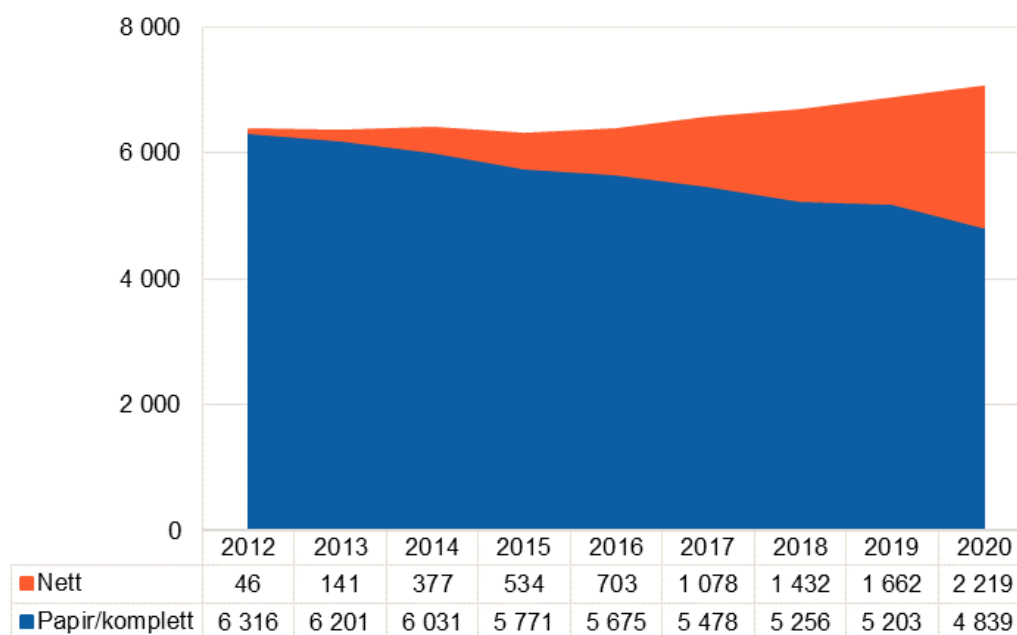
I 2016 ble nettavisene avgiftsmessig likestilt med papiravisene. Etter 2016 har både opplag og opplagsinntekter økt år for år. I 2020 var opplaget på 2,4 millioner, 18,4 prosent høyere enn i 2016. Avisenes brukerinntekter var på 7,1 milliarder kroner i 2020, opp 10,7 prosent, eller nesten 0,7 milliarder kroner fra 2016.

I 2018 hadde 183 aviser¹¹⁸ løsninger for å ta betalt for digitalt innhold, mot 55 aviser i 2014. Det finnes ikke nyere tall for dette, men bransjens offisielle opplagstall viser at kun fem aviser solgte hele opplaget som papiraviser i 2020.

¹¹⁸ Sigurd Høst «Papiraviser og betalte nettaviser», Høgskulen i Volda

Selv om avisenes inntekter fra digitale abonnement har økt, kommer fremdeles størstedelen av brukerinntektene fra abonnementsprodukter der papiravisen er inkludert. Figur 29 viser utviklingen i avisenes brukerinntekter fordelt på rene digitale inntekter og inntekter fra abonnementsprodukter der papiravisen er inkludert.

Figur 29 – utviklingen i avisenes brukerinntekter fordelt på nett og papir/komplett (tall i millioner kroner) 2012–2020



Kilde: Medietilsynet

De rene digitale brukerinntektenes andel av avisenes totale brukerinntekter var 33 prosent i 2020, mot 0,7 prosent i 2012. Det betyr at to tredeler av avisenes brukerinntekter fremdeles kommer fra produkter som inkluderer papiravisen. Brukerinntektene fra salg av rene digitale utgaver ble mer enn doblet med 1,5 milliarder kroner fra 2016 til 2020, mens økningen var på 557 millioner kroner, eller 33,5 prosent, fra 2019 til 2020.

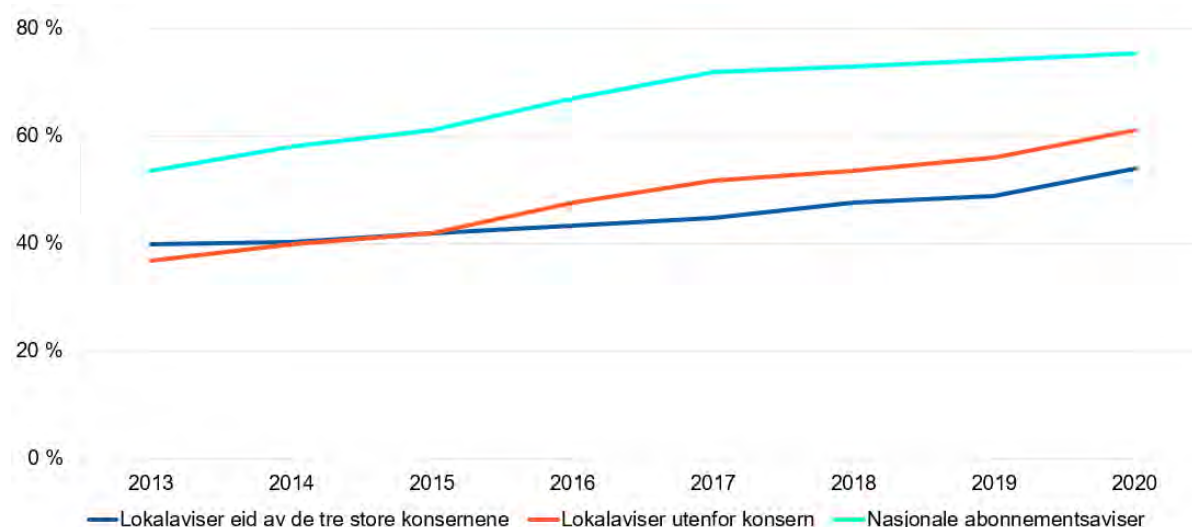
Inntektene fra aviser solgt i løssalg blir stadig mindre. I 2020 utgjorde løssalgsinntektene 15 prosent av de totale brukerinntektene, mot 33 prosent i 2012. Også de tradisjonelle løssalgsavisene selger nå digitale abonnement, såkalte pluss-abonnement.

Utvikling og vedlikehold av de digitale løsningene er krevende, og det er derfor særlig utfordrende for små medier som står utenfor konsernene. Dette illustreres godt av utviklingen i de digitale brukerinntektenes andel av de totale brukerinntektene i konserneide aviser og i aviser utenfor konsern.

Figur 30 viser hvordan brukerinntektenes andel av de totale driftsinntektene har økt for de tre gruppene nasjonale abonnementsaviser, lokalaviser eid av de tre store konsernene og

lokalaviser utenfor konsern i perioden 2013–2020.¹¹⁹ Nasjonale abonnementsaviser er en mangfoldig gruppe aviser når det gjelder eierskap, redaksjonell profil og størrelse. De spenner fra Dag og Tid, Dagen og Nationen til Dagens Næringsliv, Klassekampen og Aftenposten. De fleste av disse avisene er lite attraktive i annonsemarkedet fordi har hatt et lite opplag distribuert over hele landet.

Figur 30 – brukerinntektenes andel av avisenes totale driftsinntekter i ulike typer aviser 2013–2020



Kilde: Medietilsynet

5.2.1.1.2 Økende betalingsvilje for digitale nyheter

Kommersielle medieprodukter har tradisjonelt hatt en tosidig finansiering gjennom annonser og direkte brukerbetaling. Nyhetstilbudet som er tilgjengelig for befolkningen er en blanding av innhold som er gratis, og innhold som er tilgjengelig ved brukerbetaling. Tallene for medie- og nyhetskonsum viser et endret bruksmønster, der konsumet på digitale plattformer øker, mens det faller på papir. Å lykkes med betalingsløsninger for digitalt nyhetsinnhold er dermed en viktig forutsetning for å sikre en bærekraftig driftsøkonomi i avisene.

Norske brukere ligger ifølge Reuters Digital News Report, som utarbeides av britiske Reuters Institute for the Study of Journalism og baseres på undersøkelser i 46 land, på topp når det gjelder betalingsvilje for nyheter¹²⁰. 46 prosent oppgir å ha betalt for eller brukt en betalt digital nyhetstjeneste i 2021, en sterk økning fra 26 prosent i 2017. Økningen forklares med takten i norske nyhetsmediers overgang til digitale plattformer og at norske mediehus har lyktes med å få lesere til å bli betalende kunder på nett.

Analysen fant støtte for at de som betaler for trykte aviser, har en større sannsynlighet for enten å ha betalt eller å uttrykke vilje til å betale for nyheter på nett. Det var også støtte for

¹¹⁹ Det skilles ikke mellom nasjonale og lokale aviser i Medietilsynets databaser i årene før 2013. Denne figuren viser derfor kun utviklingen tilbake til 2013.

¹²⁰ Reuters Institute: Digital News report 2021, side 89

hypotesen om at yngre brukere har større tilbøyelighet til å betale for, eller uttrykke vilje til å betale for, nyheter på nett, noe forskerne satte i sammenheng med at disse brukerne er vant til å betale for nyheter. Analysen fant ikke støtte for hypotesen om at de som bruker allmennkringkasternes nyhetsinnhold på nett, i mindre grad betaler for, eller uttrykker vilje til å betale for, nyheter på nett. Tvert imot så man at det er en positiv sammenheng mellom regelmessig bruk av NRK Nyheter på nett og tilgang til betalte nyheter på nett. Analysen gir ikke grunnlag for å konkludere om hvilken retning sammenhengen går. Det er for eksempel mulig at betalingspraksis på nett gjør folk mer tilbøyelige til å benytte NRKs nyhetstilbud på nett ofte.¹²¹

Tall fra MBLs undersøkelse om betaling for nyheter fra 2021 viser at andelen som oppgir at de har tilgang til betalt nyhetsinnhold fra aviser, økte fra 2017 til 2021. Nær sju av ti (69 prosent) oppga tilgang til abonnement på papir og/eller digitalt i oktober 2021, mot 63 prosent i 2017 og i 2018. Økningen i andelen som abonnerer på aviser, gjenspeiles av en økning i brukerinntekter og drives av sterk vekst i rene digitalabonnement, mens opplagene for papiravis fortsetter å falle. Siden 2018 har den negative utviklingen på papir flatet mer ut, men det skyldes trolig at papiropplaget allerede er blitt svært lavt.¹²²

I forbindelse med Medietilsynets 2021-utredning om NRKs bidrag til mediemangfoldet har Medietilsynet innhentet en analyse fra medieforskerne Erik Knudsen og Hallvard Moe ved Universitetet i Bergen om sammenhenger mellom bruk av NRKs digitale nyhetstilbud og betalingsvilje for digitale nyheter.¹²³ Analysen er basert på survey-data fra Reuters Digital News Report 2021.

Mindre enn én tredel (31 prosent) oppga at de ikke hadde tilgang til betalt nyhetsinnhold verken på papir eller digitalt i 2021. Andelen var 37 prosent i 2017 og 2018.

I figur 31 omfatter *digitale avisabonnement* abonnement på nettavis og kombinasjonsabonnement på papir og nett, og *papiravisabonnement* omfatter rene papirabonnement og kombinasjonsabonnement på papir og nett.¹²⁴ Kombinasjonsabonnement som gir tilgang til betalt nyhetsinnhold både på papir og digitalt, telles derfor med både for samlet papirandel og samlet digital andel. Figuren viser en klar forskyvning fra rene papirabonnement til digitale avisabonnement.

¹²¹ Reuters Institute: Digital News report 2021

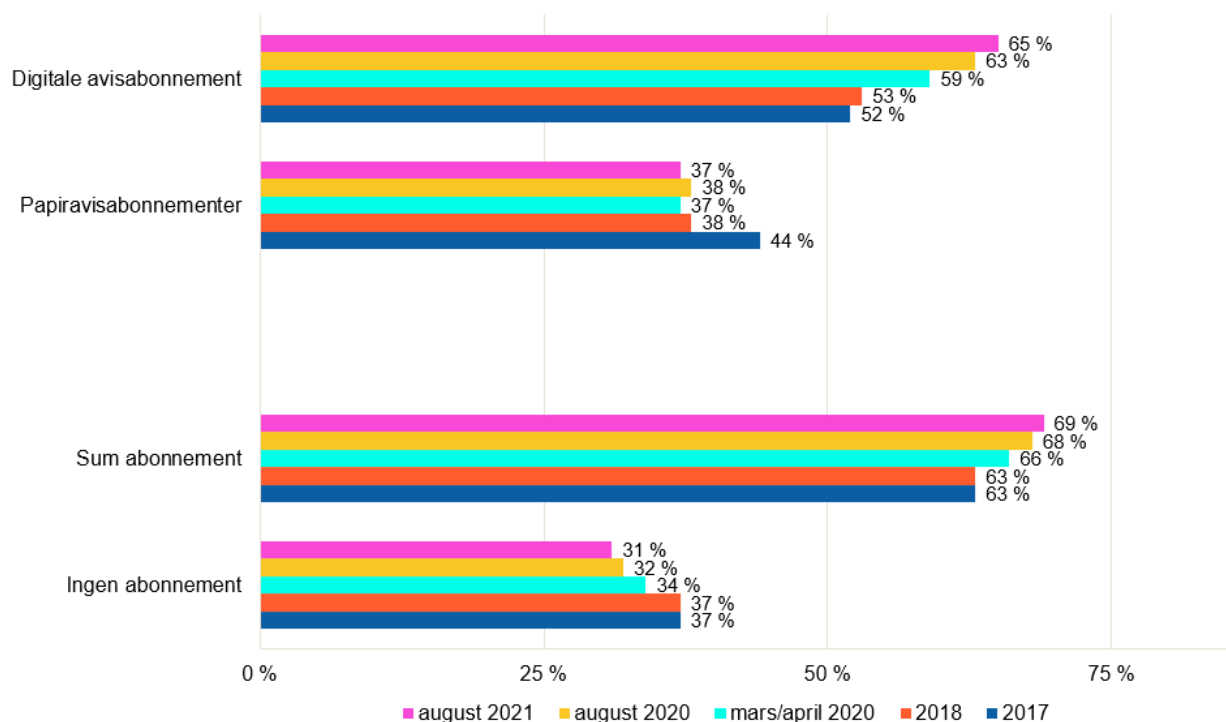
¹²² Oslo Economics

¹²³ Knudsen, Erik og Moe, Hallvard (2021) *En analyse av sammenhengen mellom bruk av NRKs digitale nyhetstilbud og betalingsvilje for digitale nyheter*. Bergen: Universitetet i Bergen.

¹²⁴ Spørsmålsstillingen i MBLs undersøkelse er: «Hvilke abonnement på avis har du eller din husstand?» med to alternativer som teller som papiravis, hhv. «Abonnement på papiravis» og «Kombinasjonsabonnement (både papir- og nettavis)» og to alternativer som teller som nettavis, «Abonnement på nettavis» og «Kombinasjonsabonnement (både papir- og nettavis)». På grunn av metodeendring i MBLs undersøkelse fra og med august-kjøringen er ikke tallene sammenlignbare dersom de brytes ned på de «rene» kategoriene for papir-, kombinasjons- og digitalabonnement.



Figur 31 – «Hvilke abonnement på avis har du eller din husstand?» Andel av befolkningen 2017, 2018, mars/april og august 2020, og august 2021 (tall i prosent)

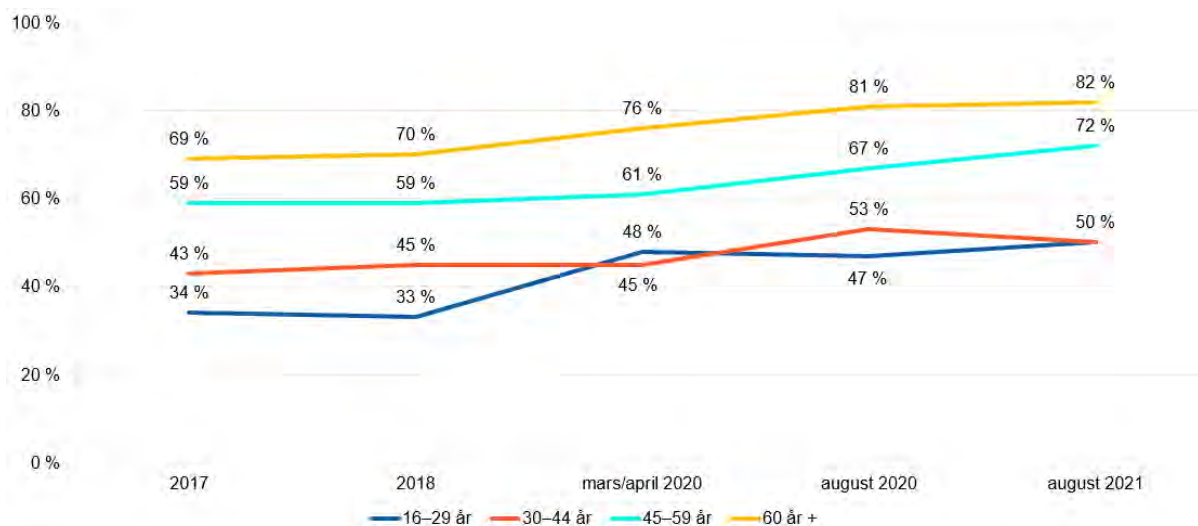


Kilde: MBLs betaling for nyheter 2017, 2018, august 2020 og august 2021. MBLs spørsmål i Kantar 24 timer mars/april 2020.

Tilgangen til papiravisabonnement har vært relativt stabil på rundt 37–38 prosent i perioden 2018–2021. Andelen som har tilgang til digitale avisabonnement øker betydelig i samme periode med 13 prosentpoeng, fra 52 til 65 prosent. Det er altså de rene digitalabonnementene som bidrar til veksten ettersom kombinasjonsabonnementene er regnet med begge steder. Figur 32 viser at tilgang til avisabonnement øker i alle aldersgrupper. Andelen som har tilgang til abonnement øker mest blant den yngste aldersgruppen, 16 til 29 år, der økningen har vært på 16 prosentpoeng fra 2017 til 2021.



Figur 32 – «hvilke abonnement på avis har du eller din husstand?» Digitale avisabonnement. Andel av befolkningen i prosent etter alder, 2017, 2018, mars/april og august 2020 og august 2021



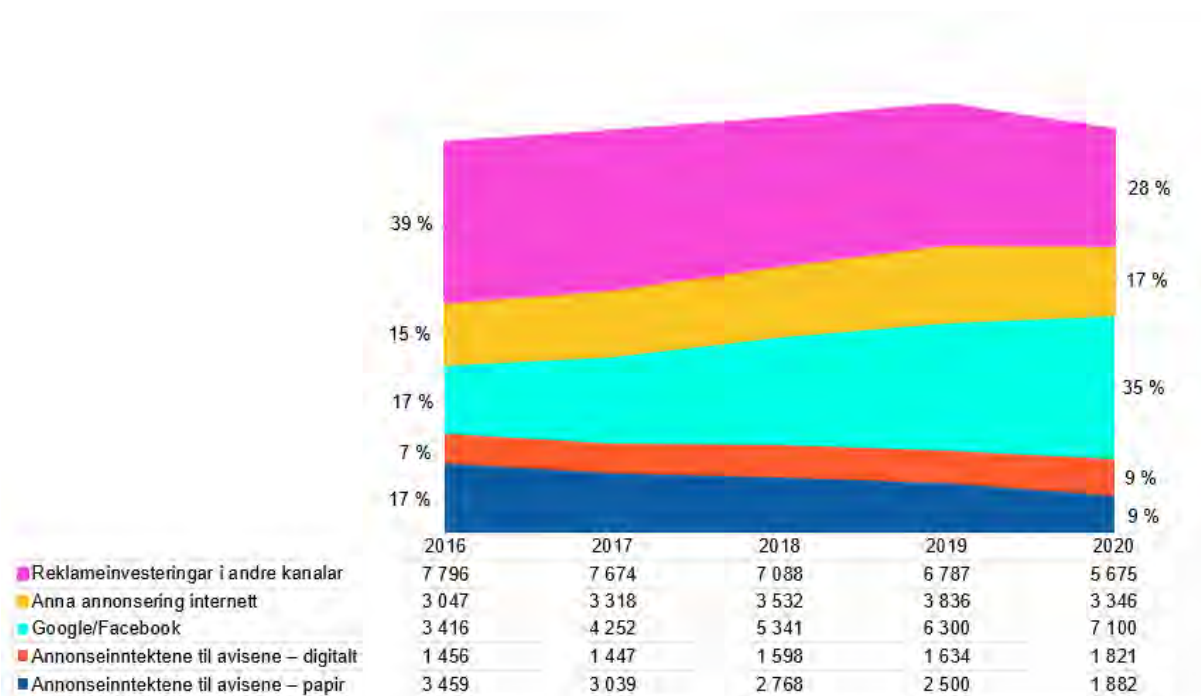
Kilde: MBLs betaling for nyheter 2017, 2018, august 2020 og august 2021. MBLs spørsmål i Kantar 24 timer mars/april 2020. Antall respondenter 1054 (2017), 1134 (2018), 953 (mars/april 2020), 1014 (august 2020), og 1012 (august 2021).

5.2.1.2 Annonseinntekter

Det norske reklamemarkedet har totalt vært på rundt 20 milliarder kroner årlig fra 2013 til 2020¹²⁵, men de norske redaktørstyrte mediens annonseinntekter er betydelig redusert i løpet av disse årene. En viktig årsak er den sterke posisjonen Facebook og Google har utviklet i det norske annonsemarkedet. De globale aktørene har ifølge anslag fra Mediebedriftenes Landsforening (MBL) økt sin markedsandel fra om lag sju prosent i 2013 til 35 prosent i 2020, mens avisenes andel er redusert fra 35 prosent i 2013 til 18 prosent i 2020. MBL anslår at Facebook og Google hentet om lag 7,1 milliarder kroner fra det norske reklamemarkedet i 2020. Figur 33 viser markedsandelene for norske og globale aktører i reklamemarkedet fra 2016 til 2020. Facebook kom inn i det norske reklamemarkedet rundt 2013. Det finnes ingen anslag for Facebooks markedsandeler i reklamemarkedet før 2016 og ingen tilgjengelige anslag for Googles markedsandeler før 2013.

¹²⁵ Institut för reklam och mediers årsstatistikk for det norske reklamemarkedet.

Figur 33 – markedsandeler i det norske reklamemarkedet fordelt på de globale aktørene, avisene og øvrige norske aktører 2016–2020 (tall i millioner kroner)



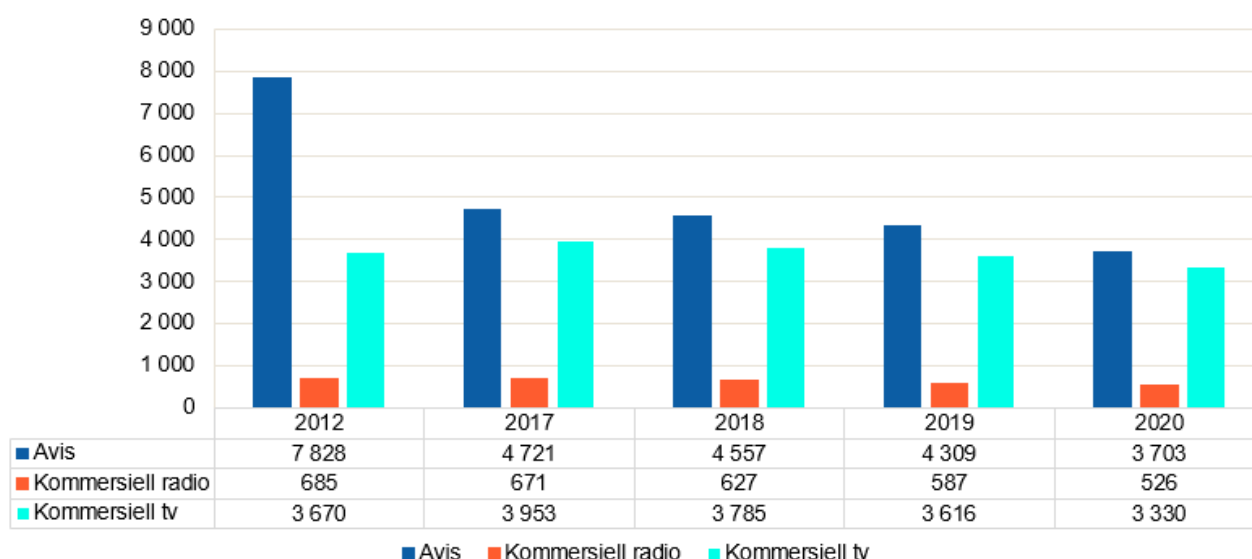
Kilde: Medietilsynet

Utviklingen i annonseinntekter

I 2020 utgjorde de totale annonseinvesteringene i Norge 19,8 milliarder kroner. Det er 1,2 milliarder kroner eller 5,7 prosent mindre enn året før. Avisenes og kringkasternes samlede reklameinntekter var på sitt høyeste i 2012 med 12,2 milliarder kroner. Totalt solgte medievirksomhetene reklameplass for om lag 7,6 milliarder kroner i 2020, ned 38 prosent fra 2012. Medievirksomhetens annonseinntekter gikk med 954 millioner kroner eller 11,2 prosent fra 2019 til 2020.

Figur 34 viser fordelingen av reklameinntekter mellom aviser, radio og tv i 2012 og perioden 2017–2020.

Figur 34 – annonseinntekter etter typer medievirksomhet 2012 og 2017–2020 (tall i millioner kroner)



Kilde: Medietilsynet

Avisene har i løpet av de ti siste årene mistet sin dominerende posisjon og rolle som foretrukket annonseringskanal blant de redigerte mediene. Mens avisenes annonseinntekter var nær dobbelt så høye som i de kommersielle kringkasterne i 2012, var de like høye i 2020.

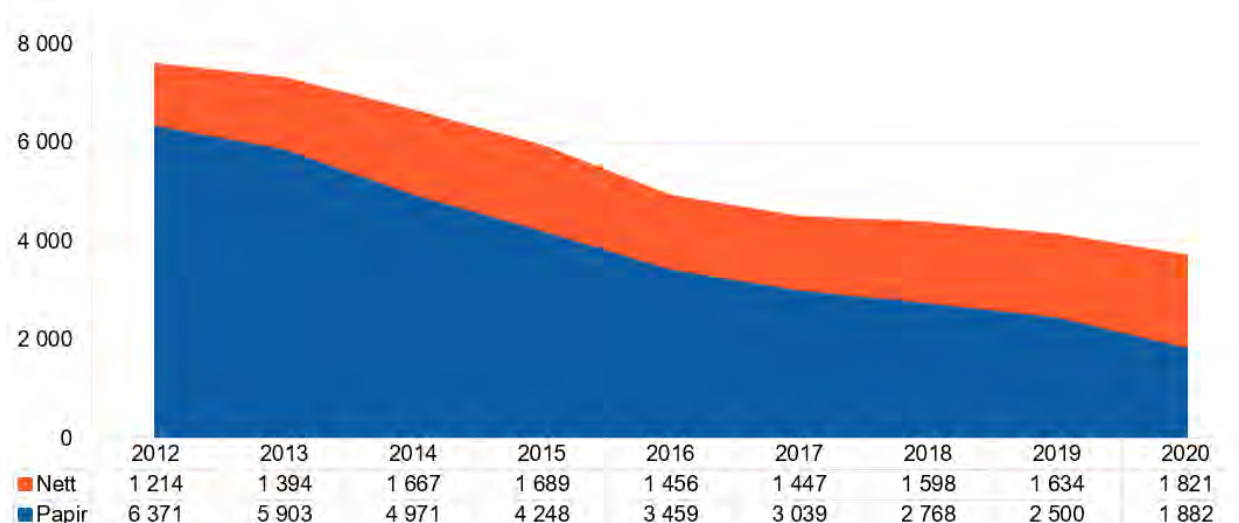
I 2012 var avisene den viktigste annonseringskanalen målt i investerte kroner, og annonseinntektene utgjorde nær 52 prosent av avisenes driftsinntekter. Avisene hadde markedsandel på vel 35 prosent og nær 7,6 milliarder kroner i annonseinntekter. I 2020 var avisenes annonseinntekter halvert og utgjorde vel 3,7 milliarder kroner, mens markedsandelen var redusert til 18 prosent. Annonseinntektene var da knapt 33 prosent av avisenes driftsinntekter. Annonssørene har i praksis flyttet sine investeringer fra papiravisene til sosiale medier som Facebook og søkemotorer som Google. Avisene har tapt 52,7 prosent av reklameinntektene siden 2012. Fallet har skjedd på papir med 70,5 prosent, mens reklameinntektene fra nettavisene økte med over 37,1 prosent fra 2012 til 2020.

De kommersielle tv-virksomhetene tapte 623 millioner eller 15,8 prosent av sine reklameinntekter fra toppåret 2017 til 2020. Kun fem av de tapte 623 millioner kronene var i lokal-tv-virksomheter. Radiovirksomhetene har tapt 29,2 prosent eller 217 millioner kroner av reklameinntektene fra toppåret 2015 til 2020. De nasjonale radioene tapte 83 millioner kroner eller 15,9 prosent av reklameinntektene i denne perioden. Lokalradioenes reklameinntekter gikk kraftig ned med 100 millioner kroner i 2016 som følge av at de to største lokalradiokanalene i FM-nettet – P5 og Radio 1 – gikk over til å bli en del av de nasjonale kanalpakken til P4 og Radio Norge i DAB-nettet.

Nær 62 prosent av annonseinvesteringene i det norske reklamemarkedet ble i 2020 gjort på internett. Det tilsvarer 12,3 milliarder kroner av de totale investeringene. Avisenes inntekter

fra digital annonsering økte med 37 prosent fra 2012 til 2020. I kroner var det en økning på 0,6 milliarder kroner, og de digitale annonseinntektene utgjorde 1,8 milliarder kroner i 2020.

Figur 35 – avisenes annonseinntekter fordelt på inntekter fra papiraviser og digitale utgaver 2012–2020 (tall i millioner kroner)



Kilde: Medietilsynet

Figur 35 viser at fallet i annonseinntektene var størst fra 2012 til 2016. Fra 2017 flater fallet ut. I 2020 falt annonseinntektene med 434 millioner kroner, eller 10,5 prosent, noe som for en stor del kan være en engangseffekt av koronapandemien. Ikke-publiserde rapporter fra bransjen tyder på at annonseinntektene fra papiravisene fortsetter å falle, mens de digitale annonseinntektene har økt i 2021.

5.2.2 Driftskostnader

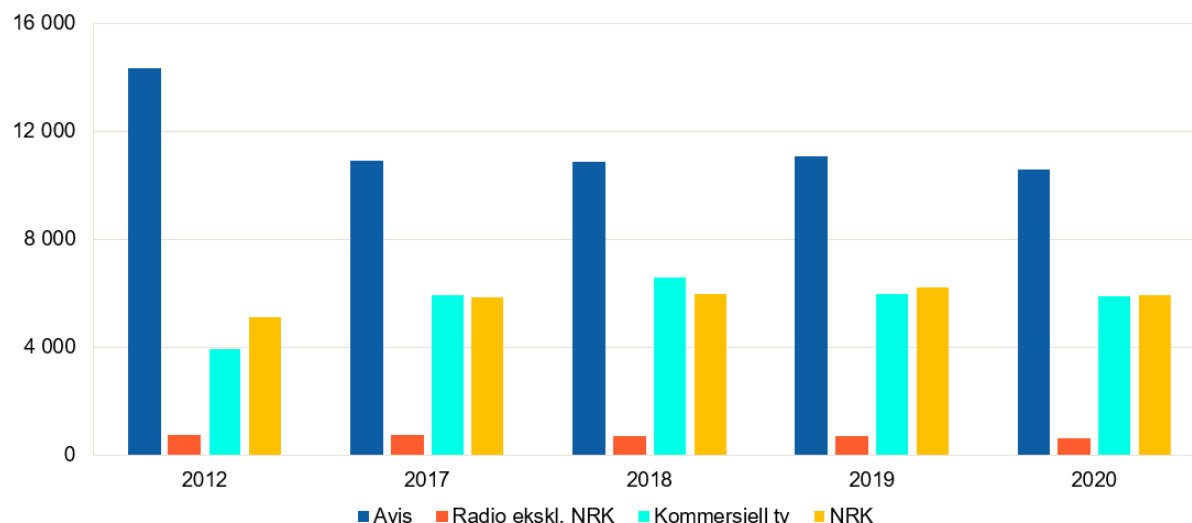
Totalt hadde den norske mediebransjen 23 milliarder kroner i driftskostnader i 2020, én milliard kroner mindre enn i 2012. Denne relativt beskjedne kostnadsreduksjonen skjuler at det er stor forskjell i kostnadsutviklingen i ulike typer medier.

Fallet i inntekter har gjort det nødvendig med store kostnadsreduksjoner i avisene, og fra 2012 til 2020 har de redusert driftskostnadene med 3,7 milliarder kroner eller 26,1 prosent. I 2020 var reduksjonen på 958 millioner kroner – ned fire prosent fra 2019. I aviser som tok betalt for innholdet, var reduksjonen på 493 millioner kroner, eller 4,5 prosent.

De kommersielle tv-virksomhetene reduserte kostnadene med 1,6 prosent i 2020, men har økt driftskostnadene med nær to milliarder kroner eller nær 50 prosent fra 2012 til 2020. Nasjonal kommersiell tv står for 99,4 prosent av de kommersielle tv-virksomhetenes driftskostnader. Radiovirksomhetene reduserte kostnadene med 12,8 prosent i 2020, og for nasjonal radio var reduksjonen 16,2 prosent. I årene mellom 2013 og 2019 var de nasjonale radioenes driftskostnader på nær 450 millioner kroner med unntak for 2017 da kostnadene

var på 524 millioner kroner. Figur 36 viser medievirksomhetenes driftskostnader for årene 2012 og 2017 til 2020.

Figur 36 – driftskostnader etter type medievirksomhet 2012 og 2017–2020



Kilde: Medietilsynet

Medievirksomhetene har gjennomført flere store innsparingsrunder etter 2014 som inkluderer bemanningsreduksjoner. Medietilsynet har ikke presis informasjon om hvor mange årsverk som er kuttet.

5.2.3 Lønnsomhet

I 2020 var mediebransjens driftsresultat samlet på 1,6 milliarder kroner (inkludert statlige tilskudd på 625 millioner kroner)¹²⁶, 88 millioner kroner eller 5,2 prosent mindre enn året før. 2020 var det andre året TV 2 fikk kompensasjon for allmennkringkastingsvirksomheten. Kompensasjonen ble på 68,8 millioner kroner etter avkortning.

Korona var en viktig årsak til svekket lønnsomhet i bransjen i 2020, der alle typer virksomheter hadde en nedgang i inntekter sammenliknet med 2019. Til sammen reduserte virksomhetene kostnadene med nesten én milliard kroner i 2020, men det var ikke nok til å veie opp for tapte inntekter.

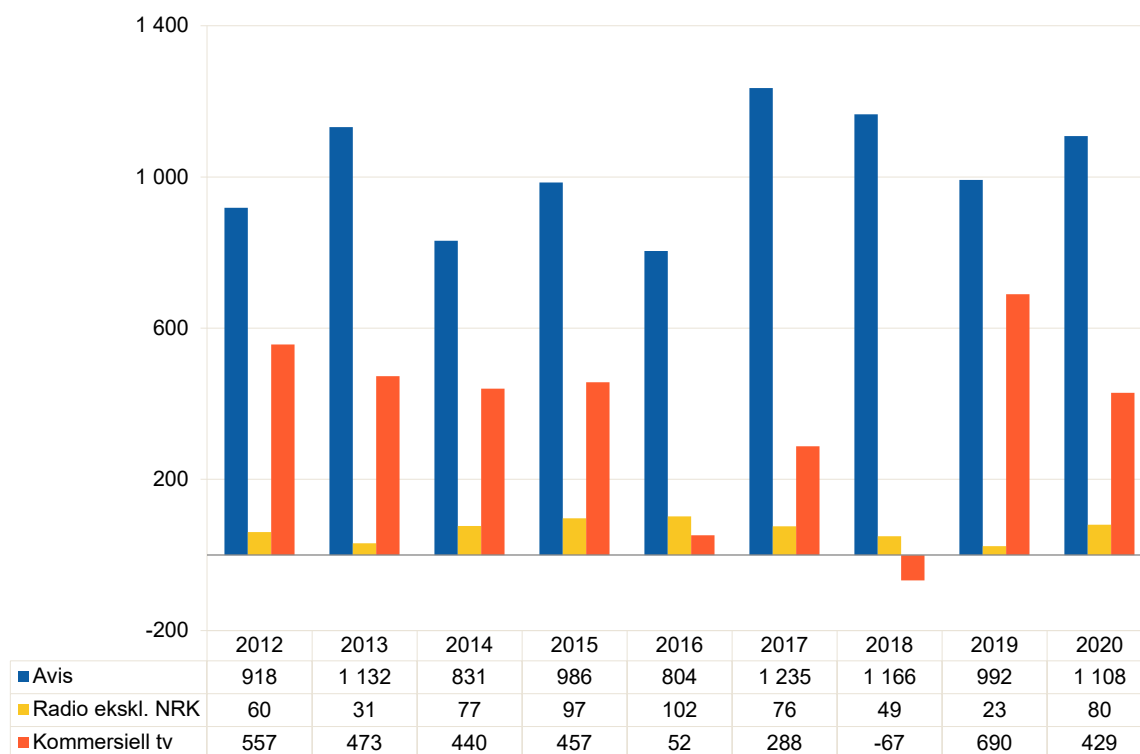
Figur 37 viser utviklingen i driftsresultat for avis-, radio- og tv-virksomhetene de siste ti årene med unntak for NRK og NENT. Lønnsomheten har variert kraftig år for år for de ulike typene medier. Forklaringene på hvorfor er mangslungne. Tv har svært høye kostnader i år med store mesterskap. Lønnsomhetseffektene av avisenes innsparingstiltak er store i enkelte regnskapsår. Engangseffekter av endrede pensjonsforpliktelser og nedskrivninger i verdien av senderrettigheter forklarer lønnsomheten for tv-virksomhetene i enkeltår. Med unntak for 2016 og 2018 da tv-virksomhetene hadde svært dårlig lønnsomhet, har likevel det samlede resultatet for bransjen ligget temmelig jevnt med et overskudd på mellom 1,35 og 1,70

¹²⁶ Allmennkringkastingskompensasjon til TV 2, mediestøtte til aviser og lokalkringkastere og kompensasjon for bortfall av inntekter som følge av koronapandemien



milliarder kroner i året. NENT publiserer ikke driftsresultat for tv-virksomheten rettet mot det norske markedet, og NRK har ikke profitt som formål. Disse to virksomhetene er dermed utelatt fra oversikten i figur 37.

Figur 37 – driftsresultat etter type medievirksomhet 2012–2020 (tall i millioner kroner)

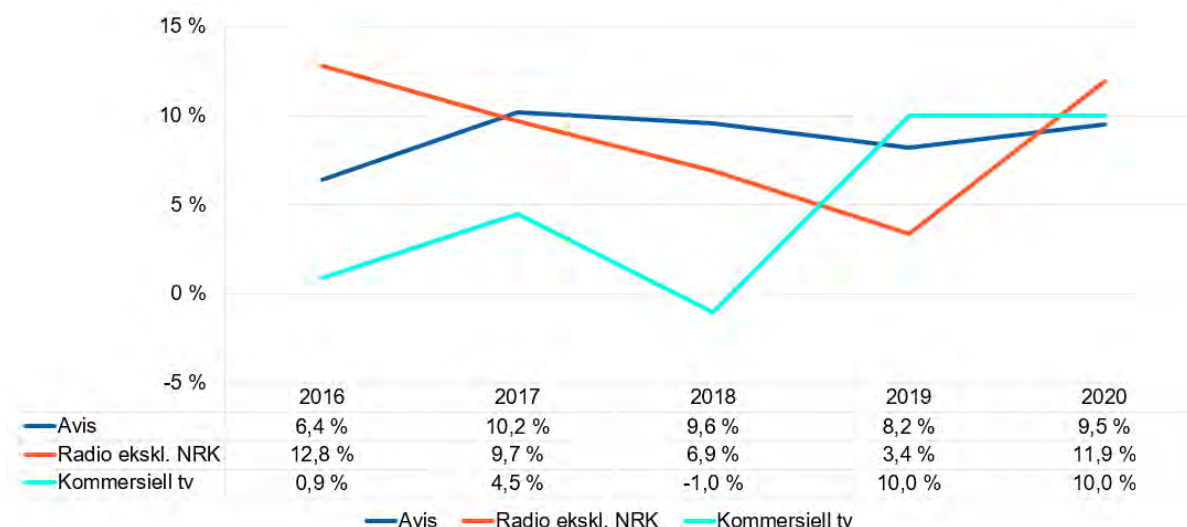


Kilde: Medietilsynet

For bransjen sett under ett var driftsmarginen 8,7 prosent i 2020, tilsvarende i 2019. Med unntak for 2016 og 2018 har den ligget på mellom sju og ni prosent de siste ti årene.

Figur 38 viser driftsmarginene for avis-, radio- og tv-virksomheter de siste fem årene. Radiovirksomhetene var samlet sett mest lønnsomme i 2020 målt etter driftsmargin.

Figur 38 – driftsmargin etter type medievirksomhet 2016–2020 (i prosent)



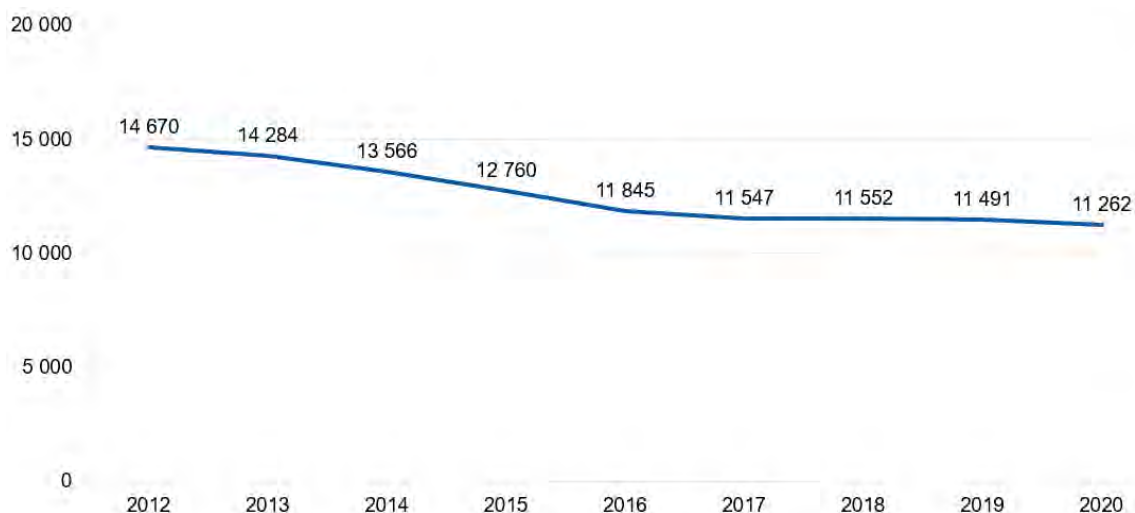
Kilde: Medietilsynet

5.2.4 Den økonomiske utviklingen i avisene som tar betalt for innholdet¹²⁷

Fra 2012 til 2020 har avisene som tok betalt for innholdet, tapt 3,4 milliarder kroner, eller nær én tredel av driftsinntektene. Mesteparten av inntektsfallet kom mellom 2012 og 2018.

Figur 39 viser disse avisenes driftsinntekter de siste åtte årene.

Figur 39 – avisenes driftsinntekter 2012–2020 (tall i millioner kroner)

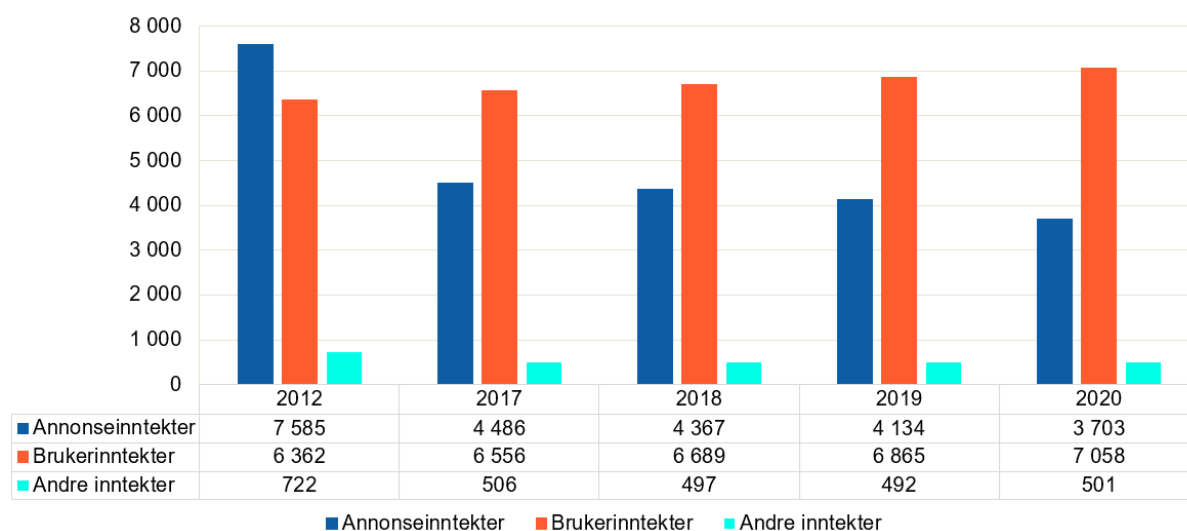


Kilde: Medietilsynet

¹²⁷ Kapittel 5.2.4 omhandler kun aviser som tar betalt for innholdet. I kapittel 5.2.1 til 5.2.3 er gratisaviser inkludert i datagrunnlaget. Det medfører at det er et avvik mellom tallene i enkelte av figurene og tabellene i de nevnte kapitlene. Avviket er år for år lik gratisavisenes årlige annonseinntekter. Gratisavisene er utelatt fra tallmaterialet i kapittel 5.2.4 fordi de ikke er aktuelle som støtteberettigede, og fordi det knapt finnes gratisaviser lenger.

Sammensetningen av avisens driftsinntekter er radikalt endret de siste årene. Mens hovedinntektskilden tidligere var annonser, er brukerinntekter (inntekter fra salg av abonnement og aviser i løssalg) i dag den viktigste inntektskilden. Figur 40 viser fordelingen mellom avisenes annonseinntekter og brukerinntekter i 2012 og perioden 2017–2020.

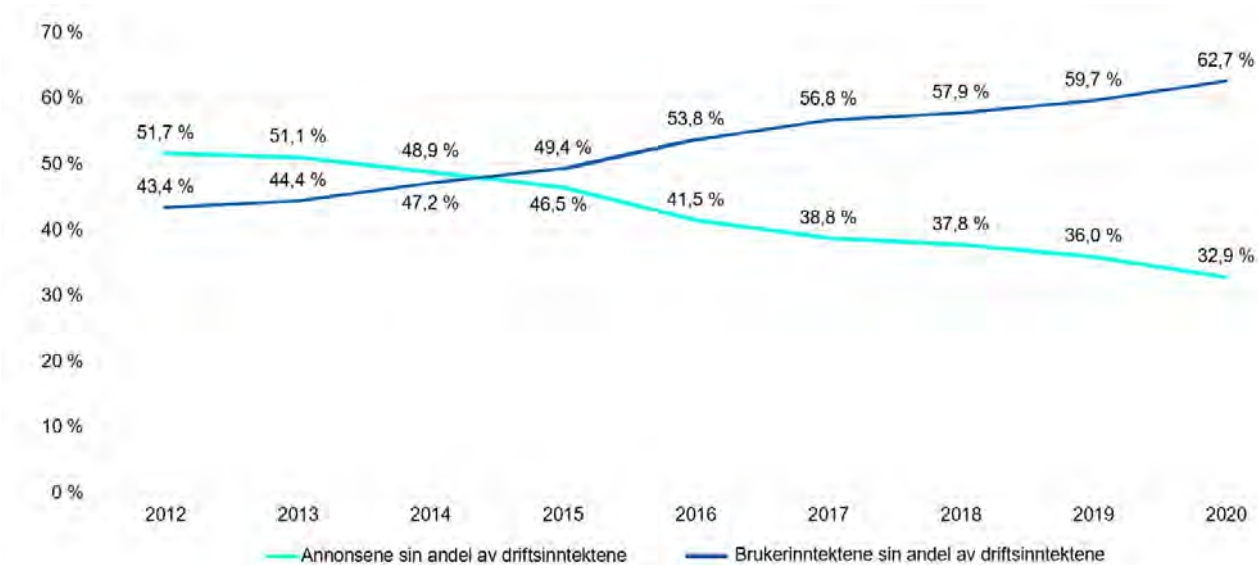
Figur 40 – avisenes driftsinntekter fordelt på inntektskilder i 2012 og 2017–2020 (tall i millioner kroner)



Kilde: Medietilsynet

Figur 41 viser bruker- og annonseinntektenes andel av avisenes totale driftsinntekter 2012–2020.

Figur 41 – annonse- og brukerinntektenes andel av avisenes driftsinntekter 2012–2020



Kilde: Medietilsynet



Selv om brukerinntektene har økt noe i perioden, med tiltakende vekst de to siste årene, er fall i annonseinntektene som følge av konkurransen fra de store globale aktørene en viktig årsak til at andelen brukerinntekter har økt.

5.2.4.1 Økonomien i ulike typer aviser

Ulike avistyper har ulik driftsøkonomisk utvikling. Ved hjelp av en tilpasset versjon av Sigurd Høsts avistyper¹²⁸ framstiller Medietilsynet her den økonomiske utviklingen for de ulike avistypene.

Tabell 6 – nøkkeltall for de ulike avistypene i 2020

Type aviser	Antall aviser	Aviser med driftsoverskudd	Antall årsverk	Andel av avisenes totale driftsinntekter	Andel av avisenes totale opplag	Antall aviser som får produksjonstilskudd
Løssalgsaviser	2	2	428	18,8 %	7,8 %	0
Ledende dagsaviser	59	52	2167	59,6 %	57,6 %	8
Nr. 2-dagsaviser	5	0	151	2,0 %	3,0 %	3
Nasjonale nisjeaviser	5	1	268	4,2 %	4,9 %	5
Fådaggersaviser	79	51	662	10,6 %	17,0 %	62
Lokale ukeaviser	66	16	244	2,6 %	6,8 %	66
Nasjonale ukeaviser	3	0	57	1,0 %	2,4 %	3
Aviser som får produksjonstilskudd	147	55	1229	17,2 %	29,6 %	147
De ti største avisene	10	9	1426	52,2 %	36,9 %	0

Kilde: Medietilsynet, *Økonomien i norske aviser 2016–2020*

¹²⁸ Se for eksempel Sigurd Høst: Avisåret 2020

Ledende dagsaviser er abonnementsaviser som betjener større steder og regioner med mange potensielle annonsører og lesere. Fram til Google og Facebook etablerte seg i det norske annonsemarkedet, var annonseinntekter den viktigste inntektskilden for de ledende dagsavisene. Disse avisene blir mest påvirket av de strukturelle endringene i avisbransjen. De fleste avisene er eid av konsern. Eksempler på ledende dagsaviser er Bergens Tidende, Dagbladet Finnmarken og Fredriksstad Blad.

Fådaggersaviser og lokale ukeaviser betjener mindre markeder med få potensielle annonsører og lesere. Og disse avisene har hatt annonseinntekter som viktigste inntektskilde, men har i mindre grad enn de ledende dagsavisene mistet annonseinntekter til Facebook og Google. Mange av avisene har lokale eiere. Eksempler på fådaggersaviser og lokale ukeaviser er Hallingdølen, Fjell-Ljom og Kronstadposten.

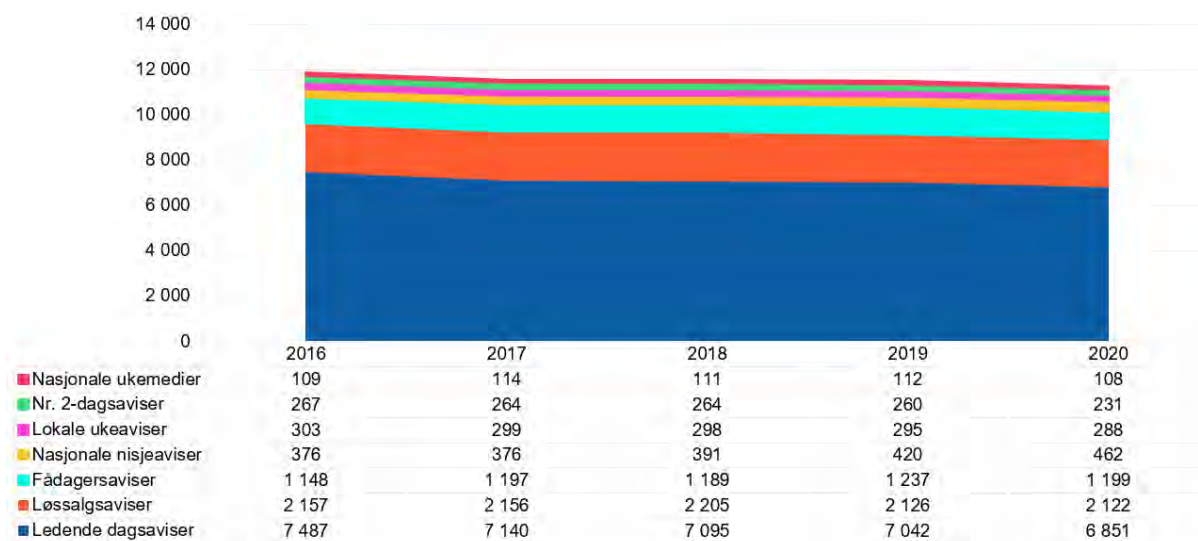
Nummer to-dagsaviser er abonnementsaviser som konkurrerer med en større avis på utgiverstedet. Disse avisene har en svakere posisjon i det lokale annonsemarkedet enn konkurrentene. Avisene er eid av konsern. Eksempler på nummer to-dagsaviser er iTromsø og Varden.

Nasjonale nisjeaviser og nasjonale ukemedier er abonnementsaviser som betjener hele landet, men de har en distribusjon som gjør de lite interessante for annonsørene. Avisene har brukerinntekter som viktigste inntektskilde, og de er ikke i samme grad som andre aviser eksponerte for konkurransen i annonsemarkedet fra Facebook og Google. Eksempler på slike aviser er Klassekampen, Dag og Tid og Nationen.

Løssalgsaviser – VG og Dagbladet – betjener hele landet og har brukerinntekter fra salg av papiraviser som viktigste inntektskilde. Vg.no er den desidert største nettavisen i Norge, og Dagbladet.no er også blant de største nettavisene.

De ledende dagsavisene og løssalgsavisene er de dominerende aktørene i det norske avismarkedet målt i driftsinntekter. Det er flest fådaggersaviser og lokale ukeaviser, men disse avisenes driftsøkonomi utgjør en brøkdel av driftsgrunnlaget til dagsavisene og løssalgsavisene. Den økonomiske situasjonen i den enkelte avis har grovt sett vært avhengig av to forhold: utbredelse og konkurransesituasjon. Utbredelse måles etter størrelsen på opplaget. Store aviser har bedre økonomi enn små aviser, og aviser som dominerer (eller er alene) i hjemmemarkedet, har bedre økonomi enn andre aviser i samme marked. Aviser med en spesialisert redaksjonell profil og med spredning over hele landet har ofte en særlig sårbar økonomi. Disse avisene er lite attraktive for annonsørene, og har dermed lavere annonseinntekter enn andre aviser. Aviser som utgis på papir, har også en dyr distribusjon. For de fleste av disse avisene utgjør inntekter fra papirutgavene størstedelen av driftsgrunnlaget. Figur 42 viser størrelsen på driftsinntektene for de ulike avistypene for perioden 2016–2020.

Figur 42 – utviklingen i driftsinntekter for ulike type aviser 2016–2020 (tall i millioner kroner)

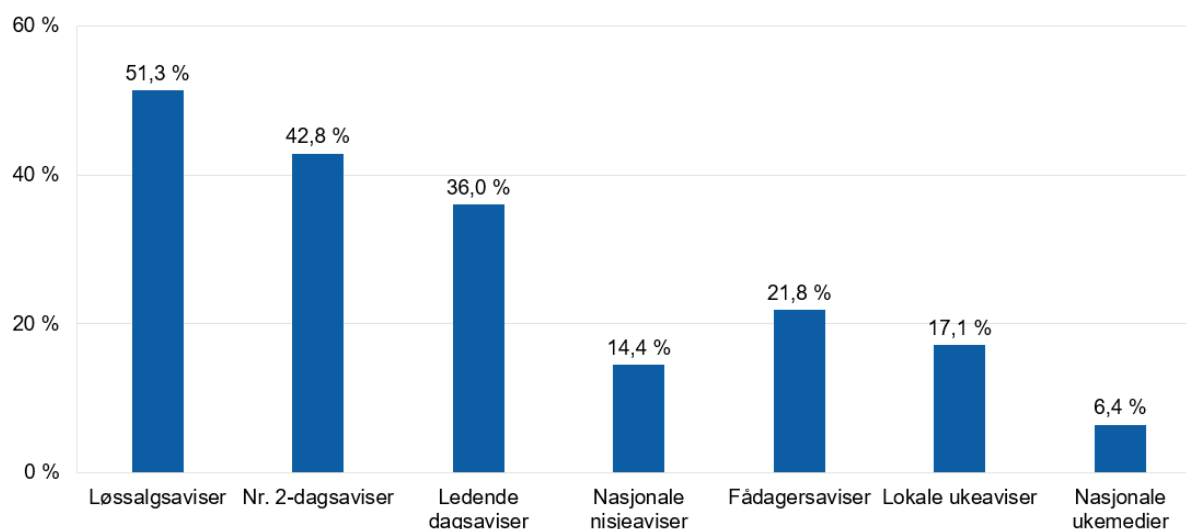


Kilde: Medietilsynet, *Økonomien i norske aviser 2016–2020*

Figur 42 viser at tendensen er svakt nedadgående inntekter for de fleste avistyper. Nummer to-dagsaviser hadde en svært negativ utvikling i 2020. Dette skyldes fusjonering av flere aviser i ett av konsernene.

Det er stor forskjell mellom avistypene i hvor stor andel av driftsinntektene som kommer fra digitale kilder. De digitale inntektene er blitt stadig viktigere for alle typer aviser, men inntekter fra papiravisene utgjør fortsatt mer enn halvparten av driftsinntektene for alle avistyper, med unntak for løssalgsavisene. Figur 43 viser hvor stor andel de digitale inntektene utgjør for ulike avistyper.

Figur 43 – prosentandel av driftsinntektene som kom fra digitale kilder i 2020 for ulike typer aviser



Kilde: Medietilsynet, *Økonomien i norske aviser 2016–2020*

Figur 43 viser at nasjonale nisjeaviser og små lokalaviser i hovedsak finansierer driften med inntekter fra papiravisen. Det sier noe om risikoen for å bli utsatt for «driftsøkonomisk sjokk» dersom det for eksempel skjer noe med distribusjon eller trykking. De som gir ut papiraviser, må ha tilgang på økonomisk bærekraftige trykkeri- og distribusjonstjenester. Dersom én eller flere større aviser slutter å gi ut papiravis, kan det få store økonomiske følger for dem som fremdeles gir ut avis på papir. Risikoen for at slike endringer får stor innvirkning på driftsgrunnlaget, er størst for de små lokalavisene og de nasjonale nisjeavisene siden de henter størstedelen av inntektene fra papirutgavene.

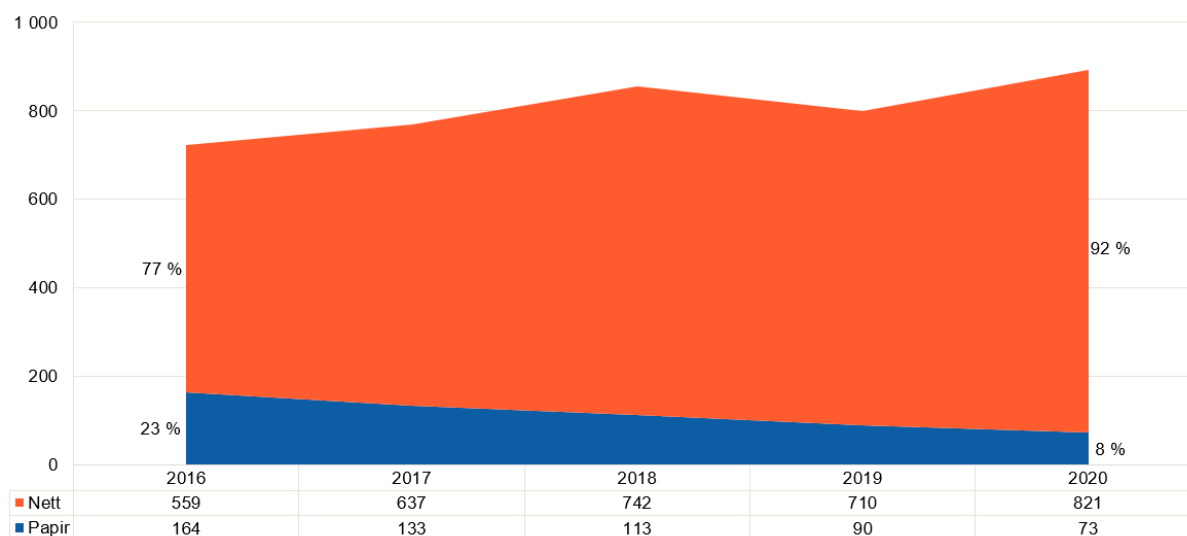
Med unntak for løssalgsavisene har alle avistyper økt brukerinntektene de siste fem årene.

Når det gjelder annonseinntekter, er utviklingen nærmest motsatt av utviklingen for brukerinntekter. Med unntak for løssalgsavisene har alle avistyper tapt annonseinntekter i løpet av de siste fem årene. De største abonnementsavisene har tapt nesten halvparten av annonseinntektene, mens de små lokalavisene har tapt om lag 25 prosent.

Figur 44, 45 og 46 viser annonseinntektene for løssalgsaviser, ledende dagsaviser og de øvrige avisene for årene 2016–2020 fordelt på inntekter fra annonser i papiravis og nettavis.

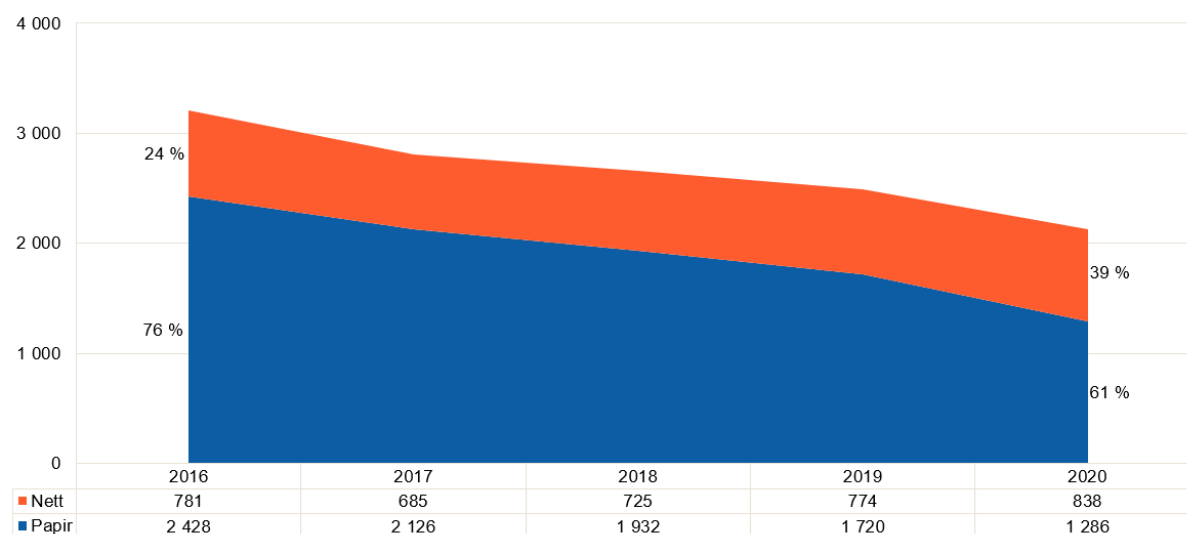


Figur 44 – annonseinntekter fra nett og papir i løssalgsavisene 2016–2020 (tall i millioner kroner)



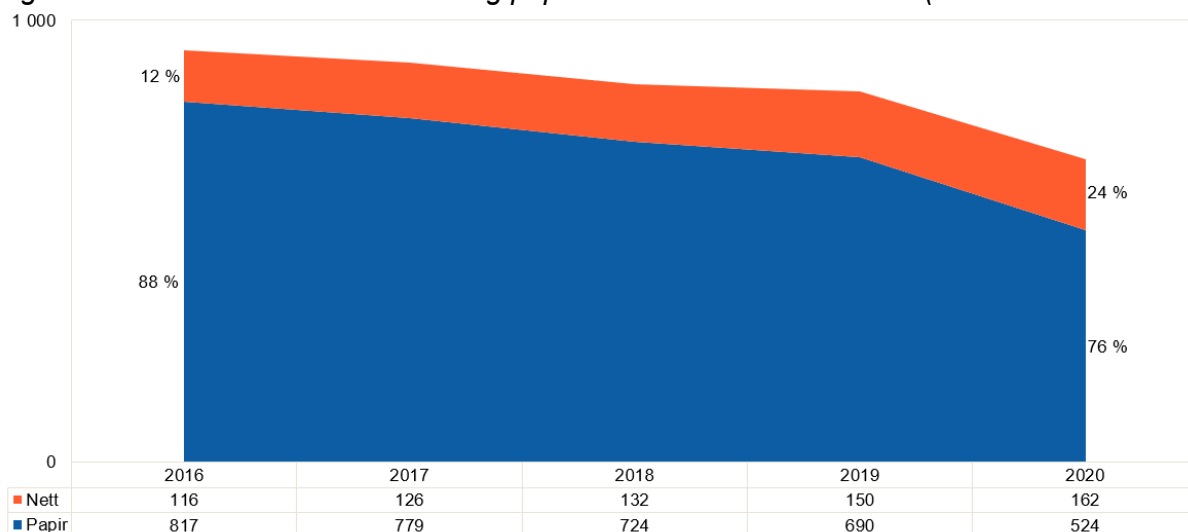
Kilde: Medietilsynet, Økonomien i norske aviser 2016–2020

Figur 45 – annonseinntekter fra nett og papir i de ledende dagsavisene 2016–2020 (tall i millioner kroner)



Kilde: Medietilsynet, Økonomien i norske aviser 2016–2020

Figur 46 – annonseinntekter fra nett og papir i andre aviser 2016–2020 (tall i millioner kroner)



Kilde: Medietilsynet, *Økonomien i norske aviser 2016–2020*

5.2.4.2 Aviser som mottar produksjonstilskudd

Av de 152 avisene som fikk produksjonstilskudd i 2020, har 147 sendt inn opplysninger om driftsøkonomien i 2020 til Medietilsynet. Disse mediene hadde totalt et driftsunderskudd før produksjonstilskudd på 174,9 millioner kroner, en forbedring på vel 26,7 millioner kroner eller 13,2 prosent fra 2019. Lønnsomheten er blitt gradvis bedre fra 2016 til 2020, etter å ha blitt gradvis dårligere årene før, fra 2012 til 2016.

Etter støtte hadde disse avisene et overskudd (før skatt) på 203,4 millioner kroner i 2020, 84,6 millioner kroner mer enn i 2019, en økning på 71,2 prosent. Den uvanlig kraftige forbedringen av lønnsomheten kom av at mediene reduserte driftskostnadene med nær 140 millioner kroner i 2020, og at det offentlige tilskuddet økte med 61,5 millioner kroner. Produksjonstilskuddet og tilskudd til samiske aviser økte med nær 46 millioner kroner, og avisene fikk i tillegg 8,6 millioner kroner i kompensasjon for inntektsbortfall i forbindelse med koronapandemien. 30 millioner kroner av økningen i produksjonstilskuddet var øremerket de små lokalavisene. 127 av 147 medier gikk med overskudd etter støtte i 2020.

Tabell 7 – økonomiske nøkkeltall for aviser som fikk produksjonstilskudd 2016–2020 (tall i millioner kroner)¹²⁹

	2016	2017	2018	2019	2020
Annonseinntekter	759,2	744,0	744,9	700,6	544,8
Brukerinntekter	1 034,6	1 125,4	1 202,0	1 245,0	1 274,6
Driftsinntekter	1 888,3	1 945,5	2 023,8	2 027,3	1 914,1
– av dette digitale inntekter	163,8	224,0	299,6	347,5	406,8
Driftsresultat	–285,4	–204,9	–184,8	–201,6	–174,9
Tilskudd	314,7	309,6	311,0	298,1	359,6
Resultat etter støtte	39,6	117,5	134,0	118,8	203,4
Tilskuddets prosentandel av totale driftsinntekter	7 %	7 %	7 %	7 %	7 %

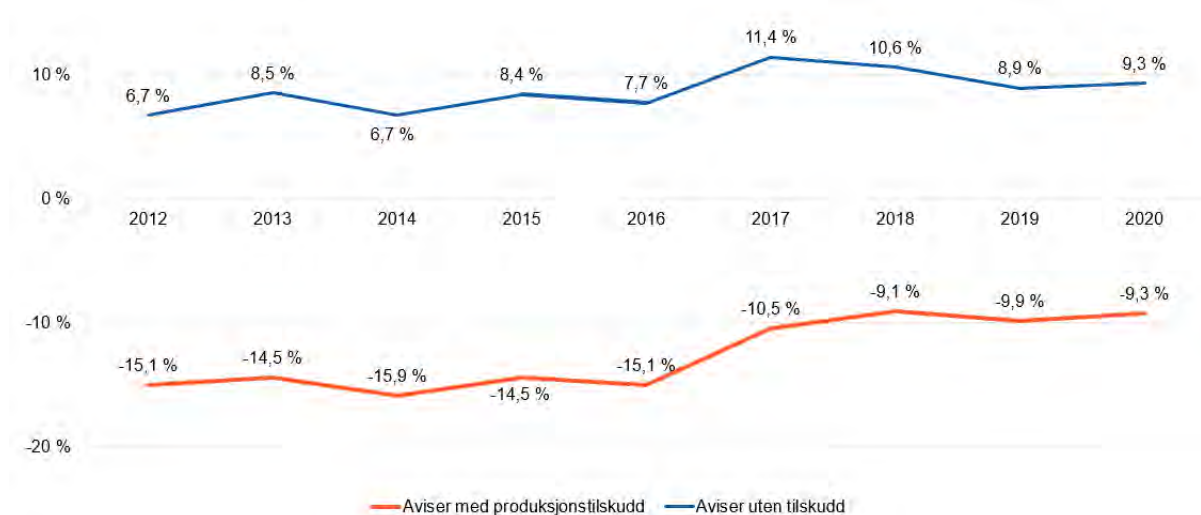
Kilde: Medietilsynet, *Økonomien i norske aviser 2016–2020*

Avisene som får produksjonstilskudd, hadde en samlet egenkapitalandel på 65,8 prosent i 2020, 3,8 prosentpoeng høyere enn i 2019. I 2012 var egenkapitalandelen 58,6 prosent. Avisene har hatt en stabil egenkapitalsituasjon de siste fem årene.

De fleste avisene som får produksjonstilskudd, er generelt i en utfordrende økonomisk situasjon, enten fordi de betjener små lokale markeder, er lite attraktive for annonsørene eller har liten konkurransekraft i møte med større medier.

Figur 47 viser utviklingen i driftsmargin før tilskudd de siste årene for aviser som får produksjonstilskudd og aviser som ikke får støtte. Aviser som ikke får produksjonstilskudd, er mer lønnsomme målt etter driftsmargin enn de som får produksjonstilskudd.

Figur 47 – driftsmargin i aviser med og uten produksjonstilskudd 2012–2020 (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynet

¹²⁹ Differansen mellom totale driftsinntekter og annonseinntekter + brukerinntekter skyldes at avisene også har andre inntekter. Medietilsynet kjenner ikke til hva disse inntektene stammer fra.

Tabell 8 viser de digitale inntektene fordelt på annonseinntekter og brukerinntekter for aviser som får produksjonstilskudd. I 2020 var de digitale brukerinntektene mer enn dobbelt så store som de digitale annonseinntektene. Fra 2016 til 2020 har inntektene fra digitalutgavene økte fra 8,7 prosent til 21,3 prosent av de totale driftsinntektene. Det er store variasjoner mellom avisene som mottar produksjonstilskudd, men et gjennomgående trekk er at støtteberettigede aviser har en lavere andel av driftsinntektene sine fra digitale kilder enn aviser som ikke mottar tilskudd.

Tabell 8 – digitale inntekter fordelt på annonseinntekter og brukerinntekter for aviser med tilskudd 2016–2020 (tall i millioner kroner)¹³⁰

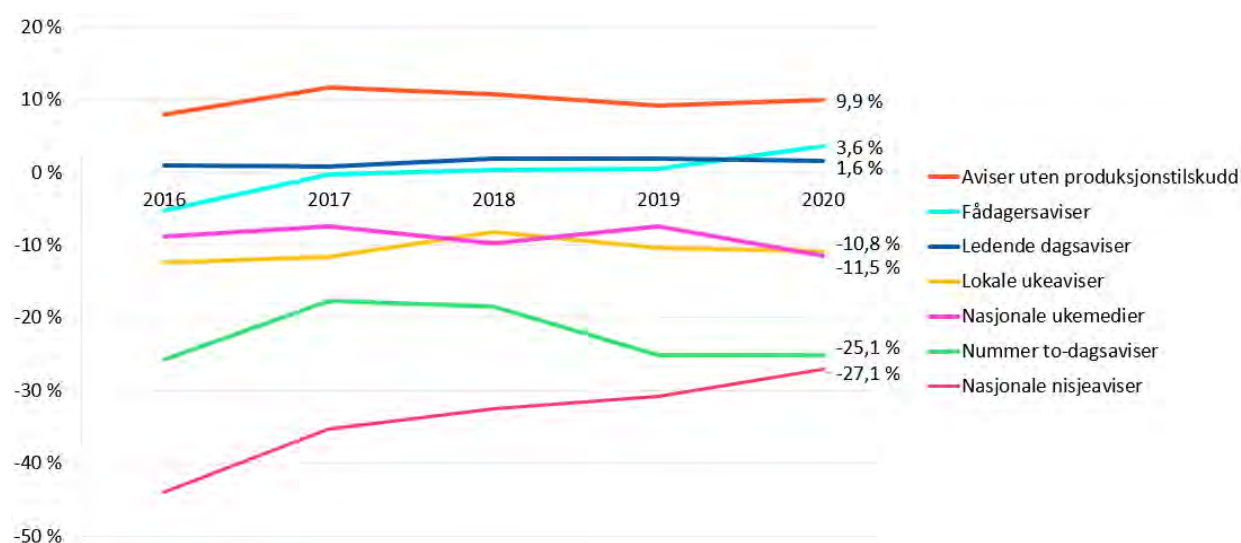
	2016	2017	2018	2019	2020
Annonseinntekter, nettaviser	102	107	126	133	129
Brukerinntekter, nettaviser	62	117	174	214	278
Digitale inntekters andel av totale driftsinntekter	8,7 %	11,5 %	14,8 %	17,1 %	21,3 %

Kilde: Medietilsynet, Økonomien i norske aviser 2016–2020

16 virksomheter har rapportert at de ikke hadde inntekter fra digitale kilder i 2020. Disse selskapene gir i hovedsak ut små lokale ukeaviser.

Figur 48 og 49 viser driftsmargin med og uten produksjonstilskudd de siste fem årene etter type avis. Figurene viser at produksjonstilskuddet gjør at de avisene som får støtte, var lønnsomme etter tilskudd i 2020. Figur 49 viser også at de 30 millioner kronene som var øremerket de små lokalavisene har bidratt sterkt til å øke lønnsomheten blant de lokale ukeavisene og fådagersavisene til et historisk høyt nivå i 2020.

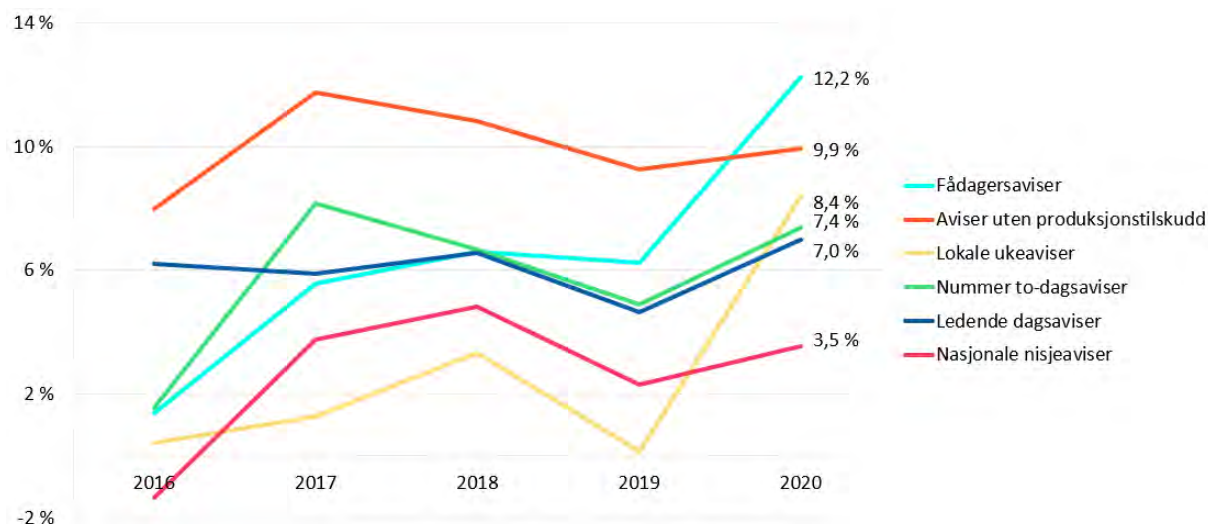
Figur 48 – driftsmargin i ulike typer medier før produksjonstilskudd 2016–2020 (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynet, Økonomien i norske aviser 2016–2020

¹³⁰ I årene før 2016 utgjorde de digitale inntektene en svært liten andel av avisenes samlede inntekter. Disse vises ikke her.

Figur 49 – driftsmargin i ulike typer medier etter produksjonstilskudd 2016–2020 (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynet, Økonomien i norske aviser 2016–2020

Tabell 9 viser utviklingen i støtteintensitet fra 2016 til 2020. Avisene er delt inn i grupper etter tilskuddskategoriene i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Støtteintensiteten viser hvor stor andel det offentlige tilskuddet utgjør av mediens driftsøkonomi fordelt på de ulike tilskuddskategoriene. I dette tilfellet vises tilskuddets andel av totale driftskostnader.

Tabell 9 – utviklingen i støtteintensitet 2016–2020 (tall i prosent)

		2016	2017	2018	2019	2020
Nummer én- og alenemedier	med 1 000 til 4 000 i opplag	9,5 %	9,9 %	9,6 %	10,3 %	15,3 %
	med 4 000 til 6 000 i opplag	3,7 %	3,8 %	3,7 %	3,7 %	4,8 %
Nummer to-medier	Riksspredte	29,2 %	30,0 %	29,2 %	25,9 %	23,8 %
	Andre nummer to-medier	18,9 %	20,1 %	20,5 %	21,7 %	24,9 %
	Nasjonale ukemedier	10,2 %	9,6 %	14,4 %	16,1 %	12,3 %

Kilde: Medietilsynet

Nummer én- og alenemediene har lavere støtteintensitet enn nummer to-mediene. I 2020 bevilget Stortinget 30 millioner kroner ekstra til de små lokalmediene. Dette resulterte i en markant økning i nummer én- og alenemedienes støtteintensitet. De riksspredte nummer to-mediens støtteintensitet er blitt vesentlig lavere i løpet av perioden. Disse mediene har økt driftskostnadene og mottok samtidig mindre i tilskudd. Samtidig har de andre nummer to-mediens støtteintensitet økt. Alt i alt betyr dette at støtteintensiteten har økt blant lokalmediene, mens den er redusert blant de nasjonale mediene. Dette er et resultat av et

politisk ønske om å prioritere lokalmediene I statsbudsjettet for 2020 økte Stortinget etter forslag fra regjeringen produksjonstilskuddet til de små lokalavisene med 30 millioner kroner.

De tilskuddsberettigede avisene får støtte etter forskjellige regler avhengig av størrelsen på mediets opplag og konkurranseposisjon på utgiverstedet.

5.2.4.2.1 Nummer én- og alenemedier, bydels- og kommunedelsmedier med 1 000–4 000 i opplag

81 aviser i kategorien nummer én- og alenemedier med mellom 1 000 og 4 000 i opplag fikk tilskudd i 2020. Disse avisene er i hovedsak ukemedier. Tabell 10 viser den driftsøkonomiske utviklingen i disse mediene for de siste fem årene. Disse avisene får vel 22 prosent av det totale produksjonstilskuddet. Tilskuddet i 2020 utgjorde 14 prosent av driftsgrunnlaget¹³¹ til disse avisene – opp fra ni prosent i 2019. Disse avisene fikk 3,5 millioner kroner i kompensasjon for inntektsbortfall i forbindelse med koronapandemien.

Tabell 10 – nøkkeltall¹³² for nummer én- og alenemedier med 1 000–4 000 i opplag 2016–2020 (tall i millioner kroner)

	2016	2017	2018	2019	2020
Annonseinntekter	233,6	229,6	225,9	226,5	182,9
Brukerinntekter	209,0	225,8	237,8	253,4	268,4
Driftsinntekter	462,4	475,4	486,7	498,7	479,5
– av dette digitale inntekter	25,4	31,8	43,9	46,9	76,1
Driftsresultat	–39,7	–27,2	–23,7	–29,4	–28,4
Tilskudd	45,5	45,9	46,5	46,3	79,4
Resultat etter støtte	8,5	21,8	28,4	22,1	54,0

Kilde: Medietilsynet, *Økonomien i norske aviser 2016–2020*

70 av 81 aviser i denne kategorien gikk med overskudd etter støtte i 2020. Nummer én- og alenemediene hadde totalt 380 årsverk i 2020, mot 384 i 2019. Egenkapitalandelen var på 64 prosent i 2020, opp fra 61 prosent i 2019.

39 aviser hadde 1 000–2 000 i opplag i 2020. Tabell 11 viser den driftsøkonomiske utviklingen til disse avisene de siste fem årene. Disse avisene får vel ti prosent av det totale produksjonstilskuddet. Tilskuddet i 2020 utgjorde 25 prosent av driftsgrunnlaget til disse avisene, opp fra tolv prosent i 2019. Avisene fikk 1,6 millioner kroner i kompensasjon for inntektsbortfall i forbindelse med koronapandemien.

¹³¹ Driftsgrunnlaget definert som driftsinntekter (brukerinntekter, annonseinntekter og andre inntekter) + tilskudd

¹³² Differansen mellom totale driftsinntekter og annonseinntekter + brukerinntekter skyldes at avisene også har andre inntekter. Medietilsynet kjenner ikke til hva disse inntektene stammer fra.

Tabell 11 – nøkkeltall¹³³ for nummer én- og alenemedier med 1 000–2 000 i opplag 2016–2020 (tall i millioner kroner)

	2016	2017	2018	2019	2020
Annonseinntekter	63,1	59,3	58,5	63,2	49,5
Brukerinntekter	48,0	50,0	49,5	54,8	55,7
Driftsinntekter	116,8	115,8	117,8	125,0	114,4
– herav digitale inntekter	3,0	3,4	7,0	8,1	13,9
Driftsresultat	–25,4	–22,9	–18,6	–22,1	–23,2
Tilskudd	23,1	21,9	21,2	17,4	38,1
Resultat etter støtte	–3,0	–1,2	4,0	–4,7	14,6

Kilde: Medietilsynet, *Økonomien i norske aviser 2016–2020*

Avisene med 1 000–2 000 i opplag har kommet kortest i digitaliseringen. Spesielt gjelder det 30 aviser som står utenfor konsernene. Økningen i produksjonstilskuddet i 2020 kom særlig disse avisene til gode. De 30 avisene hadde god lønnsomhet i 2020, og deres samlede egenkapital økte fra 1,9 millioner kroner i 2019 til 20 millioner i 2020. Medietilsynet vurderer likevel at disse avisene er spesielt sårbare i tiden som kommer. De har få ressurser til digital utvikling og har ikke tilgang til konsernenes ressurser og kompetanse. I 2020 utgjorde produksjonstilskuddet mer enn 30 prosent av driftskostnadene i tolv av de 39 avisene. Etter forskrift om produksjonstilskudd kan ikke tilskuddet utgjøre mer enn 40 prosent av avisenes driftskostnader. Flere av de minste lokalavisene kan derfor ikke få økt støtte.

5.2.4.2.2 Nummer én- og alenemedier, bydels- og kommunedelsmedier med 4 000–6 000 i opplag

29 aviser i kategorien nummer én- og alenemedier med 4 000–6 000 i opplag fikk tilskudd i 2020.

Tabell 12 viser den driftsøkonomiske utviklingen for disse avisene de siste fem årene. Disse avisene får nær fem prosent av det totale produksjonstilskuddet. Tilskuddet utgjorde fire prosent av avisenes driftsgrunnlag i 2020. Disse avisene fikk 3,6 millioner kroner i kompensasjon for inntektsbortfall i forbindelse med koronapandemien.

¹³³ Differansen mellom totale driftsinntekter og annonseinntekter + brukerinntekter skyldes at avisene også har andre inntekter. Medietilsynet kjenner ikke til hva disse inntektene stammer fra.

Tabell 12 – nøkkeltall¹³⁴ for nummer én- og alenemedier med 4 000–6 000 i opplag 2016–2020 (tall i millioner kroner)

	2016	2017	2018	2019	2020
Annonseinntekter	211,9	205,1	204,5	196,1	162,9
Brukerinntekter	192,8	205,3	223,9	239,4	262,5
Driftsinntekter	429,3	429,3	447,0	455,5	448,7
– av dette digitale inntekter	35,8	44,0	58,5	63,4	107,8
Driftsresultat	–8,4	7,6	19,7	15,2	31,3
Tilskudd	16,0	15,8	15,8	15,6	20,3
Resultat etter støtte	9,2	26,6	40,1	39,1	56,0

Kilde: Medietilsynet

Alle 29 avisene gikk med overskudd etter støtte i 2020. Disse avisene hadde totalt 214 årsverk i 2020, mot 211 i 2019. Egenkapitalandelen var på 73 prosent i 2020, det samme som i 2019.

5.2.4.2.3 Nordnorske nummer én- og alenemedier

Tabell 13 – antall medier i de ulike gruppene

	Ukeaviser		Fådagrsaviser		Dagsaviser	
	Nord-Norge	Sør-Norge	Nord-Norge	Sør-Norge	Nord-Norge	Sør-Norge
Antall aviser	12	53	7	48	6	3

Kilde: Medietilsynet

De aller fleste norske aviser sender hvert år inn opplysninger om driftsregnskapet til Medietilsynet. I driftsregnskapet spesifiseres ulike driftsinntekter og -kostnader.

Avisene oppgir annonseinntekter og brukerinntekter (inntekter fra salg av aviser i abonnement og løssalg). Annonseinntekter og brukerinntekter utgjør 95 prosent av medienes samlede driftsinntekter.

¹³⁴ Differansen mellom totale driftsinntekter og annonseinntekter + brukerinntekter skyldes at avisene også har andre inntekter. Medietilsynet kjenner ikke til hva disse inntektene stammer fra.

Tabell 14 – gjennomsnittlige annonseinntekter og brukerinntekter i nordnorske og sørnorske ukeaviser, fådagersaviser og dagsaviser i 2019 (tall i millioner kroner)

	Ukeaviser		Fådagersaviser		Dagsaviser	
	Nord-Norge	Sør-Norge	Nord-Norge	Sør-Norge	Nord-Norge	Sør-Norge
Gjennomsnitt annonseinntekt per avis	1 578 756	2 164 469	4 899 445	5 556 997	11 617 650	8 420 262
Gjennomsnitt brukerinntekt per avis	1 703 092	2 362 391	6 798 432	6 379 781	16 843 411	13 346 982

Kilde: Medietilsynet

Nordnorske nummer én- og alenemedier mottar dobbelt tilskudd. Begrunnelsen for dette har vært at nordnorske aviser har særlige rammevilkår. Tabell 14 viser at de gjennomsnittlige annonseinntektene og brukerinntektene i nordnorske ukeaviser og fådagersaviser er lavere enn i tilsvarende sørnorske aviser. Blant dagsavisene er det motsatt: De nordnorske dagsavisene har i gjennomsnitt høyere annonseinntekter og brukerinntekter enn sørnorske aviser. I kapittel 9.5.3.2 vurderes om nordnorske aviser fortsatt har særlige rammevilkår.

5.2.4.2.4 Riksspredte nummer to-medier

Fem medier fikk tilskudd som riksspredte nisjemedier (riksspredte nummer to-dagsmedier) 2016–2020.

Tabell 15 viser den driftsøkonomiske utviklingen for disse mediene i denne perioden. De fem mediene får 41 prosent av det totale produksjonstilskuddet. Tilskuddet utgjør en fallende andel av disse medienes driftsinntekter, og i 2020 utgjorde produksjonstilskuddet for første gang mindre enn en firedel av driftsinntektene deres. Disse mediene fikk ikke kompensasjon for inntektsbortfall i forbindelse med koronapandemien.

Tabell 15 – nøkkeltall¹³⁵ for riksspredte nisjemedier 2016–2020 (tall i millioner kroner)

	2016	2017	2018	2019	2020
Annonseinntekter	60,7	59,9	56,4	62,1	60,6
Brukerinntekter	293,3	305,8	323,3	345,9	391,3
Driftsinntekter	375,7	375,7	390,8	419,7	462,4
– av dette digitale inntekter	26,9	39,8	42,2	68,8	68,8
Driftsresultat	–165,0	–132,6	–126,9	–129,3	–125,2
Tilskudd	157,9	152,5	153,1	142,3	146,8
Resultat etter støtte	–3,4	25,2	27,8	23,4	31,5
Tilskuddets prosentandel av de totale driftsinntektene	30 %	29 %	28 %	25 %	24 %

Kilde: Medietilsynet

¹³⁵ Differansen mellom totale driftsinntekter og annonseinntekter + brukerinntekter skyldes at avisene også har andre inntekter. Medietilsynet kjenner ikke til hva disse inntektene stammer fra.



Alle fem aviser gikk med overskudd etter støtte i tre av de fem siste årene, men ingen hadde positivt driftsresultat før støtte. Avisene hadde totalt 268 årsverk i 2020, mot 262 årsverk i 2019. Egenkapitalandelen var på 62,3 prosent i 2020, 2,3 prosent høyere enn i 2019.

5.2.4.2.5 Andre nummer to-medier

23 lokale nummer to-medier fikk produksjonstilskudd i 2020, mot 21 i 2016.

Ti aviser ble nummer to-medier som følge av kommunesammenslåinger i 2020, men disse ble etter endringer i forskriften regnet som kommunedelsmedier. Disse avisene blir dermed regnet som alenemedier i tilskuddssammenheng, noe som samsvarer med den reelle konkurransesituasjonen avisene står i. Tabell 16 viser den driftsøkonomiske utviklingen i andre nummer to-medier de siste fem årene. Disse avisene får nær én firedel av det totale produksjonstilskuddet. Tilskuddet utgjorde knapt 23 prosent av driftsgrunnlaget til disse avisene i 2020, en økning på om lag fem prosent fra tidligere år. Disse avisene fikk 1,4 millioner kroner i kompensasjon for inntektsbortfall i forbindelse med koronapandemien.

Tabell 16 – nøkkeltall¹³⁶ for andre nummer to-medier 2016–2020 (tall i millioner kroner)

	2016	2017	2018	2019	2020
Annonseinntekter	142,2	130,7	133,9	126,7	95,7
Brukerinntekter	161,5	170,4	179,9	193,0	186,9
Driftsinntekter	324,6	313,7	330,0	338,0	310,4
– av dette digitale inntekter	46,2	64,1	93,0	103,1	114,8
Driftsresultat	–65,3	–57,5	–54,0	–64,3	–51,3
Tilskudd	73,9	74,9	76,6	72,6	90,8
Resultat etter støtte	9,5	18,2	20,8	11,0	40,4
Tilskuddets andel av totale driftsinntekter	19 %	19 %	19 %	18 %	23 %

Kilde: Medietilsynet, *Økonomien i norske aviser 2016–2020*

17 av 23 medier gikk med overskudd etter støtte i 2020. Mediene hadde totalt 233 årsverk i 2020, mot 238 i 2019. Egenkapitalandelen var på 62 prosent i 2020, mot 61 prosent i 2019.

5.2.4.2.6 Nasjonale ukemedier

To aviser, Norge I DAG og Dag og Tid, fikk tilskudd som nasjonale ukemedier i 2020. Fram til 2018 fikk også Morgenbladet slikt tilskudd. Fra 2019 har Morgenbladet fått tilskudd for to ukentlige utgaver. Avisen ble likevel regnet som nasjonalt ukemedium i 2019 og 2020 siden den retter seg mot det samme markedet som før.

Tabell 17 viser den driftsøkonomiske utviklingen i de nasjonale ukemediene de fem siste årene. Avisene får fire prosent av det totale produksjonstilskuddet. Tilskuddet utgjør nær elleve prosent av driftsgrunnlaget til avisene. Disse avisene fikk 18 000 kroner i kompensasjon for inntektsbortfall i forbindelse med koronapandemien.

¹³⁶ Differansen mellom totale driftsinntekter og annonseinntekter + brukerinntekter skyldes at avisene også har andre inntekter. Medietilsynet kjenner ikke til hva disse inntektene stammer fra.

Tabell 17 – nøkkeltall¹³⁷ for nasjonale ukemedier 2016–2020 (tall i millioner kroner)

	2016	2017	2018	2019	2020
Annonseinntekter	12,6	14,1	11,1	10,1	7,5
Opplagsinntekter	77,5	96,5	97,6	96,5	98,6
Driftsinntekter	91,9	113,8	111,3	111,9	108,4
– av dette digitale inntekter	2,0	2,8	4,5	5,7	6,9
Driftsresultat	–8,2	–8,4	–10,9	–8,3	–12,4
Tilskudd	10,9	12,4	11,7	17,3	20,8
Resultat etter støtte	3,3	4,5	1,2	2,7	8,7

Kilde: Medietilsynet

Alle nasjonale ukemedier gikk med overskudd etter støtte i 2020. Mediene hadde totalt 57 årsverk i 2020, mot 53 årsverk i 2019. Egenkapitalandelen var på 53,3 prosent i 2020, mot 44 prosent i 2019. Økningen i egenkapitalandelen kommer dels av redusert gjeld og dels av at overskuddet for 2020 ble tillagt egenkapitalen.

5.2.4.3 Samiske aviser

Fem aviser fikk tilskudd for å gi ut samiske papiraviser i 2020. Fire av disse har sendt inn opplysninger om driftsøkonomien til Medietilsynet. Størstedelen av det samiske tilskuddet går til de samiske dagsavisene, mens to norske lokalaviser får tilskudd til å produsere sider på lulesamisk og sørsamisk.

Tabell 18 – nøkkeltall for medier som får tilskudd til samiske aviser 2016–2020 (tall i millioner kroner)

	2016	2017	2018	2019	2020
Driftsinntekter	16,4	16,5	16,1	16,4	17,2
– av dette digitale inntekter	1,0	1,0	1,1	1,4	1,8
Driftsresultat	–28,5	–28,8	–28,9	–33,4	–33,3
Tilskudd	28,8	29,3	30,1	36,0	36,9
Resultat etter støtte	0,4	0,6	1,3	2,7	3,7

Kilde: Medietilsynet, *Økonomien i norske aviser 2016–2020*

Tabellen viser at samiske aviser som får tilskudd, har stabile driftsinntekter. Nær sagt alle inntekter kommer fra papirutgavene. Lønnsomheten i avisene er svak.

5.2.4.4 Priselastisiteter i det norske avismarkedet

Det har vært en utbredt oppfatning¹³⁸ at etterspørselen i det norske avismarkedet er uelastisk, altså at avisene kan øke abonnementsprisene uten at det gir seg utslag i en tilsvarende nedgang i opplaget. Dersom oppfatningen om uelastisk etterspørsel i

¹³⁷ Differansen mellom totale driftsinntekter og annonseinntekter + brukerinntekter skyldes at avisene også har andre inntekter. Medietilsynet kjenner ikke til hva disse inntektene stammer fra.

¹³⁸ Se for eksempel Kulturdepartementets notifisering av det plattformnøytrale produksjonstilskuddet i 2013.

avismarkedet er riktig, er det sannsynlig at brukerinntektene øker når avisen setter opp prisene på abonnement.

Medietilsynet har analysert etterspørselastisiteten for avisabonnement i det nasjonale og lokale avismarkedet i 2010 og 2015 for finne ut om økte abonnementspriser har ført til økte brukerinntekter. Analysen har blitt gjennomført etter metoden for å måle buelastisitet. Ved å benytte opplysninger om abonnementsinntekter og opplag har tilsynet beregnet gjennomsnittlig årlig abonnementsinntekt per opplagsenhet for den enkelte avis. Verdiene har blitt satt inn i formler for beregning av buelastisitet. Dersom elastisiteten er på mellom 0 og 1, regnes etterspørselen som uelastisk. Dersom elastisiteten overstiger 1, regnes etterspørselen som elastisk. Analysene viste at etterspørselastisitet samlet sett var mellom 0 og 1 i både 2010 og 2015. Etterspørselen etter lokalaviser var dermed uelastisk både i 2010 og i 2015. Dette tyder på at lokalavisene har kunnet øke brukerinntektene ved å øke abonnementsprisene. Etterspørselen var mer elastisk i 2015 enn i 2010. Det betyr at den positive inntektseffekten av prisøkning var mindre i 2015 enn i 2010. Videre viser analysene at etterspørselen i det nasjonale avismarkedet var elastisk i både 2010 og 2015. Dette samsvarer ikke med antakelser om at etterspørselen i avismarkedet er uelastisk og tyder på at de nasjonale avisene ikke har kunnet øke brukerinntektene gjennom å øke abonnementsprisene.

Samlet tyder dette på at lokalavisene har hatt bedre muligheter enn de nasjonale avisene til å erstatte bortfallet av annonseinntekter med økte brukerinntekter.

Medietilsynet gjør oppmerksom på at resultatet av analysen er et gjennomsnitt for lokalaviser og nasjonale aviser. Enkeltaviser kan ha elastisiteter som avviker fra gjennomsnittet.

Medietilsynet har også datagrunnlag for å beregne etterspørselastisiteter for årene etter 2015. Tilsynet viser imidlertid til at mange abonnenter i denne perioden har byttet ut dyre komplettabonnement med tilgang til både papiravis og nettavis med rimeligere rene digitale abonnement. Metoden som Medietilsynet har brukt for å beregne etterspørselastisiteten, medfører på grunn av dette en risiko for at effekten av prisendringer feiltolkes og at elastisiteten beregnes feil. Videre endret bransjen reglene for fastsettelse av opplag i 2018. Opplaget i 2017 og 2018 er dermed ikke sammenlignbart. Endelig er det ikke mulig å kvantifisere effekten pandemien har hatt på avislesernes betalingsvilje i 2020. Medietilsynet vurderer at beregnede elastisiteter for disse årene er beheftet med stor usikkerhet, og har derfor ikke gjennomført disse analysene.

5.2.5 Den økonomiske utviklingen i lokale kringkastingsvirksomheter

Lokalkringkasting er en bransje preget av aktørmangfold. Mens få driver med tradisjonell lokal-tv, driver mange aktører med lokalradio.



5.2.5.1 Lokalradio

Lokalradiobransjen har et mangfold av driftsformer og virksomheter med svært ulike driftsvilkår og behov som gjør det utfordrende å finne treffsikre universelle og objektive tilskuddsordninger.

De siste fem årene er det bygd ut DAB-sendenett for lokalradio i de aller fleste av landets 37 DAB-regioner. Det store flertallet av DAB-senderanlegg er bygget ut og drives av den største lokalradioaktøren i DAB-regionen. I mange regioner er det kun få lokalradioer i tillegg til denne aktøren som ønsker og har økonomiske ressurser til å leie seg inn i DAB-nettet. Driften av senderanlegget finansieres i disse tilfellene i praksis av inntektene den store aktøren har fra sine FM-sendinger. En videre utbygging av senderanleggene krever ofte at lokalradioene økonomisk er i stand til å bære kostnadene for å leie seg inn. Ifølge opplysninger fra Norsk Lokalradioforbund (NLR) har ingen lokalradioer som kun sender på DAB-nettet, klart å få en drivverdig økonomi.

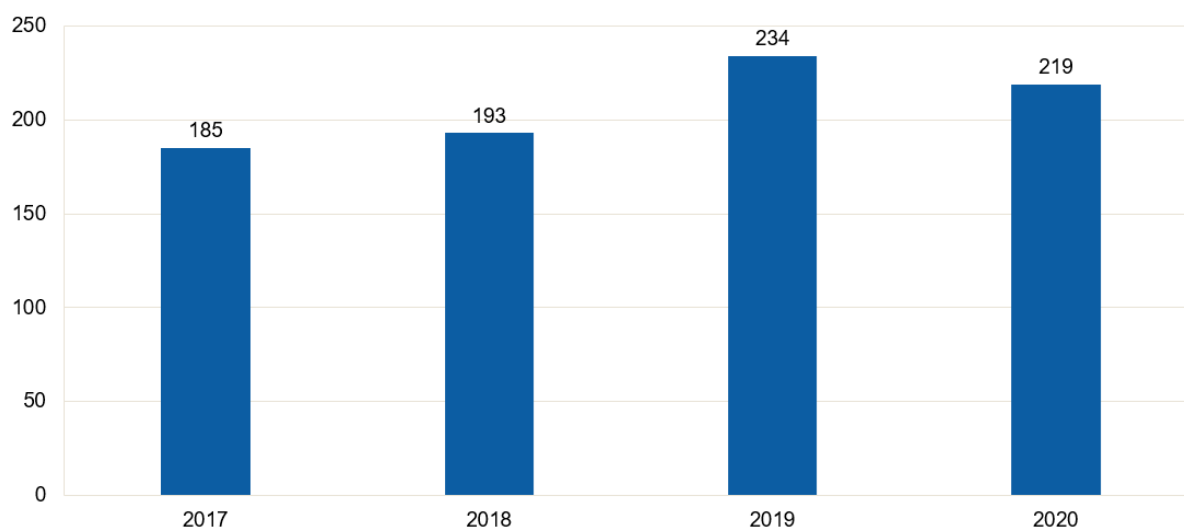
Medietilsynet har fått i oppdrag av Kulturdepartementet å forlenge lokalradioenes konsesjoner i FM-nettet ut 2026 slik at flere lokalradioer skal få tid til å komme seg over på DAB-nettet.¹³⁹ I Hurdal-plattformen legger regjeringen opp til at FM-konsesjonene skal forlenges ytterligere. Ut fra lokalradioenes økonomiske situasjon legger Medietilsynet til grunn at ytterligere økonomiske virkemidler, som økte rammer for eksisterende støtteordninger eller nye støtteordninger, må tas i bruk for at alle eksisterende lokalradioer skal kunne starte sendinger på DAB.

5.2.5.1.1 Lokalradioenes driftsøkonomi

I 2016 og 2017 slukket de nasjonale FM-sendingene, og all riksdekkende radio ble etter dette sendt kun digitalt. Samtidig innstilte de to store riksdekkende kommersielle radiovirksomhetene i Norge, Bauer Media og Radio P4 Hele Norge, sin lokalradiovirksomhet. Dermed forsvant om lag én tredel av omsetningen i lokalradiobransjen. Det er derfor mest hensiktsmessig å se på utviklingen i lokalradioenes driftsøkonomi i årene etter 2016.

Lokalradioene hadde 219 millioner kroner i driftsinntekter i 2020, 16 millioner kroner eller 6,8 prosent mindre enn i 2019. Store deler av nedgangen skyldes svikt i reklameinntektene. Fra 2017 til 2020 hadde lokalradioene samlet sett en positiv inntektsutvikling. Inntektene økte med 20 prosent fra 2017 til 2020.

¹³⁹ Kulturdepartementet, oppdragsbrev av 12.11.21 – forlengelse av eksisterende konsesjoner for lokalradio på FM i perioden 2022–2026

Figur 50 – lokalradioenes driftsinntekter 2017–2020 (tall i millioner kroner)

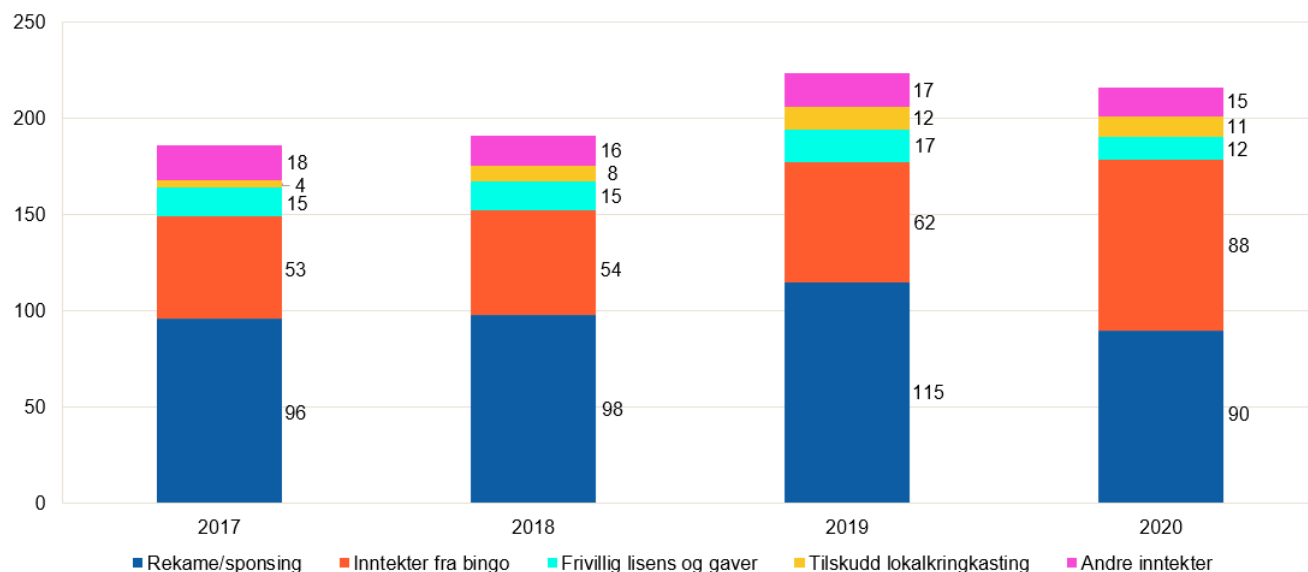
Kilde: Medietilsynet

Lokalradioenes tre viktigste inntektskilder er reklameinntekter, inntekter fra bingospill, frivillig lisens og gaver. Til og med 2019 utgjorde reklameinntektene mer enn halvparten av lokalradioenes driftsinntekter. Inntekter fra bingospill utgjorde mellom 20 og 25 prosent, mens frivillig lisens og gaver utgjorde om lag sju prosent. I 2020 falt reklameinntektene dramatisk, mens bingoinntektene økte kraftig. Inntektene fra frivillig lisens og gaver gikk også ned i 2020. Det kan ikke utelukkes at mesteparten av disse store endringene er pandemieffekter.

Lokalradioene mottok over tre millioner kroner i kompensasjon for inntektsbortfall på grunn av koronapandemien i 2020. Lokalradioene mottok også nær elleve millioner kroner i offentlig tilskudd fra tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier i 2020.



Figur 51 – lokalradioenes inntektskilder 2017–2020 (tall i millioner kroner)



Kilde: Medietilsynet

Til sammen hadde lokalradiovirksomhetene 204 millioner kroner i driftskostnader i 2020, en nedgang på elleve millioner kroner eller 5,0 prosent fra 2019. Fra 2017 til 2020 økte virksomhetenes driftskostnader med 24 millioner kroner, tilsvarende 19 prosent. Som følge av overgangen fra FM til DAB-sendinger har lokalradioenes sendekostnader økt fra 12,8 millioner kroner i 2017 til 21,4 millioner kroner i 2020, en økning på 66 prosent. Radioene rapporterer at de hadde 149 lønnede årsverk i 2020, mot 158 i 2019.

Lokalradiovirksomhetene hadde et driftsresultat på til sammen 14,1 millioner kroner i 2020, noe opp fra 2019, da driftsresultatet var på 11,1 millioner kroner. Lønnsomheten i 2020 er i stor grad et resultat av ekstraordinære kostnadsreduksjoner under koronapandemien.

Selv om enkelte radioer har god økonomi og en gunstig markedsposisjon, preges bransjen av aktører med svakt driftsgrunnlag og marginal lønnsomhet.

Lokalradioene er en sammensatt gruppe. De fleste er mindre, lokale radiostasjoner, som i stor grad blir drevet av frivillige, men det er også flere aktører som driver kommersielt. Én måte å dele inn lokalradioene på er etter viktigste inntektskilde.¹⁴⁰

- kommersielle radiovirksomheter (har mer enn 50 prosent av driftsinntektene fra reklame og kommersiell sponsing)
- bingoradiovirksomheter (bingo er største inntektskilde)
- ikke-kommersielle radiovirksomheter (sponsing, gaver og frivillig lisens er viktigste inntektskilder. I denne kategorien er også minoritetsradiovirksomhetene)

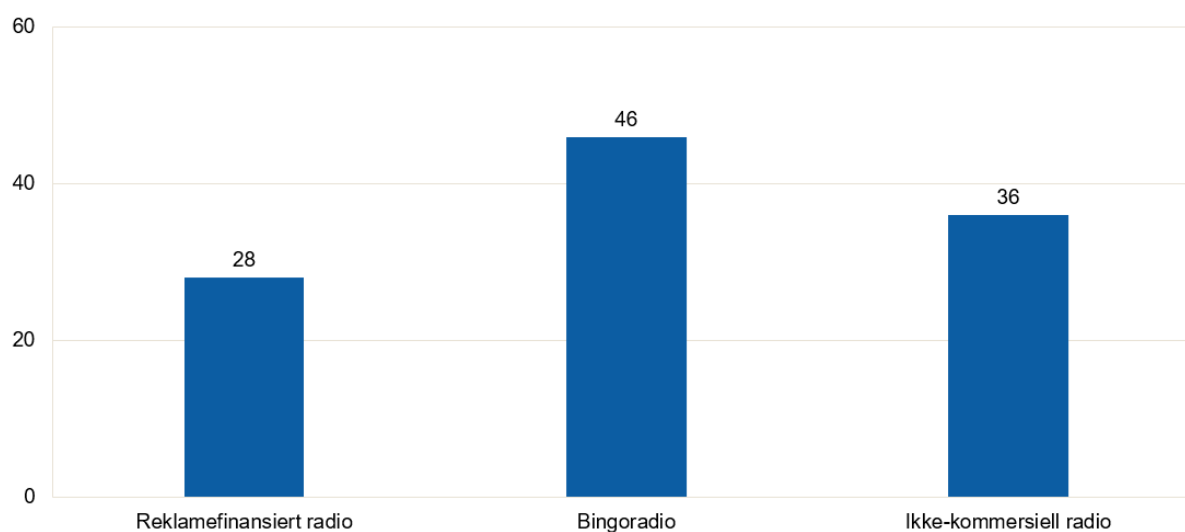
¹⁴⁰ Radiovirksomheter kan skifte kategori dersom sammensetningen av inntekter blir endret fra ett år til det neste.



Noen få radioer spesifiserer ikke inntektskildene og faller utenfor denne kategoriseringen. I 2020 gjaldt det fire radioer.

Figur 52 viser antall lokalradiovirksomheter fordelt på de ulike kategoriene i 2020. Antall radioer i hver kategori har over tid vært stabilt. Det var flest bingoradiovirksomheter i 2020 – 46 av 114.¹⁴¹ Størst endring er det i tallet på reklamefinansierte radiovirksomheter, der det var fire færre i 2020 enn året før.

Figur 52 – antall lokalradiovirksomheter i de ulike kategoriene i 2020

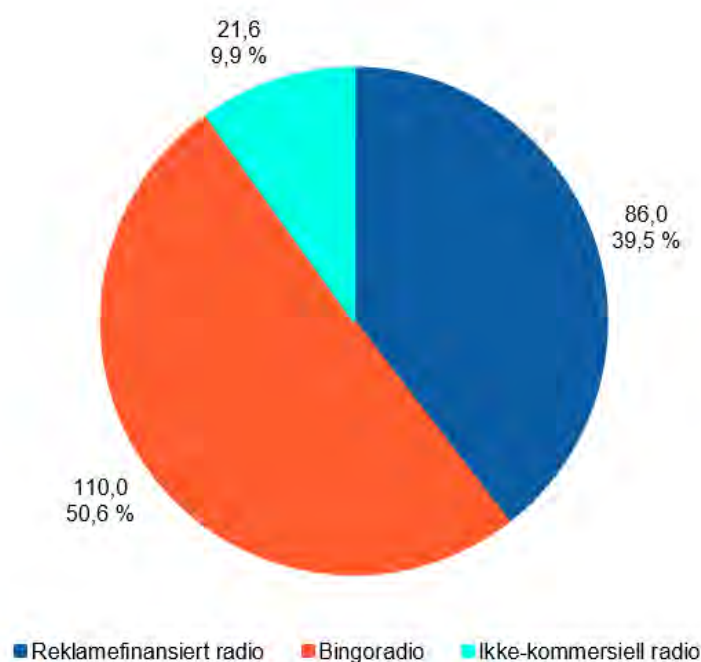


Kilde: Medietilsynet

Ut fra denne inndelingen var inntektsgrunnlaget for de ulike type klassifiseringer i 2020 som vist i figur 53.

¹⁴¹ I rapporter fra tidligere år har antall virksomheter blitt satt likt antall konsesjoner. Fra og med årets rapport regnes radiovirksomheter som sender identisk innhold i flere konsesjoner, som én virksomhet. Det blir dermed rapportert om færre radiovirksomheter fra Medietilsynets side, men radiotilbudet er likevel det samme som tidligere.

Figur 53 – inntekter i 2020 fordelt på ulike typer lokalradio (tall i millioner kroner og prosent)

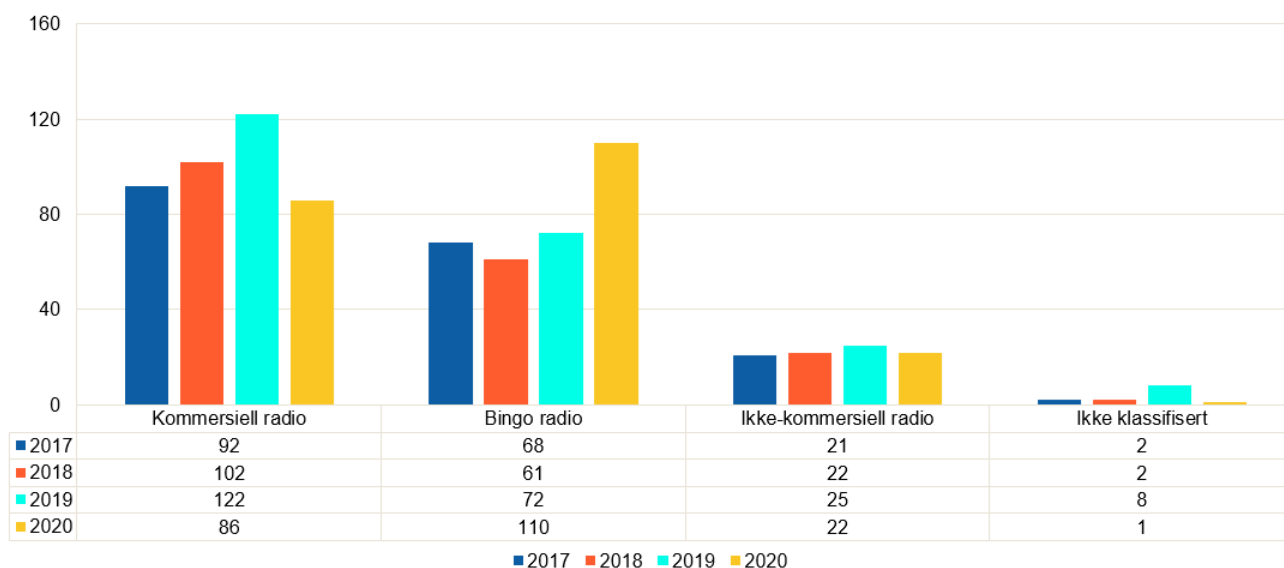


Kilde: Medietilsynet

Generelt har lokalradioene fått økt konkurranse om lyttere og inntekter. Det har kommet flere nasjonale radiokanaler etter digitaliseringen. Strømmetjenester som Spotify har fått stort gjennomslag, særlig blant unge. Flere store mediehus satser tungt på podkast og andre tjenester med valgbar lyd. Lokalradioene konkurrer både med lokalmediene og de globale aktørene om reklameinntektene.

Radiovirksomheter som har bingospill som viktigste inntektskilde, hadde mer enn halvparten av de totale driftsinntektene i lokalradiobransjen i 2020. I alle tidligere år har de kommersielle lokalradiovirksomhetene hatt størstedelen av driftsinntektene. De kommersielle radiovirksomhetene og bingoradiovirksomhetene sto til sammen for 197 millioner kroner eller 90 prosent av lokalradiovirksomhetenes inntekter i 2020.

Figur 54 – driftsinntekter fordelt på år og ulike typer lokalradiovirksomheter 2017–2020 (tall i millioner kroner)



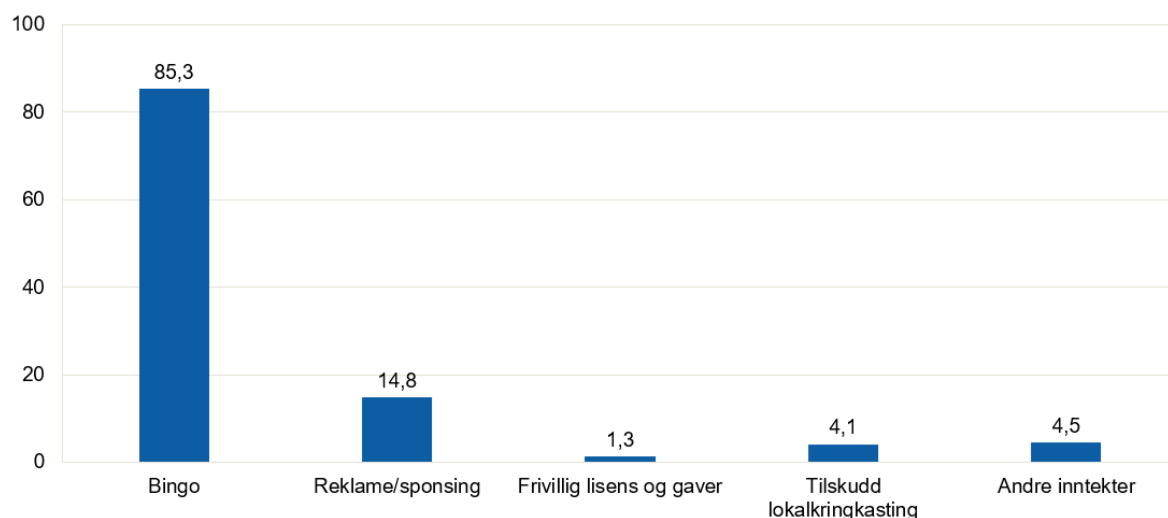
Kilde: Medietilsynet

I pandemiåret 2020 hadde bingoradiovirksomhetene langt høyere inntekter enn normalt. Noen få radiovirksomheter sto for mesteparten av de økte bingoinntektene. De kommersielle og de ikke-kommersielle radioene tapte store deler av inntektene. Fram til 2020 var inntektene til lokalradiovirksomhetene som blir finansiert av bingospill, sponsing, gaver og frivillig lisens, om lag de samme år for år. Reklameinntektene har variert betydelig over tid.

Bingoradiovirksomhetene

Med unntak for 2020 har inntektene til lokalradioer som finansierer driften gjennom bingospill, vært klart mest stabile over tid. Bingoradiovirksomhetene hadde rundt 110 millioner kroner i samlede inntekter i pandemiåret 2020 – opp fra 72 millioner, eller en økning på 53,3 prosent, i 2019. I årene før 2019 lå inntektene til bingoradiovirksomhetene stabilt på mellom 61 og 68 millioner kroner. Bingoradiovirksomhetene har størst utbredelse utenfor de store byene og opererer ofte i områder med få annonsører og dermed begrensede muligheter til å skaffe reklameinntekter. Finansieringen av bingoradiovirksomhetene i 2020 blir vist i figur 55.

Figur 55 – bingoradiovirksomheter inntekter i 2020 (tall i millioner kroner)



Kilde: Medietilsynet

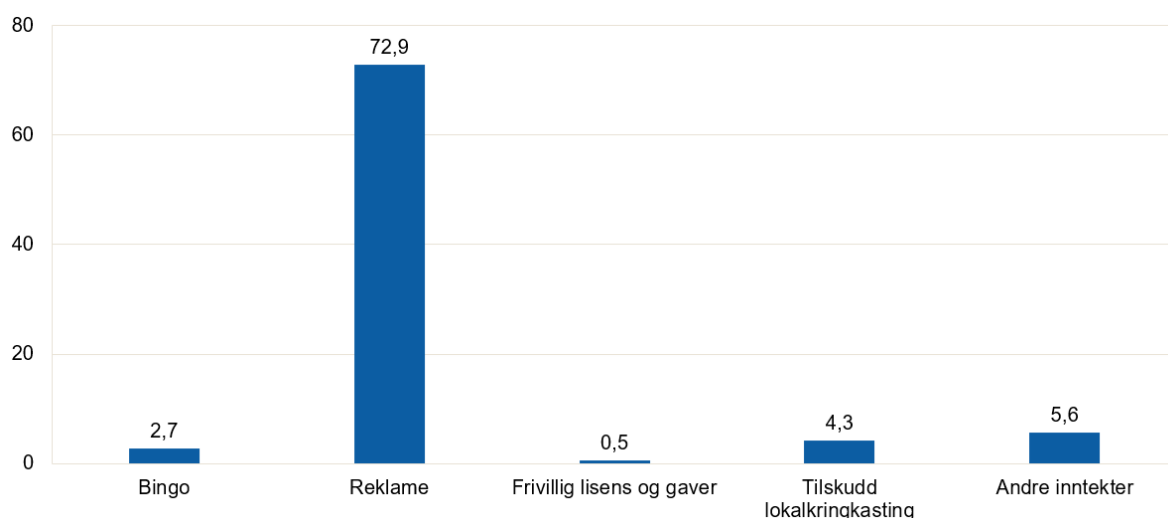
Reklameinntekter er den nest største inntektskilden til bingoradiovirksomhetene og utgjorde vel 13 prosent av de totale driftsinntektene i 2020.

Bingoradiovirksomhetene rapporterte om 68 lønnede årsverk i 2020, opp fra 41 årsverk i 2019.

De kommersielle radiovirksomhetene

De kommersielle radiovirksomhetene, som i hovedsak finansieres av inntekter fra reklame og kommersiell sponsing, tapte 36 millioner kroner i inntekter fra 2019 til 2020. Det er en reduksjon på 29,3 prosent og er sannsynligvis i all hovedsak en effekt av koronapandemien. Inntektene i 2020 var totalt på 86 millioner kroner. Reklame- og sponsorinntektene sto for 84,8 prosent av inntektene til de kommersielle radioene, mot 94 prosent i 2016.

Figur 56 – kommersielle radiovirksomheters inntekter i 2020 (tall i millioner kroner)



Kilde: Medietilsynet

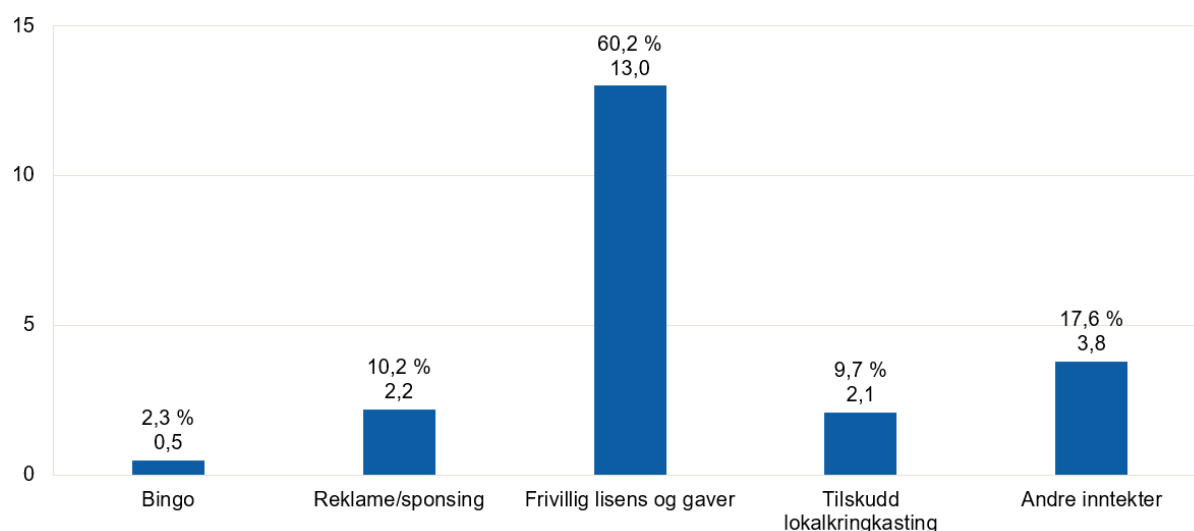
I 2020 rapporterte 28 kommersielle radioer at de hadde 60 lønnede årsverk, ned fra 88 lønnede årsverk i 2019.

Ikke-kommersielle radiovirksomheter

De ikke-kommersielle lokalradiovirksomhetene tapte en betydelig del av driftsinntektene i 2020, ned med 3 millioner kroner til 22 millioner kroner, en reduksjon på 13,9 prosent. Hele nedgangen skyldes lavere inntekter fra gaver og andre frivillige bidrag. De ikke-kommersielle radioene rapporterte om 20 lønnede årsverk i 2020, det samme som i 2019.

Sponsing, gaver og frivillig lisens utgjorde 53 prosent av de totale inntektene til disse radiovirksomhetene i 2020. Figur 57 viser inntektsgrunnlaget til de ikke-kommersielle radiovirksomhetene i 2020.

Figur 57 – inntekter i 2020 og andel av inntekten dette utgjør (tall i millioner kroner og prosent)



Kilde: Medietilsynet

Den gjennomsnittlige ikke-kommersielle lokalradiovirksomheten hadde knapt 600 000 kroner i inntekter i 2020, mot vel 695 000 kroner i 2019, en reduksjon på 14 prosent.



Tabell 19 – nøkkeltall for de ikke-kommersielle lokalradioene 2016–2020 (tall i millioner kroner)

	2016	2017	2018	2019	2020
Frivillig lisens og gaver	10,4	12,6	13,3	14,6	11,2
Tilskudd lokalkringkasting	0,2	1,0	2,6	4,7	2,1
Andre inntekter	6,6	9,5	8,8	13,9	7,5
Driftsinntekter	17,2	23,0	24,7	33,3	20,8
Lønn og sosiale utgifter	9,5	11,6	10,2	10,4	8,0
Andre utgifter	11,1	13,1	13,9	22,9	10,9
Driftsutgifter	20,6	24,7	24,1	33,3	18,9
Driftsresultat	-3,4	-1,7	0,6	0,0	2,0
Antall radioer	37	40	35	41	35

Kilde: Medietilsynet

5.2.5.2 Lokal-tv

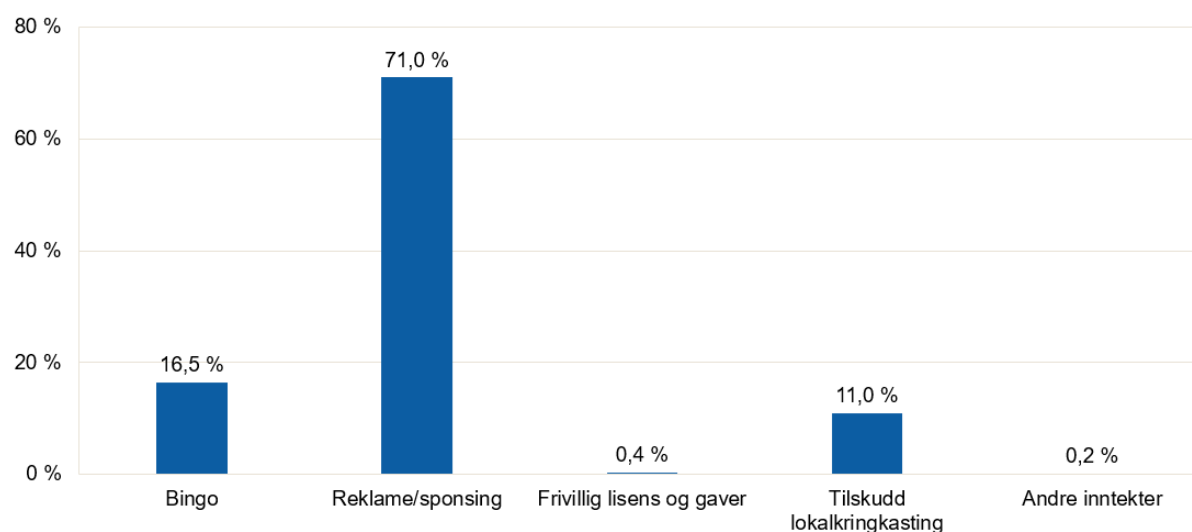
Etter digitaliseringen av sendenettet på slutten av 2000-tallet er lokal-tv kraftig redusert i omfang. Det er få aktører, og få av disse igjen har økonomiske ressurser av betydning. To lokal-tv-stasjoner i Rogaland står for 60 prosent av lokal-tv-stasjonenes driftsinntekter. Medietilsynet har fått årsmeldinger der det blir rapportert om økonomisk aktivitet fra åtte lokal-tv-stasjoner for 2020.

Lokal-tv-virksomhetenes driftsøkonomi

I 2020 var de samlede driftsinntektene til lokal-tv-stasjonene 40 millioner kroner, fire millioner mer enn i 2019, en økning på tolv prosent. I 2016 rapporterte lokal-tv-stasjonene om 27,5 millioner kroner i omsetning.

Reklameinntekter var den klart største inntektskilden i 2020 og utgjorde 71 prosent av totalen. De øvrige inntektene fordelte seg på de resterende kildene slik det er vist i figur 58. Lokal-tv-virksomhetene mottok til sammen vel 4,4 millioner kroner i støtte fra tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier i 2020. Ingen lokal-tv-virksomheter mottok kompensasjon for inntektsbortfall på grunn av koronapandemien.

Figur 58 – lokal-tv-virksomhetenes inntekter i 2020 fordelt på kilde



Kilde: Medietilsynet

Samlet har lokal-tv-virksomhetene hatt meget god lønnsomhet de siste årene. Både i 2019 og 2020 var den samlede driftsmarginen mer enn ti prosent. Dette skyldes i all hovedsak svært gode resultater hos én lokal-tv-aktør i Rogaland. Sett bort fra denne virksomheten hadde lokal-tv-virksomhetene et lite samlet driftsoverskudd på 1,7 millioner kroner. I 2019 gikk seks av ni lokal-tv-virksomheter med driftsoverskudd, mot seks av åtte i 2020.

5.2.6 Oppsummering aviser og lokalkringkasting

Medienes driftsøkonomiske utvikling har de siste årene vært preget av digitalisering og konkurransen mot de globale aktørene. En stadig større andel av mediebrukerne har blitt rene digitale brukere og distribusjonen av medieinnholdet skjer digitalt. På tross av dette henter fremdeles avisene mesteparten av sine inntekter fra papiraviser og lokalradioene sine inntekter fra FM-sendinger, og store deler av kostnadene er knyttet direkte opp mot analoge leveranser.

Avisene har tapt mer enn én tredel av annonseinntektene de siste ti årene, der konkurransen fra de store globale plattformene er en viktig forklaring. Forretningsmodellene, som tidligere hvilte tyngst på annonseinntekter, har dreid mer mot brukerinntekter. Denne endringen har krevd at avisene har brukt store ressurser på å utvikle blant annet digitale abonnementsystemer. De minste lokalavisene, og særlig de uten konserntilknytning, har ikke hatt ressurser til å gjennomføre en slik utvikling. For alle aviser kommer de neste årene til å være preget av fortsatt digitalisering og konkurranse fra de globale aktørene – og behov for ytterligere omstilling. Det er usikkerhet knyttet til hvor lenge papiravisene kommer til å eksistere, og til avisenes fremtidige driftsinntekter

Lokalradioene er i all hovedsak små virksomheter med svak økonomi. Radioene er mangfoldige i både drifts- og finansieringsformer. Rundt halvparten av lokalradiovirksomhetene sender på både DAB- og FM-nettet. De øvrige sender kun i FM-

nettet. Noen få lokalradiovirksomheter sender kun på DAB-nettet. Lokalradioene henter mesteparten av inntektene sine fra FM-sendingene. Det er derfor dramatisk når det i framskrivingene av lyttertall for lokalradio på FM-nettet forventes en halvering av antallet lyttere fram mot 2026. Dette innebærer en kraftig reduksjon av inntekter fra FM-sendingene i en bransje som ennå ikke har funnet gode forretningsmodeller for drift på DAB-nettet..

5.2.7 Den økonomiske utviklingen under koronapandemien

Da Norge stengte ned på grunn av koronapandemien 12. mars 2020, fryktet mange medier betydelige inntektsreduksjoner. Tapene viste seg å bli mindre enn ventet. Fra 2019 til 2020 ble mediebransjens driftsinntekter¹⁴² redusert med 686 millioner kroner eller 3,6 prosent. Det var betydelige forskjeller mellom ulike typer medievirksomheter, der lokalradio hadde det prosentvis største tapet, mens lokal-tv klarte seg best. Det er vanskelig å tallfeste nøyaktig hvor stor del av inntektsfallet som var en direkte følge av pandemien.

Gjennom en kompensasjonsordning for de redaktørstyrte mediene ble det betalt ut 77,6 millioner kroner, som bidro til å dekke inntektstapet.

Så langt Medietilsynet kjenner til, er ingen medievirksomheter nedlagt som direkte følge av koronapandemien. Bransjeorganisasjonene rapporterer at de som var permittert, er tilbake i jobb. Medietilsynet er ikke kjent med hvor mange årsverk som er avvirket på grunn av pandemien.

Tabell 20 viser utviklingen i driftsinntekter for ulike typer medier i 2020 og endring fra 2019.

Tabell 20 – utvikling i driftsinntekter for norske medier 2019–2020¹⁴³

	Driftsinntekt i 2020 i mill. kroner	Endring fra 2019 til 2020 i mill. kroner	Endring fra 2019 til 2020 i prosent	Kompensasjon for inntektsbortfall i mill. kroner
Lokalaviser	6 436	–307	–4,8	38,6
Nasjonale aviser	4 815	67	1,4	5,5
Lokalradio	219	–16	–6,8	2,4
Lokal-tv	40	4	10	0
Nasjonale kringkastere	6 864	–434	–6	13,9
Totalt for bransjen	18 374	–686	–6	60

Kilde: Medietilsynet¹⁴⁴

Som forventet falt annonseinntektene mest. Det gjaldt alle typer medier, med unntak for løssalgsavisene. Både avisene og tv-virksomhetene økte brukerinntektene i 2020.

¹⁴² NENTs inntekter fra det norske tv-markedet er holdt utenfor i denne oppstillingen. Det forklarer avvirket mellom driftsinntektene i kapittel 5.2.7 og kapittel 5.2.1.

¹⁴³ NENT og NRK er ikke inkludert i tallene for de nasjonale kringkasterne.

¹⁴⁴ Denne tabellen er utarbeidet for Medietilsynets rapport om Koronaepidemienes effekt på mediene økonomi 2019–2020. Etter at rapporten ble publisert, kom det inn opplysninger om et fåtall lokalaviser som til sammen hadde driftsinntekter på 11 millioner kroner i 2020. Det er derfor avvik mellom avisenes samlede driftsinntekter i denne tabellen og i tidligere tabeller i kapittel 5.2.

Reklamefinansierte lokalradioer tapte nær 30 prosent av inntektene i 2020, mens lokalradioer som har bingoinntekter som hovedinntektskilde, økte inntektene med mer enn 50 prosent. Dette var de to typene medievirksomheter om opplevde størst endring i driftsøkonomien under pandemien.

Samlet opprettholdt medievirksomhetene lønnsomheten i pandemiåret 2020, og mange styrket den til og med betydelig. Medietilsynet antar at dette skyldes kostnadsbesparelser som følge av permitteringer og oppsigelser.

5.3 Økonomiske prognoser

5.3.1 Aviser

Mediebedriftenes Landsforening (MBL) har på forespørsel fra Kulturdepartementet utarbeidet prognose¹⁴⁵ for den økonomiske utviklingen i avisbransjen fra 2023 til 2026. Prognosen er laget med utgangspunkt i innsendte årsregnskaper fra 215 aviser for 2020. MBL viser til at den pågående digitaliseringen, konkurransen med de globale aktørene og uavklarte regulatoriske forhold gjør situasjonen preget av usikkerhet. MBL legger på den bakgrunn fram tre ulike prognoser. Grunnprognosen, som MBL kaller «middels», er basert på et scenario som tar utgangspunkt i framskriving av eksisterende trender i brukermarkedet, kombinert med samtaler med aktører i sentrale mediebedrifter og en langtidsprognose for medienes reklameinntekter utarbeidet av Insitut för reklam och medier (IRM) på oppdrag fra MBL. Grunnprognosen suppleres med et annet scenario, der inntektsutvikling er noe bedre enn grunnprognosen, og et tredje, der inntektsutvikling er noe svakere enn i grunnprognosen. Prognosene tar utgangspunkt i medievirksomhetenes regnskapstall for 2020 innsamlet av Medietilsynet, og er utarbeidet av MBL i samarbeid med Landslaget for lokalaviser (LLA) og Salas (bransjeorganisasjonen for samiske medier). MBL presiserer at det er betydelig usikkerhet knyttet til de framlagte prognosene.

I framskrivingen er medienes forventede reklameinntekter fra papiravisene og digitale kilder beregnet hver for seg på grunnlag av IRMs prognoser. I grunnprognosen er det lagt til grunn at medienes samlede reklameinntekter faller fra 3 941 millioner kroner i 2021 til 3 615 millioner kroner i 2026, en nedgang på 326 millioner kroner eller 8 prosent. Med prognosen «høy» forventes en liten økning i reklameinntektene på 54 millioner kroner eller 1 prosent, mens prognosen «lav» gir en nedgang i reklameinntektene på 662 millioner kroner eller 17,1 prosent.

I framskrivingen av medienes brukerinntekter er det i grunnprognosen lagt til grunn at opplaget øker med 1,5 prosent i 2021, og deretter med 1 prosent årlig. Framskrivningen legger til grunn at andelen rene digitale abonnement øker år for år og at denne andelen er forskjellig i ulike grupper medier. Videre beregner MBL vektete abonnementspriser for de ulike mediegruppene på grunnlag av priser på ulike abonnementstyper innhentet fra 121 medier. Endelig beregnes forventede inntekter fra medier solgt i abonnement og løssalg hver for seg.

¹⁴⁵ MBL: Framskrivning 2021–2026, avismediehus, notat datert 03.09.21

Tabell 21 – utviklingen i driftsinntekter i MBLs tre ulike framskrivingsalternativene 2021–2026

Driftsinntekter	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Høy	11 652	11 821	11 872	11 943	12 022	12 129
Middels	11 543	11 560	11 463	11 387	11 338	11 314
Lav	11 401	11 299	11 078	10 866	10 709	10 563

Kilde: Mediebedriftenes Landsforening (MBL)

Grunnprognosen legger til grunn en økning i brukerinntektene fra 7 071 millioner kroner i 2021 til 7 163 millioner kroner i 2026, en økning på 92 millioner kroner eller 1 prosent. I prognosen høy forventes det en økning i brukerinntektene på 423 millioner kroner, eller 6 prosent, mens prognosen lav gir en nedgang i brukerinntekter på 176 millioner kroner, eller 2,5 prosent.

I tillegg til reklame- og brukerinntekter, hadde mediene uspesifiserte inntekter på noe over 500 millioner kroner i 2020. Disse inntektene er uendret år for år i MBLs framskrivinger. Framskrivingene tar ikke hensyn til produksjonstilskudd eller andre offentlige tilskudd. I 2020 var produksjonstilskuddet på 360 millioner kroner.

MBL legger samme utvikling til grunn for framskrivingen av medienes driftskostnader i alle tre prognosene. Lønnskostnadene i 2020 framskrives med forventet lønnsvekst slik den kommer fram i Norges Banks forventningsundersøkelse for 3. kvartal 2021. Øvrige kostnader framskrives med forventet KPI (konsumprisindeks), slik den framkommer i samme publikasjon. Medienes driftskostnader gikk ned med 2,8 prosent i 2020. MBL viser til at dette i stor grad er engangseffekter som skyldes pandemien, men legger ikke inn økte kostnader som følge av økt aktivitet i de påfølgende årene. Prognosen for driftskostnadene tar heller ikke høyde for eventuelle innsparinger som følge av digitaliseringen, i form av for eksempel lavere trykke- eller distribusjonskostnader. Prognosen for driftskostnader legger altså til grunn et uendret kostnadsbilde justert for lønns- og prisvekst fram mot 2026. Framskrivingen av driftskostnadene viser da at kostnadene øker fra 10 872 millioner kroner i 2021 til 12 412 millioner kroner i 2026, en økning på 1 542 millioner kroner, eller 14,2 prosent.

Tabell 22 – framskriving av driftskostnader 2021–2026

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Driftskostnader	10 872	11 167	11 466	11 773	12 088	12 412

Kilde: Mediebedriftenes Landsforening (MBL)

Tabell 23 viser utviklingen i driftsresultatet i de tre ulike framskrivingsalternativene middels, høy og lav. Driftsresultatet er uten produksjonstilskudd.

Tabell 23 – utviklingen i driftsresultat i de tre ulike framskrivingsalternativene 2021–2026

Prognose	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Middels	662	383	–14	–397	–763	–1 111
Høy	780	654	406	170	–66	–283
Lav	529	133	–388	–887	–1 379	–1 848

Kilde: Mediebedriftenes Landsforening (MBL)

MBLs prognostiserer at lønnsomheten kommer til å svekkes med 1,8 milliarder kroner fra 2020 til 2026, når middels prognosen for mediernes inntektsutvikling og et uendret kostnadsbilde justert for lønns- og prisvekst legges til grunn. Ifølge prognosen kommer mediene samlet til å gå med et driftsunderskudd på 1,1 milliarder kroner i 2026 dersom tiltak ikke iverksettes.

MBL har på forespørsel fra Kulturdepartementet også framskrevet den økonomiske utviklingen for ulike typer aviser. Formålet var å avdekke om noen avistyper får en avvikende forventet økonomiske utvikling. MBL har utarbeidet framskrivinger for fem typer medier som mottar produksjonstilskudd etter samme metode som framskrivingene for hele avismarkedet:

- lokalaviser med mellom 1 000 og 4 000 i opplag
- lokalaviser med mellom 4 000 og 6 000 i opplag
- lokale nummer to-viser og bydelaviser
- nasjonale nummer to-aviser
- samiske dagsaviser

Framskrivingene avdekker at ingen mediegrupper har avvikende utvikling av betydning, og at alle avistypene følger utviklingen i grunnprognosen i tabell 23. Tabell 24 viser forventet utvikling i lønnsomheten etter mottatt produksjonstilskudd for de fem typene aviser.

Tabell 24 – prognose for driftsresultat etter tilskudd for ulike typer aviser 2021–2026 (tall i millioner kroner)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Antall aviser
Aviser med under 4 000 i opplag	49,7	30,5	5,5	–18,2	–40,1	–60,3	92
Aviser med 4 000 til 6 000 i opplag	56,9	41,2	20	–0,2	–18,9	–36,1	33
Nummer to-aviser og bydelsaviser	12,8	6,3	–2,7	–11,4	–19,7	–27,5	13
Riksaviser	46,6	32,4	15,9	–0,4	–16,5	–32,4	9
Samiske dagsaviser	–1,1	1,3	0,8	0,4	0	–0,5	2

Kilde: Mediebedriftenes Landsforening (MBL)

MBL har også utarbeidet framskrivninger for avistyper som ikke mottar produksjonstilskudd:

- aviser med mellom 6 000 og 15 000 i opplag
- aviser med mellom 15 000 og 35 000 i opplag
- aviser med mer enn 35 000 i opplag
- andre aviser (VG, Dagbladet/Dagbladet Pluss og Nettavisen)

Heller ikke blant disse er det avistyper som avviker betydelig fra framskrivningen slik den framkommer i tabell 24.

5.3.2 Lokalradio

Norsk Lokalradioforbund (NLR) har på forespørsel fra Kulturdepartementet lagt fram prognoser¹⁴⁶ for den økonomiske utviklingen i lokalradioene for årene 2021 til 2026. Sentralt for prognosene står en framskriving av lyttertall for lokalradioer for årene fra 2021 til 2026. Framskrivningen av lyttertall er gjort av Kantar, som også gjennomfører den løpende offisielle lokalradiundersøkelsen på oppdrag fra NLR. Videre baserer NLRs prognose seg på lokalradioenes regnskapstall, som samles inn årlig av Medietilsynet. Endelig har NLR intervjuet enkeltaktører for å få kvalifiserte oppfatninger om utviklingen av relevante bransjefaktorer i tiden framover. SSBs konjunkturprognoser er anvendt for å ta hensyn til pris- og lønnsvekst i den aktuelle perioden.

NLR viser til at lokalradiobransjen er mangfoldig, med et stort spenn i driftsformer, organisering, finansieringskilder og eierskapsformer. Økonomisk kan lokalradioene kategoriseres etter viktigste inntektskilde. Kommersielle lokalradioer har reklameinntekter som viktigste inntektskilde, bingoradioer har inntekter fra bingospill som viktigste inntektskilde og ikke-kommersielle radioer har frivillige gaver og frivillig lisens som viktigste inntektskilde. Ifølge NLR har lokalradioene samlet en svak økonomi og opererer med marginale driftsmarginer.

Koronapandemien hadde stor effekt på lokalradioenes inntekter og lønnsomhet i 2020. De kommersielle radioene tapte nær én tredel av inntektene, men styrket lønnsomheten ved å redusere nær én tredel av de lønnede årsverkene. Bingoradioene doblet inntektene fra bingospill, men har noe svekket lønnsomhet som følge av økte lønnskostnader. De ikke-kommersielle radioene tapte store deler av gaveinntektene sine i 2020.

NLR har tatt utgangspunkt i regnskapstallene for 2020 når prognosen er utarbeidet, og supplert med innhentede regnskapstall for 1. halvår 2021 fra 45 lokalradioer fra alle tre kategorier. NLR mener dette er tilstrekkelig til å få et gyldig anslag for inntektsutviklingen i 2021. Prognosene for lokalradioenes økonomiske utvikling for årene fra 2022 til 2026 kommer i stor grad som en følge av Kantars framskriving av lyttertall.

Kantars prognose anslår at lokalradioenes daglige dekning blir redusert med 40 prosent fra 2021 til 2026. Det vises til den digitale transformasjonen og konkurransen fra de globale

¹⁴⁶ Framskrivning for lokalradios økonomiske utvikling i perioden 2023 til 2026, Norsk Lokalradioforbund 31. august 2021.

aktørene, og Kantar peker også på økt konkurranse fra de nasjonale radiotilbydernes utvidede kanaltilbud etter slukkingen av de riksdekkende FM-sendingene. Videre viser Kantar til stadig mindre utbredelse av FM-mottakere og mindre lytting på FM-radio, kombinert med lokalradioenes fortsatt sterke tilstedeværelse i FM-nettet og den lite omfattende digitaliseringen av lokalradioene. Ifølge Kantar lytter kun 14 prosent av de daglige lytterne via FM, men lytting på FM utgjør 63 prosent av konsumet for lokalradio. Fram til de riksdekkende radioene gikk over fra sendinger på FM til sendinger på DAB i 2016, hadde lokalradio en daglig dekning på om lag 15 prosent i befolkningen (12 år +). Etter at de riksdekkende radioene utvidet sitt kanaltilbud til 30 radiokanaler, har lokalradioenes daglige dekning gått ned, og nådde sitt historisk laveste nivå i 2020 med ti prosent. Lyttingen for de 32 største radioene gikk ned med 14 prosent fra 2018 til 2020, fra 520 tusen til 420 tusen daglige lyttere. Lyttingen på lokalradio har gått ned i alle aldersgrupper, og spesielt i gruppen under 30 år. De siste to årene er det særlig gruppen 30–59 år som lytter mindre på lokalradio, ifølge Kantars undersøkelser.

Tabell 25 viser Kantars prognose for lokalradioenes daglige dekning i prosent for perioden 2021–2026.

Tabell 25 – prognose for lokalradioenes daglige dekning 2021–2026 (tall i prosent)

2021	2022	2023	2024	2025	2026
9,7	8,8	8	7,2	6,6	6

Kilde: Norsk Lokalradioforbund (NLR)

Med den daglige dekningen i prognosen, går lokalradioene fra å ha 445 000 lyttere i 2021 til 275 000 lyttere i 2026.

Utviklingen i lyttertallene har stor betydning for lokalradioenes driftsinntekter og særlig utviklingen i reklameinntektene. NLR legger til grunn for sin prognose at lokalradioene har en svak konkurranseposisjon, som blir ytterligere svekket fram mot 2026. På denne bakgrunnen anslår NLR at lokalradioenes reklameinntekter blir redusert med 28 prosent fra 2021 til 2026. I kroner går reklameinntektene da ned fra 84,5 millioner kroner til 60,9 millioner kroner.

Inntektene fra bingospill har økt kraftig under koronapandemien. Samlet mener NLR at inntektene fra bingospill kommer til å fortsette å øke og nå sitt høyeste nivå i 2022 og 2023, med 99,8 millioner kroner. Deretter blir bingoinntektene gradvis redusert, til 76,7 millioner kroner i 2026, ifølge prognosen. NLR peker på at lavere lyttertall gir færre bingospillere og dermed lavere omsetning. I tillegg tilhører bingospillene den eldre generasjon. Det er lite nyrekruttering som erstatter naturlig frafall av spillere. Kun 15 prosent av bingoomsetning i 2020 kom fra digitale radiosendinger, og digitaliseringen går sent.

Ifølge NLR har lyttertallsutviklingen begrenset betydning for de ikke-kommersielle radioene. Nivået på disse radioenes driftsinntekter er i stor grad et resultat av enkeltindividers givervilje. NLR antar at de lave gaveinntektene i 2020 er en effekt av koronapandemien, og legger til grunn at inntekter fra gaver og frivillig lisens kommer til å øke noe fram til 2023, for

deretter å falle noe fram mot 2026. Reduksjonen skyldes, slik NLR ser det, reduserte lyttertall. Ifølge NLRs prognose kommer gaveinntektene til å beløpe seg til 12,9 millioner kroner i 2026, ned 1,3 millioner kroner fra 2021, en reduksjon på 9,2 prosent.

Lokalradioene har også enkelte andre inntektskilder. NLR legger til grunn at disse forblir uendret fram mot 2026.

NLR peker på at en svak inntektsutvikling svekker lokalradioenes kapasitet ytterligere fra et allerede svakt utgangspunkt. NLR frykter at særlig de kommersielle lokalradioene kan komme inn i en irreversibel negativ spiral, dersom det ikke iverksettes tiltak som sikrer radioene alternative inntektskilder.

I årsregnskapene som lokalradioene sender inn til Medietilsynet, spesifiseres driftskostnadene i fire kategorier; lønnskostnader, sendekostnader, avskrivninger og andre kostnader.

- NLRs prognose for lokalradioens lønnskostnader fram mot 2026 tar utgangspunkt i rapporterte lønnskostnader for 2020, justert med SSBs konjunkturprognose for lønnsveksten.
- Prognosen for sendekostnadene legger til grunn at utbyggingsgraden i DAB-sendenettene økes fra 50 prosent i 2021 til 70 prosent i 2026. Videre at antall DAB-kanaler i Lokalradioblokkene øker med 40 prosent.
- Avskrivningene er lagt opp til å øke noe, som følge av investeringene i DAB-senderanleggene.
- Andre kostnader inneholder blant annet rettighetskostnader (TONO og Gramo). Disse justeres i henhold til gjeldende regelverk. Ellers justeres denne posten med forventet KPI.

NLRs prognose er at lokalradioenes samlede driftskostnader øker fra 214 millioner i 2021 til 249 millioner kroner i 2026, en økning på 16,4 prosent.

Tabell 26 viser NLRs prognose for driftsinntekter, driftskostnader og driftsresultat for perioden 2021–2026.

Tabell 26 – prognose for driftsinntekter, driftskostnader og driftsresultat 2021–2026 (tall i millioner kroner)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Driftsinntekter	223	223	220	210	194	177
Driftskostnader	214	222	229	236	243	249
Driftsresultat	8	1	–9	–26	–49	–72

Kilde: Norsk Lokalradioforbund (NLR)



6 Redaksjonell tilstedeværelse og journalistisk dekning

Høgskulen i Volda (HVO) har på oppdrag fra Medietilsynet utarbeidet en rapport som beskriver den norske lokalavisstrukturen, og i hvilken grad norske kommuner dekkes journalistisk. Rapporten¹⁴⁷ gir en oppdatert kartlegging av geografiske blindsoner i avismarkedet.

Rapporten bygger på et bredt empirisk materiale, som blant annet består av følgende:

- data fra intervjuer med politikere, redaktører, journalister, representanter for mediekonsern og bransjeorganisasjoner
- et register om norske kommuner som avismarkeder bestående av:
 - o data om avisenes dekningsstall og utgiversted
 - o forekomster av hyperlokale nettaviser
 - o data om kommunenes sentralitetsklasse, innbyggertall og prognose for befolkningsendringer
- en kartlegging av antall saker om lokalpolitikk i kommuner uten avisutgivelse, publisert i den største avisen i første kvartal 2021
- Strukturerte innholdsanalyser av utvalgte lokalaviser

Oppsummering

- SSBs framskrivninger for forventet befolkningsvekst viser at markedsgrunnlaget i mange små utkantkommuner må forventes å være svakt i årene framover. Det kan derfor være behov for å tilpasse produksjonstilskuddet for å stimulere kommersielle, redaktørstyrte medier til å etablere seg i små markeder uten region- eller lokalavis.
- HVO finner 17 kommuner der lokalavisen har lavere husstandsdekning enn 30 prosent. Disse kommunene kan derfor defineres som geografiske blindsoner. Ti av de 17 kommunene er sentrale kommuner, mange i omlandet rundt et storbyområde. Den lave husstandsdekningen i disse kommunene skyldes trolig egenskaper ved storbyområdene. Den lave husstandsdekningen er dermed ikke et utslag av en markedssvikt som kan løses gjennom offentlige tilskudd.
- Sju av de 17 kommunene med lav husstandsdekning, er små utkantkommuner. Dette er kommuner som ligger langt unna hovedkontoret til den mest leste lokalavisen i kommunen. Den lave dekningsgraden i disse sju kommunene kan trolig skyldes egenskaper ved det redaksjonelle produktet som tilbys, for eksempel lite systematisk dekning.
- HVOs kartlegging avdekker en markedssvikt i form av svært knapp og/eller lite systematisk lokaljournalistisk dekning i et stort antall norske kommuner. Forskerne anslår at det trolig dreier seg om flere enn 60 kommuner.
- To årsaker kan bidra til å forklare skjevheten i den redaksjonelle dekningen: 1) nyhetsterskelen for hver enkelt sak blir høy når lokalavisen retter seg mot lesere i flere kommuner. 2) nyhetsterskelen for å dekke en lokal sak er ofte høyere i befolkningsfattige kommuner enn i befolkningsrike kommuner, fordi et flertall av leserne bor i den mest befolkningsrike kommunen.
- De fleste av kommunene med mangelfull redaksjonell dekning har tilgang på en avis som systematisk dekker forhold av regional betydning.

¹⁴⁷ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*. En utredning av nyhetsmedienes økonomiske og redaksjonelle praksiser, dekningen av geografiske og tematiske nisjer og innretningen på pressestøtten. Høgskulen i Volda

6.1 Innledning

I et mediemangfoldsperspektiv er det uheldig dersom det oppstår såkalte «blindsoner» i den journalistiske dekningen. Med blindsoner menes fravær av journalistisk dekning knyttet til geografi, saksområder/temaer eller perspektiver. I analyser av mediedekningen brukes også begreper som «medieskygger», «hvite flekker» eller «sorte hull» for å beskrive svak eller manglende journalistisk dekning av ulike områder.¹⁴⁸ Utgangspunktet for å vurdere journalistiske blindsoner, er funksjonen mediene er tillagt for å tilrettelegge for demokratiet og den åpne og opplyste offentlige samtalen. I mediestøttemeldingen blir nyhetsmedienes samfunnsverdi knyttet til demokratisk meningsdannelse, kontroll og kritikk av maktutøvelse, og til å styrke språk, kultur og identitet.¹⁴⁹ Denne samfunnsverdien går ut over den kommersielle verdien av innholdet for den enkelte innholdstilbyderen.

Etter at region- og kommunereformen ble fullført i 2020, har antall kommuner per fylke økt betraktelig. Rapporten fra HVO påpeker at forholdet mellom fylkes- og kommunenivået er relevant for å forstå betydningen av at det finnes redaktørstyrte medier på ulike geografiske nivåer som følger regionale og lokale forvaltningsnivåer tett. Videre redegjør rapporten for hvordan fylkeskommunen og kommunene har komplementære og overlappende roller i regionalt utviklingsarbeid, særlig knyttet til plansamarbeid og i tjenesteproduksjon relatert til opplæring, kulturtilbud og folkehelse. Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner skal tilby den samme omfattende oppgaveporteføljen til sine innbyggere, og at det skal være et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. HVO framhever det demokratiske behovet for en systematisk journalistisk overvåking av kommunene. Lokalmedienes funksjon som kritisk overvåker av det lokale offentlige tjenestetilbudet er derfor like viktig for alle kommuner, uavhengig av deres størrelse.

6.2 Kartlegging av redaksjonell tilstedeværelse og geografiske blindsoner

6.2.1 Forventet befolkningsutvikling

Norge har i dag 356 kommuner, med stor variasjon i innbyggertall og forventet befolkningsutvikling. SSBs sentralitetsindeks deler landets kommuner i seks klasser, der én er mest sentral beliggenhet og seks er minst, og indeksen gir et mål på hvor «sentrale» ulike kommuner er i forhold til hverandre. Dette baserer seg på reisetid til arbeidsplasser og funksjoner som skole, helsetjenester, butikker og kulturtilbud fra alle bebodde områder i kommunen. Oslo med fem nabokommuner ligger i klasse én, mens de nest største byene, Bergen, Trondheim og Stavanger, er blant kommunene i klasse to.

¹⁴⁸ Se blant andre Nygren, Gunnar og Althén, Kajsa (2002) *Medieskugga*; Roppen, Johann (2008) *Medieskugge og mediestruktur*; Høst, Sigurd (2016) *Blindsoner og halvskygger i det norske avislandskapet*; Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2016) *Journalistikkens blindsoner*; Nygren, Gunnar (2018) *Vita fläckar och public service*; Høst, Sigurd (2019) *Hvite flekker, medieskygger og støtten til lokalavisene*; Mathisen, Birgit Røe og Morlandstø, Lisbeth Moe (2019) *Blindsoner og mangfold – En studie av journalistikken i lokale og regionale medier*; og Kvalheim, Nina og Sjøvaag, Helle (2019) *Eventless news: Blindspots in journalism and the 'long tail' of news content*.

¹⁴⁹ Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfold og armlengds avstand*, side 5

Tabell 27 – forventet befolkningsendring 2021–2031 basert på SSBs framskrivninger¹⁵⁰

Sentralitet	Antall kommuner	Forventet befolkningsendring 2021–2031
1	6	9,0 %
2	19	7,4 %
3	51	6,4 %
4	71	2,6 %
5	95	–0,4 %
6	114	0,1 %
Totalt	356	1,9 %

Kilde: SSB, Sentralitetsindeksen

Tabell 27 viser at det forventes en betydelig befolkningsvekst i de 76 mest sentrale kommunene (klasse 1–3) de neste ti årene. Selv om prognosene varierer mellom kommunene innenfor denne gruppen, forventes ingen befolkningsnedgang i noen av dem. Blant de mindre sentrale kommunene (klasse 4–6) forventes det samlet en liten oppgang. Oppgangen er imidlertid vesentlig lavere enn for kommunene i sentralitetsklasse 1–3. Markedsgrunnlaget for kommersiell avisdrift i disse områdene må dermed fortsatt forventes å være svakt i årene framover.

HVO viser til at mulighetene for vellykket etablering av nye lokale nettaviser i små utkantkommuner påvirkes av faktorer som innbyggertall og demografiske forhold, sammensetningen i næringslivet, tilgangen på annonseinntekter og mediestøtte. Lokalaviser i utkantene oppnår som regel høy husstandsdekning der de finnes. Mange steder er markedene likevel for små til å gi grunnlag for avisdrift. Det kan derfor være behov for andre støttetiltak eller tilpasninger av produksjonstilskuddet for å stimulere kommersielle, redaktørstyrte medier til å etablere seg i små markeder uten region- eller lokalavis. Medietilsynet vurderer hvordan dette behovet kan imøtekommes i rapportens kapittel 9.

6.2.2 Husstandsdekning i norske kommuner

Sigurd Høst har kartlagt utgiversteder og avistilbud over mange år, og beskriver to vilkår som må være oppfylt for at lokaljournalistikken skal fungere slik idealene om samfunnsoppdraget og dagspressens funksjoner tilsier:¹⁵¹ Det må finnes én eller flere profesjonelle redaksjoner som har en løpende journalistisk dekning av kommunen og lokalsamfunnet, og journalistikken må nå fram til en stor nok del av befolkningen. Små kommuner er nærmiljøer og viktige politiske arenaer med stor betydning for innbyggerne. Samtidig er små kommuner også små mediemarkeder, der lokal avisdrift kan være økonomisk krevende.

HVO har utarbeidet en oversikt over husstandsdekningen for aviser i norske kommuner i 2020, med variabler hentet fra SSB, MBL og LLA.¹⁵² Tabell 28 viser i hvilke kommuner det

¹⁵⁰ Tabellen er bygget opp slik at den viser forventet gjennomsnittlig befolkningsendring i de kommunene som er innenfor de ulike sentralitetskategoriene i kolonnen «Forventet befolkningsendring 2021–2031».

¹⁵¹ Sitert i Halvorsen, Bjerke og Aker (2021) *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*. Høgskulen i Volda.

¹⁵² Oversikten baserer seg på medlemsoversikter fra MBL og LLA, og omfatter ikke aviser som ikke er medlem av disse to bransjeforeningene.



utgis MBL- og/eller LLA-aviser, sortert etter innbyggertall. Tabellen viser at det utgis en MBL/LLA-avis i 165 av Norges 356 kommuner. Det er først og fremst kommuner med lave innbyggertall som ikke har avisutgivelse. Blant de 174 kommunene med færre enn 5 000 innbyggere har kun 31 avisutgivelse. I de 75 minste kommunene med færre enn 2 000 innbyggere har bare to kommuner avisutgivelse. Dette tilsvarer tre prosent av kommunene. I kommuner med 20 000 innbyggere eller flere er det mellom 86 og 100 prosent av kommunene som er utgiversted for en avis. Høyest er andelen i kommuner med 50 000–100 000 innbyggere. Her er samtlige kommuner utgiversted for minst én avis. Inkluderes hyperlokale aviser som enten er nyetablert eller som verken er medlem av MBL eller LLA, øker antall kommuner med avisutgivelse fra 165 til 178. Denne gruppen hyperlokale aviser er imidlertid ikke helt sammenlignbare med de øvrige MBL/LLA-avisene. Én av årsakene er at det ikke finnes tall for husstandsdekning for de hyperlokale mediene. Videre er publiseringsfrekvensen ukjent og som oftest lav. I tillegg omfatter de hyperlokale mediene også en del gratisaviser. De 13 publikasjonene er derfor ikke inkludert i registeret over husstandsdekningen av norske kommuner i 2020

Tabell 28 – forekomst av lokalavisutgivelser (MBL/LLA) i norske kommuner etter innbyggertall. Prosentandelen viser andel kommuner med avisutgivelse innenfor de ulike kommunegruppene

Kommunestørrelse	Antall kommuner som er utgiversted (MBL/LLA-avis) oppgitt i antall	Andel kommuner som er utgiversted (MBL/LLA-avis) oppgitt i prosent
2 000 eller færre	2	3 %
2 001–5 000	29	29 %
5 001–10 000	43	62 %
10 001–20 000	35	69 %
20 001–50 000	38	88 %
50 001–100 000	12	100 %
100 001 eller flere	6	86 %
	165	46 %

Kilde: Halvorsen, Bjerke og Aker 2021, SSB, MBL, LLA

I de fleste kommunene uten avisutgivelse abonnerer en forholdsvis stor andel av innbyggerne på en avis som utgis et annet sted i regionen. Sigurd Høst har benyttet hovedavisens husstandsdekning¹⁵³ i kommunen som et mål på avisdekningen i norske kommuner, som en indikasjon på hvor det eksisterer geografiske blindsoner.¹⁵⁴ Tabell 29 viser husstandsdekningen av aviser i norske kommuner etter SSBs sentralitetsindeks. Tabellen viser at det finnes en avis med minst 50 prosent husstandsdekning i nesten halvparten av landets kommuner og en avis med minst 40 prosent husstandsdekning i tre firedeler av kommunene. Samtidig viser tabellen at 17 kommuner har mindre enn 30 prosent husstandsdekning. Hovedavisens husstandsdekning, forstått som avisen med høyest dekningsgrad, er høyest i kommunene i sentralitetsklasse fire til seks og klart lavest i sentralitetsklasse en.

¹⁵³ Det vil si andelen husstander i kommunen som holder avisen som flest abonnerer på

¹⁵⁴ Høst (2016) Blindsoner og halvskygger i det norske medielandskapet. Høgskulen i Volda

Tabell 29 – antall aviser fordelt på husstandsdekning og sentralitetsklasse

Husstandsdekning	Sentralitetsklasse						Sum
	1	2	3	4	5	6	
Under 20 prosent	0	1	0	0	0	0	1
20–30 prosent	3	3	3	0	0	7	16
30–40 prosent	2	6	15	9	11	26	69
40–50 prosent	1	7	20	20	22	24	94
50 prosent +	0	2	13	41	59	56	171
Ukjent	0	0	0	1	3	1	5
Sum	6	19	51	71	95	114	356

Kilde: Halvorsen, Bjerke og Aker 2021

Sentralitetsklasse to består av to hovedtyper kommuner. Den ene gruppen er etablerte bykommuner med sterk stedlig identitet. Kommunen har ofte betydelig senterstyrke og/eller utgjør senteret i en bo- og arbeidsmarkedsregion (BA-region)¹⁵⁵. Disse kommunene har ofte en lokal dagsavis med en husstandsdekningsgrad på over 40 prosent. Eksempler på slike kommuner er Stavanger, Hamar, Moss og Tønsberg. Den andre gruppen er kommuner som ofte har gjennomgått en sterk befolkningsvekst og/eller tilhører omlandet til senteret i en BA-region. Eksempler på slike kommuner er kommunene rundt Oslo og i byområder med sterk befolkningsvekst, som Trondheim, Ullensaker, Sandnes og Drammen. I disse kommunene har hovedavisen jevnt over en dekningsgrad på under 40 prosent, ofte ned mot 30 prosent eller lavere.

Lokalavismønsteret i sentralitetsklasse tre følger noe av det samme mønsteret som i klasse to. I bykommuner som utgjør BA-sentre i distriktene, finnes ofte en lokal dagsavis med dekningsgrad på 40 prosent eller mer, gjerne også over 50 prosent. Eksempler er Kongsvinger, Lillehammer og Arendal. Også i «landsbykommuner» som har senterfunksjoner i distriktsonråder, finner HVO utgivelser av fådagersaviser med høy dekningsgrad. De fleste kommunene i sentralitetsklasse tre med husstandsdekning på under 40 prosent er preget av sterk befolkningsvekst og/eller ligger i utkanten av bykommuner som er senter for BA-regioner, som Askøy, Bamble og Sola.

HVO har identifisert seks ulike lokalavismarkeder¹⁵⁶ basert på forhold av betydning, deriblant innbyggertall, befolkningsutvikling og tilknytning til eller posisjon i en BA-region:

¹⁵⁵ Se Gundersen, Holmen og Hansen (2019). Inndeling i BA-regioner 2020. TØI-rapport 1713/2019.

¹⁵⁶ Kategoriene er idealtyper og er brukt for å beskrive typiske egenskaper ved hver markedstype

Tabell 30 – ulike typer lokalavismarkeder

Markedstype	Kjennetegn
Storbyområde	- Befolkningskonsentrasjon, stor til- og fraflytting og arbeidspendling på tvers av kommunegrenser/bydeler. - Lokalavismarkedet er preget av lav husstandsdekning. - Varierende grad av lokaljournalistisk dekning.
Bykommune	- Kommuner som er senter for en BA-region. - Lokalavismarkedet preges av en dominerende lokal dagsavis. - Hovedavisen dekker byen godt og har en husstandsdekningsgrad på minst 40 prosent.
Avisrik landsbykommune	- Små og mellomstore kommuner i omlandet av monosentriske bykommuner/ landsbykommuner. - Lokalavismarkedet betjenes av en dagsavis som dekker regionen, og en lokal fådagersavis som har utgiversted i kommunen/nabokommunen.
Utkantkommune med egen lokal fådagersavis	- Små utkantkommuner som ligger i områder uten et sterkt BA-senter eller i en region med flere konkurrerende tettsteder. - Avismarkedet preges av lokale fådagersaviser som dekker én til tre kommuner – og som har utgiversted i kommunen.
Utkantkommune uten egen lokal fådagersavis	- Små utkantkommuner som ligger i områder uten et sterkt BA-senter eller i en region med flere konkurrerende tettsteder. - Avismarkedet preges av lokale fådagersaviser som dekker én til tre kommuner – og som har utgiversted i nabokommunen.
Utkantkommune med kun regionavis	- Små kommuner uten lokalavis. - Hovedavisen utgis i et regionsenter og har lokalt mediemonopol. - Stor variasjon i husstandsdekning og journalistisk dekning fra marked til marked.

Kilde: Halvorsen, Bjerke og Aker 2021

6.2.3 Kartlegging av geografiske blindsoner

I sin analyse har forskerne sett på Høsts andre kriterium for at lokaljournalistikken skal fungere etter idealene om samfunnsoppdraget, og som handler om hvorvidt det finnes aviser som når ut til en stor andel av befolkningen. Kartleggingen av geografiske blindsoner i avisdekningen på kommunenivå har tradisjonelt tatt utgangspunkt i en nedre grense på 30 prosent husstandsdekning for hovedavisen (den som holdes av flest husstander). Kommuner uten en lokal avis med minst 30 prosent husstandsdekning regnes som blindsoner. I 2016 fant Høst¹⁵⁷ 22 kommuner der den største avisen hadde mindre enn 30 prosent husstandsdekning. HVOs kartlegging i 2021 viser at antall kommuner med husstandsdekningen under 30 prosent har falt til 17 (tabell 31). Ifølge HVO er hovedårsaken at flere kommuner med lav husstandsdekning er slått sammen med større nabokommuner, slik at avisen ikke lenger har posisjonen som hovedavis i kommunen. Antall husstander som abonnerer på lokalavisen i disse kommunene, kan dermed være den samme som tidligere, slik at nedgangen i antall geografiske blindsoner ikke trenger å være en reell endring. I tillegg til 17 kommuner med husstandsdekning under 30 prosent finner HVO ytterligere 16 kommuner der hovedavisen har en dekningsgrad på mellom 30 og 35 prosent av husstandene. Kartleggingen av kommunenes husstandsdekning sier ingenting om den faktiske redaksjonelle dekningen av kommunene.

¹⁵⁷ Høst (2016) *Blindsoner og halvskygger i det norske medielandskapet*. Høgskulen i Volda

Analysen viser at de 17 kommunene med mindre enn 30 prosent husstandsdekning i hovedtrekk utgjør to typer kommuner. Den største gruppen består av ti kommuner med sentral beliggenhet (sentralitetsklasse 1–3). Sju av disse ligger i storregionen Oslo. For disse kommunene synes lav grad av husstandsdekning å være knyttet til egenskaper ved storbysamfunnene, som høy til- og fraflytting og stor grad av arbeids- og fritidsreiser på tvers av kommunegrenser. Fem av de sentrale blindsonene målt etter husstandsdekning er også utgiversted for minst én avis (Trondheim for flere og Oslo for mange). Den andre gruppen består av sju små utkantkommuner, alle i sentralitetsklasse seks. En fellesnevner for disse kommunene er at de ligger langt fra hovedkontoret til den mest leste lokalavisen i kommunen, noe som kan påvirke den journalistiske dekningen av kommunen negativt. Ifølge HVO er det dermed mulig å anta at en viktig del av årsaken til den lave husstandsdekningen er egenskaper ved det redaksjonelle produktet som tilbys.

Tabell 31 – kommuner der hovedavisen har mindre enn 30 prosent husstandsdekning

Kommunenavn	Sentralitet	Innbyggertall	Fylke
Oslo	1	693 494	Oslo
Lørenskog	1	41 460	Viken
Rælingen	1	18 530	Viken
Trondheim	2	205 163	Trøndelag
Asker	2	94 441	Viken
Ullensaker	2	39 625	Viken
Ås	2	20 439	Viken
Porsgrunn	3	36 397	Vestfold og Telemark
Nannestad	3	14 139	Viken
Øvre Eiker	3	19 423	Viken
Indre Fosen	6	10 084	Trøndelag
Gulen	6	2 297	Vestland
Lødingen	6	2 034	Nordland
Loabák – Lavangen	6	1 034	Troms og Finnmark
Osen	6	948	Trøndelag
Loppa	6	888	Troms og Finnmark
Fedje	6	548	Vestland

Kilde: Halvorsen, Bjerke og Aker 2021

Det andre kriteriet for at lokaljournalistikken skal fylle sitt samfunnsoppdrag, er at det finnes en systematisk dekning av kommunen. HVO finner i sin kartlegging 190 kommuner der det ikke utgis noen MBL/LLA-avis. Forhold som hvilken eller hvilke aviser innbyggerne har tilgang til, og hvor denne eller de utgis, kan ha betydning for hva slags redaksjonell dekning avisen(e) har av kommunen. HVO legger til grunn at alle kommuner der det utgis en lokalavis, blir systematisk dekket av denne avisen eller disse avisene. HVO har derfor undersøkt den journalistiske dekningen av kommunene uten avisutgivelse,¹⁵⁸ avgrenset til lokalpolitikk, inkludert offentlige tjenester og forvaltning.¹⁵⁹ I 91 av kommunene finner HVO

¹⁵⁸ Undersøkelsen omfatter ikke kommuner med aviser som ikke er medlem av MBL eller LLA.

¹⁵⁹ HVOs undersøkelse basere seg på søk i databasen Retriever for første kvartal 2021, avgrenset til saker som omhandler lokale forhold med særskilt betydning for den aktuelle kommunen. Se side 31 i Halvorsen, Bjerke og Aker (2021).

færre enn én sak om lokalpolitikk i uken.¹⁶⁰ 71 av disse kommunene er i sentralitetsklasse fem og seks, og 50 er kommuner med 2 000 eller færre innbyggere. Dersom færre enn én sak om politikk i uken vurderes som en indikasjon på ikke-systematisk dekning av kommunen, indikerer analysen at 91 kommuner kan befinne seg i en journalistisk blindsoner i form av mangelfull redaksjonell dekning. I sju av disse kommunene har hovedavisen også under 30 prosent husstandsdekning. De kommer dermed dårlig ut på begge Høsts kriterier for at det journalistiske samfunnsoppdraget skal oppfylles i kommunen. Hovedårsaken til at markedssvikten ikke er mer omfattende, er at mange lokalaviser dekker flere kommuner systematisk. Noen kommuner har også hyperlokale medier som fyller en del av funksjonen til en avis, og bidrar til en mer systematisk dekning i kommuner hvor disse kommer ut.

Det som først og fremst kjennetegner avisene i de 91 kommunene med lav systematisk dekning, er at hovedavisen er en ledende dagsavis i et regionsenter (58 aviser). 23 av kommunene er utkantkommuner som dekkes av en ledende lokal fådagersavis. Avisene er også konserneide eller inngår i et samarbeid med et konsern. Kun seks av de 91 kommunene med lav journalistisk dekning har en uavhengig avis som sin hovedavis. Selv om kartleggingen indikerer at 91 kommuner har lav systematisk dekning, er forskerne forsiktige med å angi et nøyaktig antall blindsoner. Blant annet understreker de at det kan være kvalitativt viktige variasjoner mellom kommunene som kartleggingens kvantitative metode ikke tar hensyn til. HVO anslår likevel at det trolig dreier seg om flere enn 60 kommuner.

Flere av kommunene med lite systematisk lokaljournalistisk dekning er utkantkommuner med få innbyggere. HVO peker på at selv om mange lokalaviser har en systematisk dekning av flere kommuner, kan dekningen av hver kommune variere. Den journalistiske dekningen av kommunen lokalavisen utgis i, er eksempelvis ofte mer systematisk enn dekningen av nabokommunen og kommuner lenger unna, som også dekkes av samme avis.

6.3 Empiriske innholdsanalyser av den journalistiske dekningen i utvalgte geografiske områder

For å for en bedre forståelse av den redaksjonelle dekningen i kommuner der HVO finner få artikler om lokalpolitikk, har HVO gjennomført strukturerte innholdsanalyser av et utvalg av disse lokale mediemarkedene. Analysene har blant annet registrert hvor ofte en kommune omtales, og med hvilken nyhetskategori.¹⁶¹ I tillegg har HVO undersøkt den redaksjonelle dekningen av Oslo. Fire forskjellige casestudier er gjennomført for å kunne si noe om lokalavismarkedet i ulike regioner og kommuner. Utvalget av kommuner varierer både i størrelse og sentralitet. I tillegg har HVO inkludert kommuner som:

- kun dekkes av en regionavis utgitt langt unna
- dekkes av en regionavis utgitt i nabokommunen
- dekkes av en hyperlokal nettavis i tillegg til regionavis
- tilhører et storbyområde og der hovedavisen har lav husstandsdekning
- Oslo

¹⁶⁰ Kartleggingen reflekterer ikke at det finnes nyetablerte hyperlokale medier på en del av disse utgiverstedene.

¹⁶¹ For eksempel «politikk/organisasjonsliv» og «sosiale spørsmål»

Undersøkelsen er avgrenset til å gjelde kommuner som dekkes av en lokalavis med medlemskap i LLA/MBL.¹⁶²

6.3.1 BA-regionen Kongsvinger

For å vurdere om det eksisterer mangelfull redaksjonell dekning av kommuner rundt et regionsenter, har HVO gjennomført en innholdsanalyse av den redaksjonelle dekningen i avisen Glåmdalen. Glåmdalen dekker BA-regionen Kongsvinger (med Nord-Odal, Sør-Odal, Eidskog og Grue) og kommunen Åsnes. Regionen har tre typer avismarkeder. Kongsvinger er en typisk bykommune og er utgiversted for dagsavisen Glåmdalen og den nyetablerte nettavisen Mitt Kongsvinger. De fire øvrige kommunene i regionen er utkantkommuner som først og fremst har tilgang på Glåmdalen. Åsnes er derimot en avisrik kommune med tilfredsstillende husstandsdekning for både Glåmdalen og Østlendingen (utgitt i Elverum), og er også utgiversted for ukeavisen Solungavisa.¹⁶³ HVOs analyse av den redaksjonelle dekningen i kommuner uten avisutgivelse indikerer at to av disse kommunene, Eidskog og Nord-Odal, kan være lokaljournalistiske blindsoner i form av lav redaksjonell dekning.

HVO har gjort en innholdsanalyse av 385 tilfeldig valgte artikler i Glåmdalen, noe som tilsvarer om lag to ukers dekning. Analysen viser at litt over halvparten av artiklene (56 prosent) handler om forhold i regionen. Om lag hver fjerde artikkel dekker hendelser og utviklingstrekk i kommunen Kongsvinger, noe som tilsvarer om lag seks artikler om dagen. Dekningsfrekvensen for de fleste av Kongsvingers omlandskommuner er om lag én artikkel om dagen, med noen færre artikler om Nord-Odal og noen flere om Sør-Odal. I likhet med HVOs analyse av kommuner uten avisdekning viser analysen av Glåmdalen at kommunene Eidskog og Nord-Odal kan være journalistiske blindsoner i form av mangelfull redaksjonell dekning. Begge avisene har registrert færre enn én sak i uken om lokalpolitiske forhold. Eidskog er nabokommunen til Kongsvinger og er en mellomstor kommune i sentralitetsklasse fire, med over 6000 innbyggere. Slik sett er kommunen et typisk eksempel på en gruppe kommuner som ligger rundt norske bykommuner. Nord-Odal ligger lenger unna Kongsvinger, men likner ellers på Eidskog når det gjelder sentralitetsklasse og folketall. I tillegg finner HVO at en tredje kommune, Grue, så vidt omtales med mer enn én sak i uken om lokalpolitiske forhold, og at Grue potensielt kan være en redaksjonell halvskygge. Med halvskygge menes at kommunen blir dekket redaksjonelt, men at dekningen er noe svak/mangelfull.

HVO har sett nærmere på artiklene som dekker hendelser i Eidskog og Nord-Odal. I materialet som tilsvarer to ukers dekning, finner HVO to saker om politikk og offentlige tjenester i Eidskog og én i Nord-Odal. Analysen viser at den journalistiske dekningen av disse to kommunene er forholdsvis knapp, og at lokalpolitiske saker dekkes i liten utstrekning. Det finnes likevel en journalistisk beredskap som fanger opp og dekker større lokalpolitiske saker og andre saker med tilstrekkelig nyhetsverdi. HVO viser til at de sakene som ikke dekkes, er saker som først og fremst er av lokal interesse. Ifølge forskerne er det dermed rimelig å betrakte Nord-Odal som en blindsoner i form av manglende redaksjonell

¹⁶² Undersøkelsene bygger både på søk i databasen Retriever og manuelle innholdsanalyser av publiserte artikler.

¹⁶³ Avisen er en papiravis som dekker kommunene Grue, Åsnes og Våler.

dekning, og Eidskog som en redaksjonell halvskygge. Ifølge HVO er de to kommunene eksempler på et nytt fenomen rundt norske bykommuner som tidligere først og fremst eksisterte rundt Oslo. Eidskog og Nord-Odal er dessuten en del av en region der mange innbyggere pendler til nabokommunene i forbindelse med arbeid, videregående opplæring og fritidsaktiviteter. Mange oppslag oppleves dermed som relevante, selv om sakene omhandler forhold i en annen kommune.

Analysen viser at den redaksjonelle dekningen av omliggende kommuner til bykommuner, og som er uten avisutgivelse, potensielt kan være mangelfull (blindsone) og/eller svak (halvskygge). HVOs case-studie av Kongsvinger-regionen er ikke generaliserbar. Det er derfor usikkert om analysen er overførbart til andre liknende regioner. Analysen viser likevel hvordan den journalistiske dekningen av kommunene kan se ut i liknende mediemarkeder.

6.3.2 BA-regionen Tynset

BA-regionen Tynset består av fem kommuner. Regionen kjennetegnes av at to tradisjonsrike aviser, begge med utgiversted i andre regioner, har et overlappende dekningsområde. Dagsavisen Østlendingen (Elverum) har tradisjonelt vært den enerådende avisen i Rendalen, mens tredagersavisen Arbeidets Rett (Røros) er hovedavisen i Tolga og Tynset. I kommunene Alvdal og Folldal har begge avisene en husstandsdekning på over 30 prosent. HVO har sett nærmere på dekningen i Rendalen, Folldal og Alvdal. Dette er eksempler på kommuner med stor avstand fra utgiverstedet til hovedavisen. Samtidig er to av kommunene utgiversted for hyperlokale nettaviser.

I Rendalen, som ikke har en hyperlokal nettavis, har hovedavisen Østlendingen en husstandsdekning på 56 prosent. Undersøkelser som HVO har gjort, tyder likevel på at den redaksjonelle dekningen av Rendalen er sparsom og lite systematisk. Den mangelfulle dekningen tyder på at Rendalen er en journalistisk blindsone, til tross for høy husstandsdekning, og at husstandsdekningen ikke reflekterer den faktiske redaksjonelle dekningen av kommunen.

I Folldal, som også dekkes av den hyperlokale nettavisen Folldalsportalen, har Arbeidets Rett og Østlendingen en dekningsgrad på henholdsvis 45 og 36 prosent. HVOs undersøkelser tyder imidlertid på at ingen av de to avisene har en systematisk dekning av kommunen. HVO har sett på avisenes dekning i september 2019, da det blant annet var kommunestyre- og fylkestingsvalg.¹⁶⁴ Hovedfunnet i analysen er at selv i en måned med uvanlig stor dekning av Folldal, og der det pågikk en politisk hendelse i flere faser og med svært høy nyhetsverdi etter journalistiske kriterier, dekket de to etablerte lokalavisene Folldalssamfunnet temmelig sporadisk. Til sammenligning hadde Folldalsporten om lag fire politiske artikler i uken i første halvår av 2019, og har dermed en mer systematisk dekning av lokalpolitikken i kommunen.

Alvdal kommune dekkes av den hyperlokale nettavisen Alvdal midt i Væla (AMV). AMV er hovedavisen i kommunen, med en dekningsgrad på 61 prosent. I tillegg har Østlendingen en

¹⁶⁴ Arbeidets Rett hadde 19 saker om Folldal, der ti handlet om politikk. Østlendingen hadde sju saker, der fire handlet om lokalvalg.

dekningsgrad på 38 prosent. HVO finner at Østlendingen har en frekvens på én til to politiske saker fra Alvdal om dagen, og at det er en viss systematikk i deknningen av kommunen, selv om frekvensen er lav. Til sammenligning publiserte AMV tre–fem artikler daglig i starten av 2019.¹⁶⁵ Halvparten av disse handler om politikk og offentlige tjenester.

HVO konkluderer med at regionavisers dekning av utkantkommuner med lave folketall kan være knapp og lite systematisk, og at en kommune kan ha en mangelfull redaksjonell dekning, selv om hovedavisen i kommunen har høy husstandsdekning. Samtidig viser analysene at hyperlokale medier kan gjøre en forskjell. HVO peker på at Folldal trolig ville vært en blindsoner uten Folldalsportalen, i form av mangelfull redaksjonell dekning, og at Alvdal i liten grad ville hatt en systematisk dekning uten en egen hyperlokal nettavis.

6.3.3 BA-regionen Oslo/Bærum

BA-regionen Oslo/Bærum omfatter 20 kommuner med til sammen tolv ulike hovedaviser. I tillegg er noen av kommunene utgiversted for en avis som ikke er hovedavisen. Dette gjelder for eksempel Nordre Follo, som er utgiversted for Østlandets Blad, og Asker/Bærum, som er utgiversted for Asker og Bærum Budstikke.

I 2016 fant Høst¹⁶⁶ at avismarkedet var todelt i det tidligere fylket Akershus, der lokalavisene stod svakt i deler av fylket. Nærhet til Oslo, konkurranse fra Aftenposten og lavere tilknytning til bostedskommunen ble trukket fram som forklaringer. HVO finner det samme mønsteret i sin analyse fra 2021, med store variasjoner både i husstandsdekning og journalistisk dekning.

I sju av kommunene i BA-regionen Oslo/Bærum har hovedavisen en husstandsdekning på mellom 48 og 60 prosent. Dette er mellomstore og litt større landkommuner med sentralitetsklasse to og tre, i tillegg til småbykommunen Frogn. Flere av de tidligere landbrukskommunene i sentralitetsklasse to har derimot lavere husstandsdekning. Det samme mønsteret gjelder alle omlandskommunene med sentralitetsklasse en og i den folkerike klasse to-kommunen Asker. Fem kommuner har lavere husstandsdekning enn 30 prosent: Oslo, Asker, Lørenskog, Rælingen og Ås.

¹⁶⁵ Analysen er basert på samtlige artikler publisert i uke 1 til 6 i 2019.

¹⁶⁶ Høst (2016) *Blindsoner og halvskygger i det norske medielandskapet*. Høgskulen i Volda

Tabell 32 – kommuner med hovedavis i BA-regionen Oslo/Bærum

Kommune	Sentralitet	Innbyggertall	Hovedavis	Dekningsgrad
Oslo	1	693 494	Aftenposten	26,6 %
Bærum	1	127 731	Aftenposten	40,5 %
Asker	2	94 441	Aftenposten	28,7 %
Nordre Follo	1	59 288	Aftenposten	30,1 %
Nesodden	3	19 616	Akershus Amtstidende	37,4 %
Frogn	2	15 877	Akershus Amtstidende	56,4 %
Lier	2	26 811	Drammens tidende	31,3 %
Enebakk	3	11 110	Enebakk Avis	48,9 %
Gran	3	13 630	Hadeland	59,8 %
Lunner	3	9 048	Hadeland	54,6 %
Aurskog-Høland	3	17 390	Indre Akershus Blad	59,5 %
Nes	3	23 092	Raumnes	46,4 %
Hole	3	6 799	Ringerikes Blad	48,4 %
Lillestrøm	1	85 983	Romerikes Blad	33,2 %
Lørenskog	1	41 460	Romerikes Blad	21,6 %
Rælingen	1	18 530	Romerikes Blad	28,5 %
Gjerdrum	2	6 890	Romerikes Blad	34,3 %
Nittedal	2	24 249	Varingen	53,2 %
Vestby	2	18 042	Vestby Avis	39,3 %
Ås	2	20 439	Østlandets Blad	18,2 %

Kilde: Halvorsen, Bjerke og Aker 2021

Et forhold som hemmer den lokaljournalistiske dekningen av kommuner uten egen avis, er at de store dagsavisene retter seg mot en stor befolkning. Dermed heves nyhetsterskelen. Omlegging av avisdriften til en forretningsmodell som i større grad er basert på abonnementsalg, forsterker kravet til nyhetsverdi. Ifølge HVO kan dette bidra til å svekke den journalistiske dekningen av saker, særlig i kommuner uten avisutgivelse. Samtidig kan det muliggjøre utgivelser på nye steder, noe som kan styrke den lokaljournalistiske dekningen der.

Et eksempel på det siste er Lørenskog kommune. Lørenskog er en kommune der hovedavisen Romerikes Blad har kun 22 prosent husstandsdekning. Mitt Lørenskog ble lansert 8. juni 2021, og er en versjonert utgave av Romerikes Blad. En kartlegging utført av HVO viser at det ikke har vært en systematisk lokaljournalistisk dekning av Lørenskog før opprettelsen av Mitt Lørenskog. I første kvartal av 2021 hadde Romerikes Blad om lag én politisk artikkel i uken med hovedfokus på Lørenskog. En innholdsanalyse av Mitt Lørenskog viser at redaksjonen baserer seg på journalistikk i og om Lørenskog. Innholdet er i overveidende grad temaer av demokratisk relevans og offentlig interesse,¹⁶⁷ og det publiseres om lag én artikkel om politikk daglig. HVO konkluderer med at Lørenskog fram til i år både har hatt en mangelfull redaksjonell dekning og har vært en geografisk blindsoner målt ut fra husstandsdekning. HVO presiserer likevel at utfordringen med lav husstandsdekning

¹⁶⁷ Samfunnsutvikling, politikk/organisasjonsliv, næringsliv/økonomi og kunst/kultur utgjør 79 prosent av innholdet.

ikke er løst, selv om kommunen har fått en mer systematisk journalistisk dekning av demokratisk relevante forhold.

6.3.4 Oslo

Oslo kommune består av 15 bydeler med variasjoner både i innbyggertall og alderssammensetning, og har tydelige sosiodemografiske skillelinjer. Tidligere undersøkelser har vurdert Oslo som en blindsoner.¹⁶⁸ Kommunen har i dag seks bydelsaviser, som til sammen dekker alle bydelene (tabell 33). Én avis er Amedia-eid, resten er uavhengige. Tre aviser har brukerbetaling, og tre er gratisaviser. I tillegg etablerte Amedia Avisa Oslo i 2020, med et redaksjonelt fokus på hele byen framfor de enkelte bydelene. En kartlegging gjennomført av HVO viser at bydelsavisene i hovedtrekk dekker sine respektive bydeler politisk. Utfordringen de har til felles, er å få et tilstrekkelig antall lesere.

Tabell 33 – bydelsaviser i Oslo

Avis	Dekningsområde bydel	Folketall	Opplag andre halvår 2020	Dekningsgrad
Akersposten	Ullern, Vestre Aker	85 452	Ukjent	Ukjent
Nordre Aker Budstikke	Nordre Aker	52 632	Ukjent	Ukjent
Sagene Avis	Sagene	45 674	Ukjent	Ukjent
Akers Avis Groruddalen	Bjerke, Alna, Grorud, Stovner	144 314	10 040	13,6 %
Nordstrands Blad	Nordstrand, Østensjø, Søndre Nordstrand	142 472	5 980	8,1 %
Vårt Oslo	Primært Grünerløkka, Sagene, Gamle Oslo, St. Hanshaugen, Frogner, sekundært øvrige bydeler	266 884*	1 733	1 %

* De fem bydelene som utgjør det primære dekningsområdet

Kilde: Mathisen (2019) «Hovedstad i lokal medieskygge» og MBL

Det finnes opplagstall for tre av bydelsavisene: Nordstrands Blad, Akers Avis og Vårt Oslo. Avisene har en dekningsgrad på mellom én og 14 prosent i sine dekningsområder.¹⁶⁹ HVO viser til at to av avisene illustrerer aspekter ved utfordringene med bruksmangfold som bydelsavisene står overfor. Vårt Oslo retter seg mot bydeler med en overvekt av unge, og Akers Avis mot bydeler med en heterogen befolkning. Unge og innvandrere med ikke-vestlig opphav er grupper som er overrepresentert i en liten, men økende andel av befolkningen, som sjelden eller aldri oppsøker nyheter.¹⁷⁰ Unge voksne har også lavere betalingsvilje for lokalaviser enn de som er over 40 år.¹⁷¹

HVO konkluderer med at Oslo, målt i husstandsdekning, fremdeles er en geografisk blindsoner. Når det gjelder redaksjonell tilstedeværelse, finnes det imidlertid et relativt rikt utbud av aviser som supplerer hverandre og til sammen gir en rimelig systematisk journalistisk dekning av Oslo. De seks bydelsavisene retter seg mot forskjellige lokalsamfunn og målgrupper, og bidrar med demokratisk relevant informasjon om sine lokalområder. Avisa Oslo har etablert seg på et mellomnivå og dekker Oslo helhetlig. I tillegg kommer

¹⁶⁸ Bl.a. Høst (2016) *Blindsoner og halvskygge i det norske medielandskapet* og Mathisen (2019) *Hovedstad i lokal medieskygge*.

¹⁶⁹ Det er i snitt 1,96 personer per husstand i Oslo. HVO har lagt dette gjennomsnittet til grunn ved beregningene.

¹⁷⁰ Moe og Kleiven (2016): *Mediemangfold og bruksmangfold*. TFoU-rapport nr. 2016:14

¹⁷¹ Olsen, Solvoll og Gran (2018) *Digitalisering av lokal mediebruk*. Centre for Creative Industries

riksavisenes oslodekning. Den lave husstandsdekningen og de demografiske forholdene gjør at det likevel framstår som svært vanskelig å drive en lokalavis på kommersielt grunnlag i Oslo, ifølge HVO.

6.4 Empiriske innholdsanalyser av NRKs lokale dekning

HVO har også gjort en innholdsanalyse av NRKs dekning i fire kommuner der hovedavisen i dag har en lavfrekvent og/eller usystematisk dekning av kommunen. De fire kommunene, Lørenskog, Nannestad, Eidskog og Rendalen, er av ulik størrelse og har ulik sentralitet. Tabell 34 viser NRKs dekning av de fire kommunene i perioden oktober 2020–oktober 2021. Forskerne finner at frekvensen er mellom én og to artikler i uken for de tre minste kommunene og snaut fem for storkommunen Lørenskog. Antall saker som først og fremst har lokal relevans, er langt lavere, med to til tre saker i måneden for de tre minste kommunene, og noe høyere for Lørenskog, med drøyt fem saker i måneden.

Tabell 34 – NRKs dekning av Lørenskog, Nannestad, Eidskog og Rendalen, oktober 2020–oktober 2021

Nivå	Lørenskog	Nannestad	Eidskog	Rendalen
Riks/internasjonalt	94	21	38	38
Region	74	22	11	9
Lokal og riks	5		1	7
Lokalt	65	26	35	26
Totalt antall saker	238	69	85	80

Kilde: Halvorsen, Bjerke og Aker 2021

Kartleggingen av NRKs dekning av de fire kommunene viser at for de to minste kommunene, Eidskog og Rendalen, har de fleste artiklene størst relevans på riksnivå. Riksstoffet utgjør nesten halvparten av sakene, og for Rendalen mer enn halvparten når saker som både har riks- og lokalinteresse, inkluderes. Artikler som først og fremst har regional interesse, forekommer mest sjelden, med i underkant av én i måneden i de to utkantkommunene. De to «sentrale» kommunene, Lørenskog og Nannestad, har en jevnere fordeling av saker ut fra hvilket geografisk nivå sakene har mest relevans for.

Antall saker der storkommunen Lørenskog blir nevnt, er betydelig høyere enn for de øvrige kommunene, både saker som har rikspolitisk interesse, regional interesse og interesse på lokalt nivå. Årsaken er at det i den undersøkte perioden var to alvorlige krim saker med betydelig nasjonal interesse: forsvinningssaken om Anne-Elisabeth Hagen og en drapssak der en mor tok livet av sine to barn. I tillegg var det en høy andel saker om koronapandemien, og mange var knyttet til nasjonale endringer i smittevernstiltak, der Lørenskog ble nevnt sammen med andre utsatte kommuner.

Et sentralt funn er at ingen av NRKs «lokalsaker» fra de tre minste kommunene handlet om politikk. Kun to av sakene fra Lørenskog handlet om politikk, men begge handlet om den lokale utviklingen av stortingsvalget og ikke om lokale politiske forhold. Forskerne finner at

klassiske hendelsesnyheter er dominerende i NRKs dekning. I Rendalen er sakene avgrenset til ulykker, mens Lørenskog, Nannestad og Eidskog også har et markant innslag av artikler om lokal koronasituasjon og krim.

HVO har gjennomført intervjuer med politikere, redaktører og journalister. Ifølge forskerne etterlater informantene et bilde av at NRKs dekning av lokalsamfunnene oppfattes som svak, at NRK videreformidler i stor grad saker som lokale medier har dekket, og at NRK i slike tilfeller krediterer originalkilden. Funnene fra analysen sammenfaller med utsagnene fra informantene, og indikerer at NRK ikke dekker det kommunale nivået i spesielt stor grad hvis det som skjer i kommunen, ikke har riksinteresse.



7 Innspill fra mediebransjen

Mediebransjen og øvrige interessenter har fått mulighet til å komme med skriftlige innspill til Medietilsynet i forbindelse med utredningen om mediestøtteordningene, med frist 24. mars 2021. I tillegg har spørsmålene som belyses i utredningen, vært diskutert i kontaktmøter med en rekke medieaktører. Kapittel 7 oppsummerer innspillene fra bransjen, kategorisert etter temaer.

7.1 Støtte til nyhets- og aktualitetsmedier

Uttalelsen til Mediebedriftenes Landsforening (MBL), som Klassekampen, Tun Media, Polaris og Mentor Medier stiller seg bak, viser til at «det prinsipielle utgangspunktet for mediestøtten er at løpende nyhetsformidling og samfunnsdebatt er en nødvendig betingelse for et demokrati», og understreker at den kritiske journalistikken bidrar til å skape tillit mellom mennesker og et transparent samfunn. «Derfor er det viktig og nødvendig med gode og treffsikre mediestøtteordninger», ifølge MBL. MBL viser til at ikke bare geografisk mangfold, men også mangfold i perspektiver er viktig og nødvendig. Endringer i ordningene bør derfor ikke medføre at mangfoldet som de rikssprente nummer to-mediene representerer, blir svekket, mener MBL.

MBL mener videre at mediestøtten «må evalueres for å avdekke om den fungerer etter hensikten», og at innovasjonstilskuddet «bør evalueres med tanke på måloppnåelse og om ordningen generelt er hensiktsmessig». Videre mener MBL at mediestøtten må være forutsigbar og ubyråkratisk, at prosjektstøtte bør unngås ettersom den både er ressurskrevende å søke på og uforutsigbar for søkerne, og at pris- og lønnsjustering bør videreføres. MBL viser også til etableringer av nye nummer to-medier og mener at rammen bør «økes om målene med ordningen skal opprettholdes». En økt støtte til mindre lokalaviser «må skje ved å tilføre ordningen mer penger, ikke ved å omfordele», ifølge MBL. I tillegg ber MBL om at opplagsgrensen vurderes.

Landslaget for lokalaviser (LLA) viser til at den økte støtten til lokalaviser fra 2020 har vært avgjørende for de uavhengige avisene, og mener det er viktig å fortsette satsingen på små lokalaviser. LLA peker på at lokalavisene er viktige bidragsyttere til mediemangfoldet, men at det i en tid med stadig sterkere mediekonsern og store endringer i medieøkonomien, er «avgjerande med stabile rammevilkår for dei små lokalavisene som kvar for seg har ein sårbar økonomi». LLA mener det «i forskriftene [må] gjerast tydeleg at lokalavisene får ein eigen del av samla støtte til fordeling», og at minstetilskuddet bør heves til én million kroner. I tillegg etterlyser LLA en vurdering av den øvre opplagsgrensen, og at omsetning eller andre faktorer bør sees på ved siden av opplag. Videre viser LLA til at «det i dag er store utslag i fordelinga av produksjonsstøtta etter utvikling i opplag». LLA foreslår derfor at det innføres et tak, «som kan tilretteleggast i trappetrinn der faktoren for opplag blir lågare når opplaget er over ei viss grense». Når det gjelder innovasjonsstøtten, viser LLA til at ordningen er viktig for digitaliseringen av lokalaviser, men at kravene til egenfinansiering er en utfordring for de minste lokalavisene. LLA foreslår derfor å redusere kravet til egenfinansiering, slik at flere av de minste mediene kan ta del i ordningen.



Sammen med Senter for undersøkende journalistikk foreslår LLA en ny innretning av mediestøtten for å støtte kompetanseheving innen undersøkende journalistikk hos lokale og mindre redaksjoner, og for å styrke samarbeidet mellom redaksjoner som jobber med slike prosjekter. Videre foreslår LLA at det opprettes tiltak som legger til rette for at lokalaviser lettere kan prioritere undersøkende og tidkrevende journalistikk og delta på fagkurs.

Klassekampen mener produksjonstilskuddet fungerer godt i dag, og peker på at ordningen sikrer «solid redaksjonell dekning på flere områder», spesielt når det gjelder stoffområder som få nyhetsmedier dekker. Klassekampen mener at det største problemet med produksjonstilskuddet er manglende forutsigbarhet. Videre vises det til at mediestøtten skal støtte uavhengig journalistikk og bidra til debatt, et mangfold av perspektiver og en best mulig offentlig samtale. Klassekampen mener derfor det er viktig at mediestøtten fortsetter å støtte uavhengig journalistikk på tvers av plattformer. I tillegg pekes det på at «dagens pressestøttemottakere digitaliserer produktene sine på ulike og kreative måter», og Klassekampen mener dette tyder på at dagens ordning ikke er konserverende.

Tun Media mener dagens mediestøtte «sikrer et bredt mangfold av medier i Norge» og «et bredt offentlig ordskifte – over hele landet og for hele landet», og dermed fungerer etter sin hensikt. I tillegg pekes det på at dagens tilskuddsmottakere har «svært ulik redaksjonell og kommersiell profil, strategi og forretningsmodell». For å understøtte de redaktørstyrte mediene best mulig mener Tun Media at det er «viktig at støtteordningene i størst mulig grad er en grunnstøtte, framfor prosjekt- og innovasjonsstøtte». Konsernet mener likevel at en ordning som innovasjonstilskuddet bør videreføres, men at ordningen bør «evalueres med tanke på måloppnåelse og erfaringsdeling» og at «tydeligere tildelingskriterier, samt standardisert og forenklet rapportering», kan gjøre det enklere for mindre medier å søke om støtte.

Mentor Medier mener «et grunnpremiss for hele pressestøtteordningen og idealet om det norske mediemangfoldet» må være å opprettholde og styrke «hele bredden i den offentlige samtalen». Mentor Medier mener at tematiske blindsoner er like viktige som de geografiske, og viser til at de rikssprente nummer to-mediene «spiller en viktig rolle i å ivareta et bredt mangfold av meninger og perspektiver i den offentlige debatten». Videre peker Mentor Medier på at «ordningene og støttekategoriene er sammenvevd», og at «det er vesentlig å se på helheten» framfor å sette ulike aktører opp mot hverandre.

Amedia mener at det både er riktig og viktig «at lokale medier får støtte på minst det nivået som nå er etablert», og at det «gis støtte som sikrer konkurranse på flest mulig steder». Konsernet mener at «dagens produksjonsstøtte må økes, om målene med ordningen skal realiseres». Amedia peker også på at «nummertto-medier gir økt mediemangfold, økt konkurranse og styrker demokratiet og samfunnsdebatten», og at «støtte til flere nummertto-medier er i tråd med formålet med produksjonsstøtten». Om det ikke er mulig å tilgodese alle støttekategoriene med økt støtteramme, mener Amedia at «neste (nødvendige) utvidelse av produksjonsstøtten [bør] gå til nummertto-mediene». Samtidig etterlyser Amedia en ny støtteordning, enten i tillegg til eller som erstatning for dagens produksjonstilskudd. En slik ordning «bør være generell og i prinsippet åpen for alle nyhets- og aktualitetsmedier som

fyller pressens samfunnsrolle», bidra til å fjerne geografiske blindsoner, dekke alle tematiske blindsoner og fortrinnsvis være indirekte.

Polaris viser til at mediebransjen fremdeles «er inne i en periode med sterk og omfattende transformasjon». Selv om mediene i første omgang har fått til en vellykket overgang til digitale abonnement, påpeker Polaris at de blir «utfordret kraftigere enn noen gang fra globale aktører» i annonsemarkedet. Polaris oppfordrer derfor til «en vurdering av alternative tiltak» for å sikre dagens mediemangfold. «Det kan bli behov for nye støtteordninger. [...] Det kan også være andre former for direkte støtte enn de som ligger i dagens ordning».

Faktisk.no mener dagens støtteordninger «først og fremst bevarer uten å tilrettelegge for nyskaping og innovasjon», og at ordningene i liten grad svarer på «hovedutfordringene som Mediemangfoldsutvalget pekte på i 2017». Faktisk.no mener derfor at «sentrale anbefalinger i Mediemangfoldsutvalgets utredning bør følges opp», og nevner ordninger som tilskudd til gratis nyhetsmedier, en ordning som stimulerer til samfunnsviktig journalistikk, en mulig supplerende støtteordning for nasjonale og regionale breddemedier som i dag ikke er støtteberettigede, og en eventuell tilskuddsordning for ideelle medier.

Kringkastingsringen ber Medietilsynet se nærmere på hvordan mediestøtteordningene kan styrke nynorsk som mediespråk. «Det kan vera gjennom dei etablerte ordningane, eller som ei ny mediestøtteordning som gjev tilskot til nynorsk journalistikk», skriver Kringkastingsringen. Det vises til at den samiske støtteordningen gir tilskudd til «samiske avissider», og at en ordning som støtter nynorsk som mediespråk, både kan stimulere til mer nynorsk og styrke dagens nynorsk-medier.

Foreningen for norske plateselskaper (FONO) og Norsk forening for komponister og tekstforfattere (NOPA) mener det er «er viktig å legge til rette for formidling av norsk musikk på alle framtidige medieplattformer». I tillegg mener organisasjonene at det bør vurderes om musikk- og kulturjournalistikken, i likhet med gravejournalistikk, «bør ha egne tilskudd i en framtidig mediestøtteordning» (sitatene er likelydende i begge innspill).

7.2 Støtte til lokale lyd- og bildemedier

MBL mener støtten til digitalisering av lokalradio «bør skilles ut som en egen støtteordning med friske penger, slik at denne støtten ikke innebærer redusert støtte til de øvrige mottakerne». I tillegg mener MBL at det bør vurderes «å endre deler av støtten til lokale lyd- og bildemedier slik at deler av støtten gis i form av fast driftsstøtte» til lokale tv-stasjoner med konsesjon for sending i Riks-TVs nett, og at støtten til programproduksjoner blir gjennomgått «slik at søknadsfrister, behandlingstid og utbetalingstid tilpasses stasjonenes driftsmessige situasjon på en bedre måte enn i dag».

Uttalelsen fra Norsk Lokalradioforbund (NLR), som Radio Tromsø, Radio Bardufoss, Radio 3 Bodø, Radio Salten og Radio Midt-Troms stiller seg bak, påpeker at lokalradioene behøver en ordning «som har som formål å støtte, utvikle og styrke den journalistiske produksjonen». NLR mener at det enten må opprettes en ny støtteordning etter modell av dagens

produksjonstilskudd, eller at produksjonstilskuddet må «utvides til å omfatte lokale kringkastere». NLR viser til at lokalradioenes bidrag til mediemangfoldet blir viktigere i en stadig mer fragmentert mediehverdag. «Aktørmangfold og stor eiermessig spredning gjør at lokalradioene tilfører medietilbudet bredde, variasjon og valgmuligheter som bidrar til å ivareta mangfold, samfunnsdebatt og ytringsadgang», ifølge NLR.

NLR viser til at antall fulltidsansatte i lokalradiobransjen er redusert med 46 prosent siden 2011, samtidig som digitaliseringen har gjort konkurransen «kraftig tilspisset». Med et høyt antall riksdekkende kanaler «blir det stadig mer krevende for små aktører å oppnå høye nok lyttertall til at de kan utnyttes kommersielt». NLR understreker at en lokalradiobransje «uten brukerinntekter og offentlig støtte er [...] sårbar for økonomiske konjunkturer og økt konkurranse», og derfor «er avhengige av gode og treffsikre stimuleringsiltak». NLR viser til at lokalradioene både konkurrerer med NRKs distriktssendinger, finansiert over statsbudsjettet, og lokale- og regionale medier som får tilskudd gjennom offentlige støtteordninger. Det er derfor nødvendig med mindre forskjeller mellom støtteordningene er derfor nødvendig for å oppnå «likere konkurransevilkår blant lokale medier», ifølge NLR. NLR mener videre at tilskuddet til lokale lyd- og bildemedier må tilføres ytterligere midler for å fungere etter hensikten, og at det er en stor utfordring at ordningen i liten grad «støtter dagsaktuell journalistisk produksjon i lokalradioene».

Ordentlig Radio mener at de eksisterende tilskuddsordningene og fordelingen av midler ikke lenger er tilpasset medielandskapet, og at fordelingen av produksjonstilskuddet er «utdatert» og «mangelfull». Ordentlig Radio viser til at dagens støtteordninger «prioriterer mediehus med papiravis som utgangspunkt», noe radiokanalen mener «begrenser mangfold, innovasjon og likebehandling av norske medier». Det etterlyses derfor en ny mediestøtte for radio. Selv om tilskuddet til lokale lyd- og bildemedier har vektlagt programproduksjoner om norsk musikk, mener Ordentlig Radio at det er «et stort behov for å stimulere til bruk av norsk musikk i etermediene». Det er derfor behov for et produksjonstilskudd til kanaler «som vil utføre journalistisk arbeid i sine aktualitetsmedier» om ny norsk musikk, ifølge Ordentlig Radio. Ifølge radiokanalen bør ordningen være rettet mot kanaler som spiller «minst 35 prosent norsk musikk jevnt fordelt gjennom døgnet», og gå til konkrete programproduksjoner, ikke til generell drift.

Radio Nordkapp mener dagens produksjonstilskudd ikke tar «hensyn til at flere bruker både lyd og bilde til formidling av informasjon», og viser til at ordningen ikke inkluderer andre redaksjonelle medier enn trykte og digitale medier. Videre mener Radio Nordkapp at mediestøtten først og fremst bør prioritere «journalistisk arbeid». At ordningen med produksjonstilskudd er knyttet opp mot brukerbetaling, «gjør at den treffer feil og diskvalifiserer lokalradio eller andre lokale medier», ifølge Radio Nordkapp. Også Radio Domen i Vardø mener «dagens pressestøtte framstår som diskriminerende», og viser til at det er store forskjeller på hva lokalaviser og lokalradio kan få i støtte, selv med samme geografiske dekningsområde og målgruppe. Aktørene etterlyser derfor en støtteordning «knyttet til redaksjonelle medier i områder hvor det er lite eller ingen kommersielle muligheter for alternative medier». Ordningen bør ifølge radiokanalene «gis som en teknologinøytral mediestøtte til medier i områder med et begrenset medietilbud». Samtidig kan dagens produksjonstilskudd «fristilles» i disse områdene, mener radiokanalene. I tillegg mener de at

lokalradioene i Finnmark bør få «driftsmidler til digitale kringkastingsnett» ved å «få tilgang til distribusjonstilskuddet på like vilkår som mediene» (sitatene er likelydende i begge innspill).

7.3 Tilskudd til minoritetsradioer og samiske medier

Radio Inter mener at dagens støtteordning for lokalradio verken er tilpasset minoritetsmediene eller minoritetsgruppens informasjonsbehov, samtidig som det i dag kun er NRK «som gjør et forsøk med å nå ut til minoriteter i stort omfang». Radio Latin-Amerika viser til at også lokalradioene distribuerer innhold på flere plattformer, skriftlig og gjennom lyd og video via sosiale medier, nettsider og podkast i tillegg til radio. Radiokanalen mener at «skillelinjene som har blitt hvasket ut mellom de forskjellige medieorganene, bør gjenspeiles i fordelingen av mediestøtten», og peker på at lokalradioene hverken får brukerinntekter eller driftsstøtte, til forskjell fra lokalavisene.

Både Radio Inter og Radio Latin-Amerika mener dagens tilskudd til lokale lyd- og bildemedier ikke lenger fungerer etter formålet, spesielt når det gjelder minoritetsradioene. De viser til at dagens støtte på maksimalt 75 000 kroner knapt dekker kanalenes leiekostnader, og etterlyser derfor en bedre løsning for minoritetsradioene. Ifølge aktørene kan det gjøres enten i form av en egen støtteordning, eller ved at minoritetsradioer, sammen med øvrige lokalradioer, inkluderes i produksjonstilskuddet. En ny ordning bør være teknologinøytral (radio, nett, podkast) og bør gis som driftsstøtte, ifølge de to radiokanalen. NLR peker på at dagens ordning «gir viktige tilskudd til driften av minoritetsradioer som har få andre inntektskilder, og som ivaretar en viktig samfunnsrolle», og støtter at tilskuddet til minoritetsradioene «bør økes betraktelig».

De samiske lokalradioene Radio DSF (tidligere Den samiske folkehøgskolen) og Guovdageainnu Lagasradio (GLR) mener at dagens støtteordning for samiske medier ikke lenger fungerer etter hensikten, og dessuten forskjellsbehandler radio og medier. De viser til at de samiske mediene totalt får 35 millioner kroner i støtte, mens lokalradioer og tilsvarende medier som retter seg mot den samiske befolkningen, kun mottar et driftstilskudd på 75 000 kroner. Aktørene ønsker derfor en felles samisk mediestøtteordning, og at samiske minoritetsradioer ikke lenger skal motta tilskudd gjennom ordningen for lyd- og bildemedier. En ny samisk mediestøtte bør være teknologinøytral (inkl. lyd- og bildemedier), og midlene bør fordeles likt mellom aktørene, ifølge DSF og GLR. I likhet med Radio Nordkapp og Radio Domen mener de at lokalradioene «bør få tilgang til distribusjonstilskuddet på like vilkår som mediene» for å få dekket kostnader til å drifte det digitale kringkastingsnettet.

NLR viser til at «flere lokalradioer produserer og kringkaster samisk nyhets- og aktualitetsinnhold», og på den måten bidrar «til å utvikle de samiske språkene samt legge til rette for demokratisk debatt og meningsdanning i det samiske samfunnet». NLR mener derfor ordningen bør «utvides til å omfatte [samiske] kringkastere».



7.4 Riksspredte kommersielle radiokanaler

Bauer Media viser til at «kommersiell riksdekkende radio er en viktig brikke i oppnåelsen av regjeringens hovedmål for mediepolitikken», og at mediemangfoldet i radiobransjen er like viktig som mangfoldet i medielandskapet. «Mangfold i eteren legger til rette for et mangfoldig medielandskap i hele Norge, og er effektivt for å unngå geografisk hvite flekker», ifølge Bauer Media. Videre framheves det «at økonomien, mediebildet og konkurransebildet i norsk radioøkonomi har endret seg i meget stor grad de siste ti årene», og Bauer Media mener derfor at forutsetningene som ble lagt til grunn i tidligere vurderinger og stortingsmeldinger, ikke lenger er gjeldende. I tillegg pekes det på at riksdekkende radio er utelukket fra mediestøtteordningene, samtidig som staten finansierer allmennkringkastingsinnhold på tv (NRK, TV 2) og radio (NRK), i tillegg til å støtte lokale medier (medier og lokalkringkasting). Bauer Media peker på at nummer to-medier støttes med en «grunnleggende målsetning om mangfold» og «fordi disse uten mediestøtte ville hatt store problemer med å konkurrere med nr. 1-medier», og mener denne begrunnelsen har tilsvarende gyldighet for dagens radiomarked.

Bauer Media viser til at DAB-utbyggingen både «fjerner den økonomiske effekten av konsesjonsprivilegiet» og har «påført de store kommersielle radiotilbyderne massive kostnader som del av denne digitaliseringsdugnaden», samtidig som konkurransen i annonsemarkedet har endret seg betydelig de siste årene. Bauer Media mener derfor at det er behov for «nye tilskuddsordninger som treffer lydmediene – og spesielt radioen – på en bedre måte». Som mulige løsninger utenfor dagens system nevnes distribusjonsstøtte til riksdekkende radio med mer enn 70 prosent dekningsgrad og produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsinnhold og norsk kultur.

FONO og NOPA mener tilskuddet til lokale lyd- og bildemedier må økes og utvides til å gjelde nasjonale lyd- og bildemedier, og viser til Stortingets intensjon om å stimulere til bruk av norsk musikk hos radiotilbydere og kanaler i DAB-nettet. «En slik nasjonal ordning vil virke mest effektiv og etter hensikten ved at nasjonale lyd- og bildemedier kan søke om midler til konkrete program og programserier med bruk av norsk musikk, og da med hovedvekt på ny norsk musikk. Den bør også rette seg mot nye lyttemønstre og plattformer, som for eksempel podkast» (sitatet er likelydende i begge innspill).



Del 3 – Medietilsynets vurdering av den direkte mediestøttens måloppnåelse og treffsikkerhet, og forslag til endringer



8 Oppsummering av vurderinger og anbefalinger

8.1 Innledning

Medietilsynet har evaluert de fem eksisterende direkte mediestøtteordningene. Basert på en gjennomgang av måloppnåelse og treffsikkerhet gir Medietilsynet anbefalinger om hvilke tilskuddsordninger som bør videreføres, hvilke som bør justeres, behovet for omfordeling av midler innenfor eller mellom eksisterende tilskuddsordninger, og forslag til nye støtteordninger.

Fire av de eksisterende støtteordningene er finansiert over statsbudsjettet, kap. 335, post 71: produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, tilskudd til samiske aviser og distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark. Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier finansieres gjennom en egen post i statsbudsjettet, kap. 335, post 74. Alle de direkte mediestøtteordningene forvaltes av Medietilsynet.

De to største ordningene målt i kroner er produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier og tilskudd til samiske aviser, som begge er driftsbaserte støtteordninger. Den minste ordningen målt i kroner er distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark. Dette er også en driftstøtte, som dekker en viss andel av de faktiske distribusjonskostnadene til aviser i ordningen. Ordningen for tilskudd til lokale lyd- og bildemedier og ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier er i utgangspunktet prosjektstøtte, men ordningen for lokale lyd- og bildemedier inneholder også driftstilskudd.

I dette kapittelet gjøres en overordnet vurdering av de direkte mediestøtteordningene og den økonomiske rammen, ut fra dagens situasjon og prognoser. I punkt 8.2 vises det til sentrale utviklingstrekk i økonomi og mediebruk, og hvordan dette får betydning for det framtidige støttebehovet. I punkt 8.3 og 0 gjøres en overordnet vurdering av treffsikkerhet og måloppnåelse for støtteordninger rettet mot henholdsvis tekstbaserte medier og lokalkringkasting. En samlet oversikt over forslag til omfordeling mellom ordningene er inntatt i punkt 8.5, mens forslag til nye ordninger omtales i punkt 8.6.

I kapittel 9 til 13 beskrives hver enkelt støtteordning mer inngående, herunder formål, historikk, nøkkeltall, tildelingskriterier og prioriteringer. Videre vurderer Medietilsynet treffsikkerheten og måloppnåelsen for hver ordning, inkludert eventuelle behov for omfordeling mellom ulike grupper mottakere og behov for øvrige endringer i ordningene. I kapittel 14 omtales forslag til nye støtteordninger, og i kapittel 15 foreslås endringer i mediestøtteloven på grunnlag av forslagene til endringer i ulike støtteordninger.

8.2 Utviklingstrekk i mediemarkedet og betydning for framtidig støttebehov

Digitalisering, global konkurranse, nye brukervaner og endret inntektsgrunnlag er sentrale stikkord for utviklingen i det norske mediemarkedet de siste årene. Konsekvensene av disse endringene må stå sentralt i vurderingen av framtidig støttebehov. Hvordan de norske redaktørstyrte mediene hevder seg i konkurransen, både om publikums tid brukt på medieinnhold og om annonsekroner, i hvilken grad mediene har lyktes med den digitale transformasjonen og har funnet nye, bærekraftige forretningsmodeller, samt økonomisk driftsgrunnlag, får samlet stor betydning når det skal vurderes om det foreligger markedssvikt og framtidig behov for statlig tilskudd.

Medienes samlede driftsinntekter har gått ned med 2,3 prosent fra 2012 til 2020. Hele nedgangen kom i 2020, se punkt 5.2.1. Driftsinntektene i de kommersielle kringkastingsvirksomhetene økte med 35,5 prosent fra 2012 til 2020, mens inntektsfallet i avisene var på 23,3 prosent i samme periode. I 2020 var bransjens driftsresultat samlet 1,6 milliarder kroner (inkludert statlige tilskudd på 625 millioner kroner). Dette utgjør en nedgang på 88 millioner kroner (5,2 prosent) fra året før, se punkt 5.2.3. Årsaken til svekket lønnsomhet i 2020 var lavere inntekter i alle typer virksomheter. Til sammen reduserte virksomhetene kostnadene med nesten én milliard kroner i 2020. Kostnadsreduksjonene har imidlertid ikke vært tilstrekkelige til å veie opp for tapte inntekter.

Norske redaktørstyrte medier står i en krevende konkurransesituasjon, der de kjemper mot store globale aktører om mediebrukernes tid og betalingsvilje. Strømmetjenester som Spotify har fått stort gjennomslag, spesielt blant unge, og sosiale medier er for mange blitt en kilde til nyheter. I tillegg konkurrerer de norske mediene mot store multinasjonale selskap som Facebook og Google om annonseinntekter. De globale aktørene har økt sin markedsandel i det norske markedet fra sju prosent i 2013 til 35 prosent 2020, og hentet i 2020 reklameinntekter på 7,1 milliarder av det totale norske reklamemarkedet på cirka 20 milliarder kroner.¹⁷² Denne konkurransesituasjonen har påvirket den økonomiske utviklingen for norske medier de siste årene, og har også konsekvenser for prognosene videre framover.

Prognoser både for de tekstbaserte mediene og lokalkringkasterne, utarbeidet av bransjeorganisasjonene Mediebedriftenes Landsforening (MBL) og Norsk Lokalradioforbund (NLR), viser at det er stor usikkerhet rundt bransjens framtidige økonomiske utvikling. MBLs prognose viser at den samlede lønnsomheten i avisbransjen blir svekket med 1,8 milliarder kroner fra 2020 til 2026. Det prognostiserte driftsunderskuddet for avisbransjen i 2026 er på 1,1 milliarder kroner. Ifølge prognosen kommer 156,3 millioner kroner av dette fra avisene som mottar produksjonstilskudd, dersom tiltak ikke iverksettes. Prognosen utarbeidet av NLR viser at lokalradioenes daglige dekning forventes redusert med 40 prosent fram til 2026. Nedgangen i lyttertall antas å ha stor betydning for lokalradioenes driftsinntekter, særlig reklameinntektene. Det forventes at lokalradioenes inntekter blir redusert med 28 prosent fra 2021 til 2026, og at samlet driftsresultat blir redusert fra et positivt resultat på åtte millioner i 2021 til et negativt driftsresultat på 72 millioner i 2026. NLR frykter at særlig de kommersielle

¹⁷² Mediebedriftenes Landsforening

lokalradioene kan komme inn i en irreversibel negativ spiral, dersom det ikke iverksettes tiltak som sikrer alternative inntektskilder.

Den økonomiske utviklingen for mediene, framtidige prognoser og norske mediers konkurranseposisjon tilsier at særlig de minste lokale mediene er sårbare. En geografisk differensiert struktur med ulike redaktørstyrte medier på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå har høy verdi for det samlede mediemangfoldet. Medier på ulike geografiske nivåer fyller ulike funksjoner som nyhetskilder for befolkningen, og de fleste kommunene i Norge dekkes av en lokalavis og lokalkringkastere. Lokalmediene er viktige for det norske mediemangfoldet, blant annet gjennom at de bidrar til et strukturmangfold. Nyhets- og aktualitetsmedier med redaksjonell tilstedeværelse over hele landet sikrer befolkningen redaksjonell dekning av lokale og regionale forhold som har betydning for dem. Lokalradiomarkedet består av en kombinasjon av små og store aktører spredt over hele landet, herunder aktører med en tydelig lokal profil og aktører som retter seg mot smalere grupper og interesser. Rapporten fra HVO avdekker en lav husstandsdekning for aviser i 17 norske kommuner.¹⁷³ HVOs kartlegging viser også en markedssvikt i form av svært knapp og/eller lite systematisk lokaljournalistisk dekning i et stort antall norske kommuner. Samlet tilsier disse utviklingstrekkene og funnene at det er markedssvikt som kan tilsi at staten bør bidra med tilskuddsmidler for å oppnå det mediepolitiske målet om mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet – ved å bidra til forutsigbare økonomiske rammer for medienes virksomhet.¹⁷⁴

8.2.1 Tekstbaserte medier

Avisenes brukerinntekter utgjorde 62,7 prosent av driftsinntektene i 2020, mot 42,6 prosent i 2012, en økning på 20 prosentpoeng. Økningen har i det vesentlige skjedd etter 2016. Etter dette har både opplag og opplagsinntekter økt år for år. I 2020 var opplaget på 2,4 millioner, 18,4 prosent høyere enn i 2016. Avisenes brukerinntekter var på 7,1 milliarder kroner i 2020, opp 10,7 prosent, eller nesten 0,7 milliarder kroner fra 2016. Den samlede avisbransjen er fremdeles i stor grad avhengig av inntekter fra de tradisjonelle medieproduktene. Nær to tredeler av avisenes driftsinntekter kom i 2020 fra produkter der papiravisen inngår. Likevel er andelen papiravisabonnement halvert på ti år, mens andelen nettavisabonnement har økt og jevnet ut nedgangen på papir. Nettaviser er blitt en av de viktigste nyhetskildene.¹⁷⁵ Utviklingen i de digitale brukerinntektene har imidlertid gått langsommere i de minste avisene som står utenfor konsern og som strever med utvikling og vedlikehold av digitale løsninger. Dette gjenspeiles i det digitale opplaget, der de minste lokalavisene med lavt opplag, lokale fådagersaviser og ukeaviser, har en langt lavere digital andel av det samlede opplaget enn de større lokalavisene og de nasjonale mediene.

Et gjennomgående trekk er at aviser som mottar produksjonstilskudd får en lavere andel av driftsinntektene fra digitale kilder enn aviser som ikke mottar tilskudd. De fleste avisene som får produksjonstilskudd er generelt i en utfordrende økonomisk situasjon, enten fordi de betjener små lokale markeder, er lite attraktive for annonsørene eller har liten

¹⁷³ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021) *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*. Høgskulen i Volda

¹⁷⁴ Lov om økonomisk støtte til mediene § 1

¹⁷⁵ Kantars 24-timersundersøkelse 2021

konkurranseskraft i møte med større aviser. I punkt 5.2.4.2 beskrives at aviser med høyt opplag har bedre økonomi enn aviser med lite opplag, og at aviser som dominerer (eller er alene) i hjemmemarkedet, har bedre økonomi enn andre aviser i samme marked.

En kartlegging gjort av Høgskulen i Volda (HVO) for Medietilsynet i forbindelse med denne utredningen¹⁷⁶ viser at det er blitt færre kommuner der den største avisen har mindre enn 30 prosent husstandsdekning, såkalte geografiske blindsoner. Dette har imidlertid trolig sammenheng med endringer i kommunestrukturen. Samtidig finner HVO over 60 kommuner som ikke er utgiversted for en lokalavis, og dermed kan være potensielle blindsoner i form av mangelfull og ikke-systematisk redaksjonell dekning, se kapittel 6. Rapporten fra HVO avdekker at dette gjelder mange små kommuner. At en del småkommuner har svak journalistisk dekning, sammen med de minste avisenes sårbare økonomiske driftssituasjon, taler etter Medietilsynets vurdering for å styrke tilskuddet til de minste lokalavisene. Medietilsynet foreslår derfor å senke den nedre grensen for antall abonnement/løssalg for å kvalifisere for produksjonstilskudd, fra 1 000 til 750. Tilsynet foreslår også at aviser med mellom 1 000 og 2 000 i abonnement skal få et ekstra tilskudd. På bakgrunn av disse to forslagene anbefaler Medietilsynet at bevilgningen til produksjonstilskudd økes med elleve millioner kroner årlig.

Aviser med en spesialisert redaksjonell profil og med spredning over hele landet har ofte en særlig sårbar økonomi. Disse avisene er lite attraktive for annonsørene, og har dermed lavere annonseinntekter enn andre aviser. Medietilsynet mener at det fremdeles er viktig å støtte denne type aviser, da de differensierer seg fra de nasjonale breddemediene og representerer viktige alternative stemmer i den offentlige debatten, og dermed bidrar til mediemangfoldet. Det foreslås at de cirka 40 millioner kronene som i dagens produksjonstilskuddsordning går til nasjonale nisjemedier, overføres til en ny, egen tilskuddordning for aviser som har en bred dekning innenfor økonomi, politikk eller samfunnsliv. Medietilsynet foreslår videre at allmenne fagmedier som inneholder nyhets-, aktualitets- og debattstoff om politikk, økonomi og/eller samfunnsliv, innlemmes i ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, og at bevilgningen til ordningen økes med fem millioner kroner årlig. Medietilsynet anbefaler for øvrig at det gjennomføres en ny kartlegging av tematisk mangfold og tematiske blindsoner i neste fireårsperiode, se punkt 9.6.2.3.

Videre foreslår Medietilsynet en ny kategorisering av nummer to-mediene, som gjør det mulig å allokere produksjonstilskuddet til aviser med størst støttebehov. Utviklingen i eierstruktur og aktørmangfold i avismarkedet viser en tendens til konsolidering ved at stadig flere aviser inngår i konsern. Det er flere eksempler på nummer to-medier som eies av nummer én-mediet på utgiverstedet. Det foreslås endringer i beregningsreglene for produksjonstilskuddet, slik at tilskuddet til nummer to-mediet blir lavere der nummer to-mediet har begrenset betydning for avsendermangfoldet på grunn av eierforhold, se punkt 9.8.6.

¹⁷⁶ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*. Høgskulen i Volda

Gjennomgangen av økonomien for nordnorske aviser viser at de gjennomsnittlige annonseinntektene og brukerinntektene i nordnorske ukeaviser og fådagersaviser er lavere enn i tilsvarende sørnorske aviser. Blant dagsavisene har de nordnorske dagsavisene imidlertid i gjennomsnitt høyere annonseinntekter og brukerinntekter enn sørnorske aviser. Medietilsynet vurderer dermed at det totalt sett ikke kan påvises systematiske forskjeller mellom nordnorske og sørnorske avisers rammebetingelser. Dermed er det ingen informasjon som underbygger at det er vesentlig mye dyrere å gi ut aviser, eller at inntektsgrunnlaget er vesentlig svakere, i Nord-Norge enn i Sør-Norge. I punkt 9.7.1 foreslås det derfor å avvike det doble tilskuddet til nordnorske aviser.

Samiske aviser som får tilskudd, har stabile driftsinntekter, men lønnsomheten er svak, jf. punkt 5.2.4.3. I all hovedsak kommer inntektene fra papirutgavene. Medietilsynet mener at det er mulig å oppnå økt digitalisering i disse avisene ved å gjøre støtteordningen plattformnøytral. Etter tilsynets vurdering er dette et nødvendig tiltak for å tilpasse støtteordningen til nye brukervaner, se punkt 10.8.1. Medietilsynet foreslår også at aviser som publiserer egenproduserte saker på nordsamisk, inkluderes i ordningen. Forslaget anses å bidra til det mediepolitiske målet om å bevare og utvikle alle de samiske språkene. Det foreslås dessuten at produksjonstilskuddet i denne ordningen bør deles opp i to tilskuddskategorier: høyfrekvente- og lavfrekvente samiske aviser. Oppdelingen av produksjonstilskuddet til samiske aviser motvirker etter Medietilsynets vurdering en uforutsigbar økonomisk situasjon for de samiske dagsavisene, slik det er når fådagersaviser er i samme kategori.

Endelig har Medietilsynet vurdert at det ikke lenger er behov for ordningen med distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark. Dette skyldes at det er et stadig fallende antall papiraviseksemplarer som distribueres. Medietilsynet foreslår å avvike ordningen og overføre bevilgningen til henholdsvis ordningen for produksjonstilskudd og tilskuddsordningen for samiske aviser, se punkt 8.5.1.

8.2.2 Kringkastingsvirksomheter

Radiovirksomhetene har ikke brukerinntekter. De kommersielle radioaktørene er dermed mer avhengige av annonseinntektene enn medier med brukerinntekter, og følgelig også mer sårbare når annonseinntektene faller. Ingen av de eksisterende støtteordningene omfatter aktører i det nasjonale radiomarkedet. Reklameinntektene til de nasjonale radiokanalene er redusert med om lag 16 prosent (83 millioner kroner) de siste fem årene.¹⁷⁷ I

Hurdalsplattformen pekes det på at regjeringen vil ha en kommersiell allmennkringkaster på radio. Medietilsynet anbefaler at det tas initiativ til en egen utredning om det nasjonale radiomarkedet i den forbindelse. Utredningen bør inneholde kvantitative og kvalitative innholdsanalyser av innholdstilbudet til NRK og de kommersielle aktørene for å kartlegge det reelle innholdsmangfoldet på radio, se punkt 14.5.4.

Nasjonale kommersielle tv-virksomheter hadde en større andel av mediebransjens samlede

¹⁷⁷ Medietilsynet 2021

driftsinntekter i 2020 enn i 2012, opp fra 20,2 prosent i 2012 til 29,6 prosent i 2020. Medietilsynet har ikke vurdert det framtidige støttebehovet for disse aktørene i denne rapporten. Det vises til en egen utredning av NRKs bidrag til mediemangfoldet, overlevert fra Medietilsynet til Kulturdepartementet 29.11.21, samt en utredning om behovet for en ny periode med statlig kompensasjonsordning for kommersiell allmennkringkasting på fjernsyn, som skal utarbeides i 2022.

Lokalradiobransjen preges av aktører med svakt driftsgrunnlag og marginal lønnsomhet, selv om enkelte radioer har god økonomi og en gunstig markedsposisjon, se punkt 5.2.5.1. Lokalkringkasting er en gruppe medier som i liten grad mottar driftstilskudd fra det offentlige, sammenliknet med støttenivået til tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier. Sårbarheten til lokalkringkasterne, særlig lokalradioene, er framhevet av mange aktører som har gitt innspill til denne utredningen. Lokalradioene utgjør et vesentlig bidrag til det norske avsendermangfoldet, og Medietilsynet foreslår flere tiltak som kan bidra til en mer bærekraftig driftsøkonomi for denne delen av bransjen. Medietilsynet foreslår blant annet å opprette en ny driftstilskuddsordning for å styrke journalistisk produksjon av lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt i lokalradioer med redaksjonelt ansatte, se punkt 12.10.7.2.

Lokalradioene har utfordringer med å finne bærekraftige forretningsmodeller digitalt, og er ekstra sårbare fordi de ikke har brukerinntekter. I Medietilsynets rapport «FM etter 2021»¹⁷⁸ vises det til at det foreligger reelle økonomiske hindre for overgangen til DAB for mange aktører. Dette vurderes fortsatt å være tilfelle. I mange regioner er det få lokalradioer som har økonomiske ressurser til leie seg inn i DAB-nettet. Det store flertallet av DAB-senderanlegg er bygd ut og drives av den største lokalradioaktøren i DAB-regionen, i stor grad med midler fra tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier. Få lokalradioer som kun sender på DAB-nettet, har klart å få en drivverdig økonomi.¹⁷⁹ I 2021 dekket bevilgningen til digitaliseringsformål kun om lag én tredel av det samlede støttebeløpet det ble søkt om. Med utgangspunkt i bransjens svake økonomi og behovet for digitalisering foreslår Medietilsynet å øke digitaliseringsstøtten, både for å forsere DAB-overgangen og sørge for at lokalradioene kan bli værende på DAB-plattformen.

Lokal-tv har i større grad enn lokalradioene tilpasset seg digitaliseringen, og preges av noe mer stabilitet enn lokalradiobransjen. Antall lokal-tv-stasjoner ble vesentlig redusert i forbindelse med digitaliseringen i 2008, og siden da har det vært en utskiftning av aktører. Markedet for lokal-tv er fortsatt i endring, der et fåtall aktører distribuerer i det digitale bakkenettet. Store deler av lokal-tv-virksomheten synes å være i ferd med å bli en integrert del av lokalavisenes digitale tilbud, eller går over til ren nettdistribusjon. Aktørene som distribuerer i det digitale bakkenettet har generelt små økonomiske ressurser, men har hatt en stabil drift over flere år med et lite driftsoverskudd. Det er likevel store variasjoner mellom aktørene. Lokal-tv-aktørene har som gruppe mottatt en relativt høy andel av det samlede tilskuddet til lokale programproduksjoner. Medietilsynet foreslår i rapporten punkt 12.10.1.1 å videreføre støtten til lokale programproduksjoner. Etter Medietilsynets vurdering bidrar et slikt tilskudd til økt lokal journalistisk produksjon.

¹⁷⁸ [Medietilsynets rapport av 8. mai 2019](#)

¹⁷⁹ Norsk Lokalradioforbund

8.2.3 Utviklingstrekkenes betydning for framtidig støttebehov

Både den historiske inntektsutviklingen, de framlagte prognosene og konkurranseposisjonen til norske medier, har veid tungt i Medietilsynets vurderinger av framtidig støttebehov for de redaktørstyrte mediene. Disse utviklingstrekkene er sett opp mot mediepolitiske mål om å stimulere til et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet, ved å bidra til forutsigbare økonomiske rammer for medienes virksomhet. Den økonomiske utviklingen og prognosene videre framover tyder på at de minste lokalavisene og lokalradioene har en svak og usikker driftsøkonomi. Medietilsynet mener dette kan tyde på at det foreligger markedssvikt, hvilket er sentralt når framtidig støttebehov skal vurderes. Det er derfor tatt hensyn til disse utviklingstrekkene i tilsynets forslag til endringer i eksisterende støtteordninger og forslag til nye, for å sikre at de små lokale mediene også i framtiden skal kunne være viktige bidragsyttere til det norske mediemangfoldet.

8.3 De direkte støtteordningene som retter seg mot tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier

Fire av de direkte mediestøtteordningene retter seg mot de tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmediene: produksjonstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier, tilskudd til samiske aviser, distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark og innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd tildeler også midler til lokalradio og lokal-tv, men Medietilsynet har her vurdert ordningen som en del av tilskuddsordningene som retter seg mot de tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmediene. Samlet ramme for de fire støtteordningene er i 2021 på 428,5 millioner kroner.

Medietilsynet vurderer at det er høy grad av treffsikkerhet for produksjonstilskuddsordningen, ordningen om tilskudd til samiske aviser og ordningen om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Etter Medietilsynets vurdering bidrar ordningene både hver for seg og samlet til mediestøttelovens formål om å legge til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet ved å bidra til forutsigbare økonomiske rammer for medienes virksomhet. Dette er i tråd med de mediepolitiske målene slik de er formulert i statsbudsjettet for 2022.¹⁸⁰ Her heter det at regjeringen vil legge til rette for ytringsfrihet, pressefrihet og informasjonsfrihet, god nyhetsproduksjon over hele landet og en bredt anlagt offentlig samtale i det digitale mediesamfunnet. Medietilsynet viser også til Hurdalsplattformens¹⁸¹ mål for mediepolitikken om å sikre sterke norske medier og legge til rette for at alle grupper i samfunnet har et godt medietilbud.

Medietilsynet vurderer at det ikke lenger er behov for ordningen med distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark. Årsaken er at antall papiraviseksemplarer som distribueres, er sterkt fallende, samtidig som det digitale opplaget øker. Det er sannsynlig at avisene i Finnmark har noe høyere distribusjonskostnader for papiraviser enn aviser i sentrale strøk, se punkt

¹⁸⁰ Kulturdepartementet. Prop. 1 S (2021–2022): proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2022. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20212022/id2874942/>

¹⁸¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>

11.5.3. Imidlertid viser Medietilsynet til at andre geografiske områder har tilsvarende utfordringer knyttet til infrastruktur og spredd bosetning, slik at aviser andre steder har tilsvarende høye distribusjonskostnader som avisene i Finnmark. Det foreligger ingen spesielle økonomiske rammebetingelser som tilsier at det er dyrere å distribuere aviser digitalt i Finnmark enn ellers i landet. Medietilsynet foreslår derfor å avvikle denne ordningen for avisene som mottar produksjonstilskudd, og i stedet overføre bevilgningen til henholdsvis ordningen for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier og tilskuddsordningen for samiske aviser, se punkt 11.8.1. Bevilgningen som overføres til produksjonstilskuddsordningen, utgjør cirka 60 prosent av midlene i dagens ordning for distribusjonstilskudd. Medietilsynet foreslår at den delen av distribusjonstilskuddet som har gått til de samiske avisene blir overført til den samiske ordningen. Dette utgjør cirka 40 prosent av midlene i distribusjonstilskuddsordningen. På denne måten får de samiske avisene fremdeles et ekstra tilskudd som de kan velge å bruke på distribusjon. Begrunnelsen for forslaget er at den samiske ordningen ikke er plattformnøytral per i dag, og dermed kun støtter utgivelser på papir. Imidlertid viser Medietilsynet til at det bør vurderes om det er behov for å beholde midlene som foreslås overført fra distribusjonstilskuddet i den samiske ordningen fra det tidspunktet denne ordningen eventuelt gjøres plattformnøytral.

Gjennomgangen av utviklingstrekkene i medievirksomhetenes økonomi i kapittel 5, viser at selv om mediebransjen er kommet langt i overgangen fra en analog til en digital økonomi, er det betydelig usikkerhet knyttet til det framtidige driftsgrunnlaget. Dagens situasjon og prognoser for utviklingen framover kan tyde på at de minste virksomhetene har en særlig sårbar økonomi. Medietilsynet vurderer derfor at rammebetingelsene for de tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmediene bør beholdes mest mulig stabile de nærmeste årene, og at det totale støttenivået bør økes noe. Medietilsynet foreslår enkelte endringer for å bedre de eksisterende tekstbaserte ordningenes treffsikkerhet i kapittel 9 til 11, og kapittel 13. I kapittel 14 behandles forslag til nye støtteordninger.

Medietilsynet ønsker imidlertid å påpeke at svekkelser i medienes økonomi ikke kan avhjelpes ved offentlige tilskudd alene. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) har i sin prognose¹⁸² ikke tatt høyde for eksempelvis reduserte trykke- eller distribusjonskostnader som følge av ytterligere digitalisering. Bransjen har gjennomført betydelige kostnadsreduksjoner de siste årene, men Medietilsynet mener det likevel er rimelig å legge til grunn at det fremdeles er mulig og nødvendig å gjennomføre visse effektiviseringstiltak for å begrense effekten av tapte inntekter framover.

¹⁸² Mediebedriftenes Landsforening (MBL), Framskrivning 2021–2026, avishus, 3. september 2021

8.4 Direkte støtteordninger som retter seg mot lokalkringkasting

Tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier

Av de eksisterende tilskuddsordningene er det kun tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier som retter seg direkte mot lokalkringkasting. Ordningen inkluderer driftstilskudd til å digitalisere lokalradioer, til etniske og språklige minoritetsradioer og til bransjeorganisasjoner for lokalkringkasting. Videre kan Medietilsynet etter ordningen gi prosjektilskudd til følgende formål: lokal programproduksjon, kompetanseheving, utviklingstiltak og investeringstilskudd for å bygge ut digitale lokalradionett. Rammen for tilskuddordningen var i 2021 på 21,05 millioner kroner. I tillegg kan lokalradio og lokal-tv søke støtte etter ordningen innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.

Det overordnede formålet med tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier er å bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og til å styrke lokale lyd- og bildemediers demokratiske funksjon i samfunnet. Tilskuddet skal mer konkret styrke digitaliseringen av lokalradioer, bidra til lokal programproduksjon av høy teknisk og innholdsmessig kvalitet, videreutvikle det enkelte lokalmediets egenart og føre til kompetanseutvikling og samarbeid mellom ulike lokalmedier.

Medietilsynet vurderer at tilskuddsordningen har høy treffsikkerhet opp mot de mediepolitiske målene. Dette gjelder både ordningen samlet sett og de fleste av tilskuddsformålene hver for seg. Forskriften er imidlertid over tid utvidet til å omfatte flere og til dels svært ulikeartede formål, med en rekke tilskuddskategorier. Tilskuddsordningen favner om både driftsstøtte og prosjektbasert støtte, og skal blant annet bidra til digitalisering av lokalradio, økt lokal programproduksjon, stimulering av norsk musikk og til å opprettholde et lokalt mangfold av etniske og språklige minoritetsradioer. De ulike målgruppene konkurrerer om den samme økonomiske rammen ved tildelingen, med unntak av tilskudd til digitaliseringsformål, som er øremerkede midler. Dette innebærer at Medietilsynet hvert år må prioritere mellom gode søknader av hensyn til knapphet i den økonomiske rammen.

Selv om tilskuddsordningen etter Medietilsynets syn ikke gir tilstrekkelig forutsigbarhet i de økonomiske rammene for lokalkringkasting, er vurderingen at tilskuddet likevel treffer målgruppen godt og oppfyller forskriftens formål. Medietilsynet har kommet til at investerings- og digitaliseringsstøtten er svært treffsikker og har hatt en direkte effekt for utbyggingen av Lokalradioblokka og for at lokalradioene har kommet seg over på DAB. Digitaliseringsstøtten i form av driftstilskudd foreslås økt ettersom overgangen til digitale sendinger fortsatt er utfordrende for en bransje med begrensede ressurser og usikre framtidsprognoser. Videre er det Medietilsynets oppfatning at støtten til programproduksjon gjør at det blir produsert lokale program som ellers ikke ville blitt produsert, og programstøtten foreslås videreført. Som tidligere nevnt kan en slik prosjektstøtte favorisere aktører som har mer ressurser enn andre til å utforme gode søknader. Medietilsynet foreslår derfor visse presiseringer for å avhjelpe denne utfordringen. Antall innvilgede søknader til utviklingsprosjekter har gått ned, og gjennomføring av slike prosjekter krever ofte store interne ressurser. Medietilsynet vurderer at tilskudd til utviklingstiltak bør flyttes til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd slik at søknadene kan bli vurdert av et fagutvalg med spisskompetanse på fagområdet, se punkt

8.5.2. Tilskudd til kompetansehevende tiltak fungerer godt for faste arrangement i regi av bransjen, mens øvrige søknader ofte er svakt begrunnet. Medietilsynet vurderer at tilskuddsmidlene kunne kommet enda flere til gode dersom søknadsprosedyren ble ytterligere forenklet, og foreslår at tilskudd til deltakelse på faste arrangement kan tildeles samlet til arrangøren, som deretter forvalter midlene. Videre har Medietilsynet kommet til at driftstilskuddene som blir gitt til de nasjonale sammenslutningene og de etniske og språklige minoritetsradioene, treffer målgruppen godt og har gode effekter både for aktørene og på samfunnsnivå. Medietilsynet foreslår en liten økning av støttetaket for driftstilskudd til etniske og språklige minoritetsradioer for å legge til rette for at en del av midlene også kan brukes til lokal programproduksjon hos disse aktørene.

Utviklingen i brukervaner viser en vridning i mediebruken fra lineære til ikke-lineære tjenester, se punkt 4.1.2. For å ta hensyn til denne utviklingen foreslår Medietilsynet at redaktørstyrte lokale audiovisuelle bestillingstjenester og podkaster bør kunne søke om midler til lokal programproduksjon og midler til kompetansehevende tiltak gjennom ordningen for lokale lyd- og bildemedier. Videre bør de samme aktørene kunne søke om utviklingsmidler etter tilskuddsordningen for innovasjon- og utvikling.

Medietilsynet anbefaler på denne bakgrunn at tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier videreføres, med enkelte endringer i tilskuddskategorier og bevilgning, se kapittel 12.

Ny driftstilskuddsordning for lokalradio med redaksjonelt ansatte

Medietilsynet foreslår å opprette en ny driftstilskuddordning for å styrke lokal innholdsproduksjon, for lokalradio med redaksjonelt ansatte. Medietilsynets erfaringer tyder på at et driftstilskudd kan være mer formålstjenlig enn prosjektstøtte for å styrke løpende innholdsproduksjon som er relevant for lokalsamfunnene, som for eksempel lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt.

For at lokalradioene skal kunne ha en journalistisk produksjon og bidra til et lokalt innholdsmangfold, vurderer Medietilsynet det som viktig at disse mediene har tilstrekkelig driftsøkonomi til å kunne ha redaksjonelle medarbeidere ansatt. Gjennomgangen av lokalradioenes økonomi i punkt 5.2.5.1 viser at driftsøkonomien generelt er blitt svakere de siste årene, og at det har blitt vanskeligere å finansiere driften med reklameinntekter. Prognoser for årene fram til 2026 viser at lokalradioene må forvente en ytterligere nedgang i lyttertall og inntekter, se punkt 5.3.2. Dette kan bidra til mindre lokal innholdsproduksjon. Etter Medietilsynets vurdering vil en driftstilskuddsordning sette lokalradioene bedre i stand til å produsere og formidle løpende lokalt nyhets- og aktualitetsstoff, samt samfunnsdebatt.

Medietilsynet foreslår at den nye ordningen skal gjelde for produksjon og formidling av lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt. Hensikten er å bidra til reell og varig styrking av lokal journalistisk produksjon og gjøre den økonomiske situasjonen mer forutsigbar for aktørene.

Målgruppen for ordningen bør være lokalradio med konsesjon til kringkasting på FM eller DAB, og som har redaksjonelt ansatte. Tilbydere av lokal-tv bør ikke kunne søke på denne nye ordningen. Medietilsynet vurderer at disse virksomhetene i stor grad nyttiggjør seg tilskudd til lokale programproduksjoner, og at det ikke i like stor grad foreligger et økonomisk støttebehov til drift.

Se nærmere beskrivelse av ordningen i punkt 12.10.7.2.

8.5 Forslag om å omfordele midler mellom ordningene

Medietilsynets gjennomgang av de direkte mediestøtteordningene nedenfor viser at tilskuddsordningene overordnet har høy grad av treffsikkerhet. Derfor foreslås kun noen mindre omfordelinger av midler mellom de eksisterende ordningene.

8.5.1 Forslag om å avvikle distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark og omfordele midlene til produksjonstilskudd og tilskudd til samiske aviser

Medietilsynet har på bakgrunn av analysene av måloppnåelse både for målgruppen og samfunnet vurdert at det ikke lenger er behov for ordningen med distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark. Dette skyldes et stadig fallende antall papiraviseksemplarer som distribueres. Det er sannsynlig at avisene i Finnmark har noe høyere distribusjonskostnader for papiraviser enn aviser i sentrale strøk. Imidlertid viser Medietilsynet til at andre geografiske områder har tilsvarende utfordringer knyttet til infrastruktur og spredd bosetning, slik at aviser andre steder har tilsvarende høye distribusjonskostnader som avisene i Finnmark. Det foreligger ingen spesielle økonomiske rammebetingelser som tilsier at det er dyrere å distribuere aviser digitalt i Finnmark enn ellers i landet. Medietilsynet har derfor foreslått å avvikle ordningen og overføre bevilgningen til henholdsvis ordningen for produksjonstilskudd og tilskuddsordningen for samiske aviser, se også punkt 11.8.1.

Medietilsynet har vurdert at forslaget er i tråd med det mediepolitiske målet om at forskrifter på medieområdet skal være oppdatert og mest mulig teknologinøytrale. Forslaget innebærer kun omfordeling og ingen endring i den totale bevilgningen til ordningene.

Tabell 35 – forslag til omfordeling av distribusjonstilskuddet i Finnmark (tall i hele kroner)

Omfordeling	Beløp
Økonomisk konsekvens av forslaget om å avvikle distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark	-2 322 000
Økonomisk konsekvens av forslaget om å overføre bevilgningen til:	
Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (60 prosent)	1 393 200
Tilskudd til samiske aviser (40 prosent)	928 800
Nettoeffekt	0

8.5.2 Forslag om å flytte tilskudd til utviklingsprosjekter fra ordningen for tilskudd til lokale lyd- og bildemedier til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Et mindre antall lokalkringkastere får i dag støtte til utviklingsprosjekter som stimulerer til økt programmessig kvalitet og bredde gjennom ordningen for tilskudd til lokale lyd- og bildemedier. Medietilsynet vurderer i punkt 12.7.2.3 at treffsikkerheten til utviklingstilskuddet kan bedres. Tilsynet foreslår derfor å flytte tilskudd til utviklingsprosjekter fra ordningen for lokale lyd- og bildemedier til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd. Denne ordningen har som formål å stimulere til redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling i nyhets- og aktualitetsmedier, se punkt 13.8.3. Medietilsynet mener at å samle alt av tilskudd til innovasjon og utvikling i én ordning bidrar til å øke treffsikkerheten opp mot de mediepolitiske målene om innovasjon og utvikling i mediebransjen.

Endringen medfører at bevilgningen til tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier reduseres med 0,5 millioner kroner, og at bevilgningen til innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen økes tilsvarende.

Tabell 36 – forslag til omfordeling av utviklingstilskudd (tall i hele kroner)

Omfordeling	Beløp
Reduksjon i tilskudd til lokale lyd- og bildemedier som følge av forslaget om å flytte tilskudd til utviklingstiltak over til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.	–500 000
Økning i innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier som følge av overflytningen vi har gjort rede for over.	500 000
Nettoeffekt	0

8.5.3 Forslag om å flytte deler av bevilgningen fra produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier til ny ordning om driftstilskudd til nasjonale nisjemedier

Medietilsynet foreslår i punkt 9.8.2 å opprette en egen driftstilskuddsordning for nasjonale nisjemedier som har en bred dekning innenfor visse temakategorier. Forslaget innebærer at cirka 40 millioner kroner flyttes fra produksjonstilskuddsordningen for nyhets- og aktualitetsmedier til den nye tilskuddsordningen for nasjonale nisjemedier. Medietilsynet mener at forslaget har begrenset omfordelende effekt, ettersom beløpet som foreslås flyttet, er det samme som per i dag tildeles nasjonale nisjemedier.

Tabell 37 – forslag til omfordeling av produksjonstilskudd (tall i hele kroner)

Omfordeling	Beløp
Reduksjon i produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier som følge av forslaget om å overføre midler tilsvarende det som i dag bevilges til nasjonale nisjemedier, til ny støtteordning for denne gruppen	–40 000 000
Midler til ny ordning for driftstilskudd til nasjonale nisjemedier, der foreslått sum overflyttes fra produksjonstilskuddsordningen for nyhets- og aktualitetsmedier. Denne summen tilsvarer den som i dag bevilges til nasjonale nisjemedier gjennom produksjonstilskuddsordningen.	40 000 000
Nettoeffekt	0

8.6 Forslag til nye støtteordninger

Medietilsynet foreslår å opprette en egen driftstilskuddsordning for lokalradio med konsesjon til drift på DAB og FM, og som har redaksjonelt ansatte. Formålet er å styrke journalistisk produksjon og formidling av lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt hos disse lokalradioene. Medietilsynet anbefaler en bevilgning på 20 millioner kroner årlig fra og med tilskuddsåret 2023, se punkt 12.11.

Medietilsynet anbefaler videre at produksjonstilskuddsordningen deles i to: én ordning for de ordinære breddemediene som oppfyller innholdskriteriene etter dagens forskrift, og én ny, egen tilskuddsordning for nasjonale nisjemedier. Medietilsynet anbefaler at bevilgningen til produksjonstilskuddsordningen omfordeles mellom de to nye ordningene fra og med tilskuddsåret 2023, og at omfordelingen baserer seg på dagens støttenivå. De økonomiske konsekvensene av forslaget er beskrevet ovenfor.

Medietilsynet foreslår at det ikke opprettes en egen tilskuddsordning for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk. Begrepet samfunnsviktig journalistikk omfatter særlig krevende undersøkende journalistikk og annen intensiv demokratisk relevant journalistikk.

Medietilsynet mener at det er en risiko for lav måloppnåelse for en tilskuddsordning for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk. Det er lagt vekt på at Høgskulen i Volda (HVO) vurderer at det er en risiko for at midlene går til mottakere som likevel ville ha gjennomført prosjektene, uten at det blir mer samfunnsviktig og undersøkende journalistikk. Videre mener Medietilsynet at myndighetene bør være varsomme med å støtte konkrete journalistiske prosjekter etter søknad, av hensynet til prinsippet om armlengdes avstand. I tillegg kommer argumentene om at prosjekttilskudd gir lite forutsigbarhet og stabilitet, og at det kan gjøre det krevende å bygge opp journalistisk kompetanse over tid.

På bakgrunn av dette vurderer Medietilsynet at det bør vises varsomhet med å innføre nye prosjektbaserte støtteordninger for journalistiske prosjekter.



Medietilsynet anbefaler imidlertid, i tråd med regjeringens forslag i statsbudsjettet for 2022¹⁸³, at Senter for undersøkende journalistikk (SUJO) får tilskudd på to millioner kroner årlig. Tilsynet mener at en årlig bevilgning til SUJO er et effektivt tiltak. Medietilsynet viser til at undersøkende journalistikk ofte er kompetanse- og ressurskrevende. Å kunne delta i større samarbeidsprosjekter, med muligheter for bistand underveis i arbeidet og utveksling av kompetanse og erfaringer, kan hjelpe lokalmedier med små egne ressurser å komme i gang med undersøkende og mer ressurskrevende journalistikk, se punkt 14.4.2.

Medietilsynet foreslår ikke å innføre et etableringstilskudd til nye redaktørstyrte medier (tilskudd til journalistiske gründerprosjekter). Tilsynet vurderer at det bør vises varsomhet med å innføre nye prosjektbaserte støtteordninger. Videre er dette et tiltak som i vesentlig større grad enn andre tilskuddsordninger medfører en risiko for at midlene går tapt og at det blir en lav eller ingen måloppnåelse, se punkt 0.

Tabell 38 – forslag til nye tilskuddordninger (tall i hele kroner)

Støtteordning	Beløp
Driftstilskudd til nasjonale nisjemedier Overføring fra bevilgningen til produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier innebærer ingen økning i eksisterende bevilgning.	40 000 000
Driftstilskudd til journalistisk produksjon av lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt i lokalradio Ny driftstilskuddsordning for lokalradio med redaksjonelt ansatte	20 000 000
Tilskudd til SUJO Medietilsynet anbefaler at SUJO får tilskudd som navngitt mottaker i statsbudsjettet under kap. 335, post 73. Midlene skal gå til redaksjonell kompetanseheving og bistand til å gjennomføre undersøkende journalistikk spesielt i små, lokale redaksjoner.	2 000 000

¹⁸³ Finansdepartementet: Prop. 1 S Tillegg 1 (2021-2022). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-tillegg-1-20212022/id2885048/>



9 Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier er den største direkte mediestøtteordningen i Norge målt i kroner. Ordningen er generell, i betydningen at den gir driftstilskudd til kvalifiserte aviser. Ordningen skal bidra til å opprettholde et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk, inkludert aviser i markeder som er for små til å være bærekraftige og alternativer til de ledende mediene i større markeder, jf. mediestøtteleven § 5. Ordningen har en økonomisk ramme på 369,6 millioner kroner i 2021. Regjeringen har foreslått 388,7 millioner kroner i bevilgning for 2022.

Konklusjoner

Medietilsynets vurdering av tilskuddsordningens treffsikkerhet og måloppnåelse:

- Produksjonstilskuddet når i stor grad fram til potensielle støttemottakere.
- Medietilsynet vurderer at produksjonstilskuddsordningen i stor grad er treffsikker.
- Aviser som mottar produksjonstilskudd, har samlet sett en negativ driftsmargin før støtte (se tabell 43 (side 169)). De fleste avisene som får produksjonstilskudd, er generelt i en utfordrende økonomisk situasjon, enten fordi de betjener små lokale markeder, er lite attraktive for annonsørene eller har liten konkurransekraft i møte med større nasjonale medier. Dette taler for at det foreligger markedssvikt slik at statsstøtte har vært en forutsetning for å kunne opprettholde nasjonal og lokal mediekonkurranse og et bærekraftig mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier i små markeder. For det nasjonale avismarkedet har tilskuddet bidratt til at det eksisterer alternativer til de ledende dagsavisene.
- Produksjonstilskuddet har vært viktig for målgruppenes driftsgrunnlag, og vurderes å ha hatt størst betydning for de minste avisene, som har mest sårbar driftsøkonomi. Tilskuddet har dermed hatt gode effekter for målgruppen.
- Medietilsynet vurderer at formålet med ordningen i hovedsak blir oppnådd på samfunnsnivå. Produksjonstilskuddet realiserer i høy grad ordningens formål om å styrke demokratiet og den offentlige samtalen, og bidrar til avsender- og innholdsmangfold. Medietilsynet har vurdert at forutsetningene for ordningen fremdeles er gyldige.
 - o Produksjonstilskuddet støtter et bredt spekter av lokale og nasjonale nyhets- og aktualitetsmedier, og bidrar til å opprettholde et avsendermangfold i Norge. Medietilsynet peker imidlertid på enkelte geografiske blindsoner og foreslår tiltak for å avhjelpe dette.
 - o Produksjonstilskuddsordningen kan ikke hindre tematiske blindsoner i seg selv, men presumtivt kan det å ha flere nyhetsprodusenter indirekte sikre en bredere tematisk dekning. Medietilsynet peker imidlertid på noen tendenser til tematiske blindsoner, og mener at dette må undersøkes nærmere i den neste fireårsperioden.
 - o Medietilsynet vurderer at det fremdeles er viktig å støtte aviser som bidrar til å utvide perspektivene, da disse representerer alternative stemmer i den offentlige debatten.

Anbefalinger

- Medietilsynet vurderer at ordningen har relativt høy treffsikkerhet, men foreslår likevel tre tiltak for å øke treffsikkerheten ytterligere:
 - o Forskriften bør presiseres, slik at krav til dagsaktualitet og til at hovedinnholdet i mediet må bestå av nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt, kommer tydeligere fram.
 - o Det bør stilles som vilkår at medier som mottar produksjonstilskudd, er redaksjonelt selvstendige.
 - o Nasjonale nisjemedier innen politikk eller samfunnsliv, herunder økonomi eller kultur, bør tas ut av ordningen for produksjonstilskudd. Medietilsynet foreslår å opprette en egen støtteordning med tilskudd for disse mediene.
- Antall abonnement/løssalg (inkludert bedriftssalg) bør erstatte opplag som kvalifikasjonskriterium for mål på utbredelse.
- Antall egenproduserte saker bør erstatte antall utgaver som kvalifikasjonskriterium for mål på oppdateringshyppighet.
- Brukerinntekter bør erstatte opplag og antall utgaver som beregningskriterium for tilskuddets størrelse for nummer to-mediene.
- Nyhets- og aktualitetsmedier med mellom 750 og 1000 i abonnement/løssalg, som kommer ut i utkantkommuner uten avisutgivelse med sentralitet 5 og 6 etter SSBs kategorisering, og som har færre enn 5 000 innbyggere, bør inkluderes i ordningen.
- Nyhets- og aktualitetsmedier med mellom 1 000 og 2 000 i abonnement/løssalg bør få et ekstratilskudd.
- Medietilsynet vurderer at det ikke er grunnlag for å utvide produksjonstilskuddsordningen til å gjelde nummer én-, alene- og kommunedels-medier med mellom 6 000 og 10 000 i abonnement.
- Nummer to-medier med mer enn 40 000 i abonnement bør ikke kvalifisere til produksjonstilskudd.
- Tilskuddskategoriene for nummer én- og alene-medier med mellom 1 000 og 6 000 i opplag bør endres til disse:
 - o Nummer én- og alene-medier med mellom 750 og 1 000 i abonnement
 - o Nummer én- og alene-medier med mellom 1 000 og 2 000 i abonnement
 - o Nummer én- og alene-medier med mellom 4 000 og 6 000 i abonnement
- Tilskuddskategorien for nummer to-medier bør endres til disse:
 - o Nasjonale nummer to-dagsmedier
 - o Andre nasjonale nummer to-medier
 - o Lokale nummer to-medier
- Det bør innføres følgende nye tilskuddstak og -gulv samt inntektstak:
 - o Minste støttebeløp bør tilsvare det faste grunntilskuddet til nummer én- og alene-mediene.
 - o Støtteintensiteten til nyhets- og aktualitetsmedier i tilskuddskategorien nasjonale nummer to-medier bør ikke overstige 15 millioner kroner.
 - o Støtteintensiteten til nyhets- og aktualitetsmedier i tilskuddskategorien nasjonale nummer to-dagsmedier og lokale nummer to-medier bør ikke overstige 40 millioner kroner.
 - o Nyhets- og aktualitetsmedier med en årlig driftsinntekt på mer enn 200 millioner kroner bør ikke kunne motta produksjonstilskudd.
- Forenkle reglene for hvor stort utbytte en støttemottaker kan utbetale. Beløpet for maksimalt tillatt utbytte bør samtidig reduseres til 500 000 kroner.
- Tilskuddsutvalget for produksjonstilskudd bør avvikles.
- Vedtak om produksjonstilskudd bør fattes tidligere på året.
- Midler i produksjonstilskuddsordningen bør gjøres overførbare i statsbudsjettet.



9.1 Tilskuddsordningens formål og målgruppe

9.1.1 Formål

Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (heretter «produksjonstilskuddet») er regulert av forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier av 25. mars 2014 nr. 332 (heretter «forskrift om produksjonstilskudd» eller «produksjonstilskuddsforskriften»). Ordningens formål kommer fram av produksjonstilskuddsforskriften § 1, andre ledd:

«Produksjonstilskuddet skal stimulere til et mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier karakterisert av høy kvalitet og uavhengig journalistikk, inkludert medier i markeder som er for små til å være bærekraftige og alternativer til de ledende mediene i større markeder.»

I mediestøtteloven er formålsbestemmelsen for produksjonstilskudd utformet med samme innhold som i forskriften om produksjonstilskudd, men med enkelte tillegg. Mediestøtteloven § 5 lyder:

«Produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier skal stimulere til et mangfold av tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier over hele landet, med et bredt journalistisk innhold rettet mot allmennheten. Videre skal ordningen fremme uavhengig journalistikk karakterisert ved høy kvalitet, særlig i nyhets- og aktualitetsmedier i markeder som er for små til å være bærekraftige, eller i nyhets- og aktualitetsmedier som er alternativer til de ledende nyhetsmediene i de ulike mediemarkedene.

Produksjonstilskuddet gis som driftstilskudd. Vilåårene for å motta tilskudd skal i størst mulig grad være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottagerne.»

I mediestøtteloven er det presisert at produksjonstilskudd kun kan tildeles tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier. Det samme kommer implisitt fram av produksjonstilskuddsforskriften § 1 tredje ledd, siden kringkasting uttrykkelig er unntatt. Ordlyden i formålsbestemmelsen i mediestøtteloven er ment å tydeliggjøre dette. Kulturdepartementet har presisert at tilføyelsen av «tekstbasert» ikke er ment å endre praksis for forvaltning av produksjonstilskuddet, slik at medier som bruker lyd og bilde integrert i tjenesten, kan falle inn under ordlyden dersom de hovedsakelig er tekstbasert.¹⁸⁴ Videre er det inntatt i formålsbestemmelsen i mediestøtteloven at vilåårene for å motta produksjonstilskudd i størst mulig grad skal være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne.

9.1.2 Målgruppe

En avgrenset gruppe nyhets- og aktualitetsmedier kvalifiserer til å motta

¹⁸⁴ Prop. 138 L (2019–2020), Lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteloven) punkt 13.2 og 13.4.2. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-138-l-20192020/id2714839/>

produksjonstilskudd. Ordningen er plattformnøytral. Produksjonstilskuddet er en rettighetsbasert tilskuddsordning, som innebærer at søkere som kvalifiserer for tilskudd, har krav på tildeling. Tilskuddsrammen for ordningen fastsettes årlig i forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet.

Produksjonstilskuddsforskriften inneholder en rekke generelle vilkår for å kunne motta tilskudd. Det gis kun tilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier som har som hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidle nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten. Videre må publikasjonen inneholde et bredt tilbud nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Tilskudd gis ikke til aviser som i all hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder, eller som i hovedsak inneholder stoff vinklet ut fra en spesiell faglig, politisk, ideologisk, religiøs eller etnisk bakgrunn. Avisen må ha en ansvarlig redaktør med status som svarer til bestemmelsene i Redaktørplakaten, ta reell betaling for nyhets-, aktualitets- og debattstoff samt annonser etter en offentlig tilgjengelig prisliste, og selge minst halvparten av sitt godkjente netto opplag gjennom abonnement. Produksjonstilskuddsforskriften setter også begrensninger for hvor stort overskudd, driftsmargin og utbytte et medieselskap kan ha for å kunne motta støtte. Regelverket gir ingen mulighet til å prioritere enkeltaviser ved at avisen kan få ekstra tilskudd utover forskriftens fordelingsmodell. Kriteriene for å kvalifisere til støtte skal være så objektive som mulig. Likevel er det nødvendig med noe bruk av skjønn ved vurdering av kriteriene i § 3, som omhandler mediets innhold og formål.

Produksjonstilskuddet er på dette grunnlag avgrenset til å omfatte de redaktørstyrte journalistiske mediene med innhold som bidrar til den brede allmenne nyhets- og aktualitetsformidlingen og den brede samfunnsdebatten.

Med utgangspunkt i opplag, utgivelseshyppighet og konkurranseposisjon definerer produksjonstilskuddsforskriften ulike grupper støttemottakere og beregningskriterier for fordeling av tilskudd mellom de ulike gruppene. Kategoriene er nummer én- og alenemedier, riksdekkende eller lokale nummer to-medier og nasjonale ukemedier. Se skjematisk oppstilling av gruppene i tabell 39 og ytterligere informasjon i punkt 9.4.

Tabell 39 – oversikt over grupper som mottar produksjonstilskudd

Nummer én- og alenemedier		Nummer to-medier			Nasjonale ukemedier
Aviser med opplag mellom 1 000 og 4 000	Aviser med opplag mellom 4 000 og 6 000	Sats 1: Riks-spredte medier	Sats 2: Aviser i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim	Sats 3: Øvrige nummer to-medier	

Kilde: Forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

9.2 Bakgrunn og historikk

Produksjonstilskuddsordningen ble etablert i 1969. Det uttalte hovedmålet med ordningen var konserverende – å opprettholde en differensiert dagspresse¹⁸⁵. Bakgrunnen for opprettelsen var frykt for en utvikling med omfattende avisnedleggelser, med påfølgende lokale monopoler som resultat, slik utviklingen hadde vært i Sverige og Danmark.¹⁸⁶ Mens det tidligere var små aviser som hadde forsvunnet fra markedet, viste utviklingen i andre nordiske land at også større aviser kunne bli nedlagt. I perioden 1950–1969 forsvant rundt 40 avistitler i Norge – de fleste var borgerlige aviser i nummer to-posisjon.

Fra 1969 til 1984 ble tilskuddet til den enkelte avis beregnet på grunnlag av forbruk av avispapir. Etter om lag ti år med denne modellen var erfaringen at tilskuddet medførte for sterk konkurransevridning enkelte steder, og kunne gi insitament til sløsing ved at antall sider per avis ble kunstig blåst opp. I tillegg innebar denne innretningen at så mange som cirka 80 prosent av alle aviser var omfattet av tilskuddsordningen.¹⁸⁷

Dagspresseutvalget av 1980 fikk i oppdrag å komme med forslag til hvordan tilskuddet kunne gjøres mer målrettet. I tråd med forslag fra Dagspresseutvalget i NOU 1982: 44 ble støtten lagt om fra 1984, slik at den ble beregnet på grunnlag av avisens opplag multiplisert med antall utgaver. Denne modellen var i hovedtrekk uendret i 30 år.

I oktober 2009 oppnevnte Kulturdepartementet et utvalg som fikk i mandat å gjøre en helhetlig vurdering av økonomiske virkemidler for mediebransjen, med unntak for NRKs lisensfinansiering. Mediestøtteutvalget ga sin innstilling 16. desember 2010.¹⁸⁸

På grunnlag av Mediestøtteutvalgets forslag om plattformuavhengig produksjonsstøtte sendte Kulturdepartementet forslag om å endre forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier på høring 30. mars 2012. Forslaget la opp til å gjøre ordningen plattformnøytral og dermed fjerne barrierene mot digital publisering og innovasjon, samtidig som det ble foreslått å beholde hovedtrekkene i den eksisterende ordningen. De viktigste endringene som ble foreslått, var å oppheve vilkåret om at støttemottakerne måtte utgi papiravis, og å endre fordelingskriteriene slik at også digitale utgaver ble medregnet. I tillegg ble det foreslått et støttetak og visse justeringer av tilskuddssatsene. På bakgrunn av blant annet høringen og dialog med ESA gjennomførte departementet ytterligere to høringer av delspørsmål knyttet til omleggingen. ESA konkluderte 12. mars 2014 med at produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier er å anse som forenlig med offentlig støtte i samsvar med EØS-avtalens art. 61(3)c.54. En ny forskrift om produksjonstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier ble fastsatt av Kulturdepartementet 25. mars 2014. Forskriften innebærer at det fra og med 2014 blir gitt produksjonstilskudd for publisering på alle plattformer, med unntak av kringkasting. I tillegg ble det i september samme år, i samsvar

¹⁸⁵ NOU 2017:7, *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*, punkt 4.3.1.2. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-7/id2541723/>

¹⁸⁶ NOU 2010:14, *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte*, punkt 4.2.1. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2010-14/id628603/>

¹⁸⁷ NOU 2017:7, *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*, punkt 4.3.1.2. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-7/id2541723/>

¹⁸⁸ NOU 2010: 14 *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2010-14/id628603/>



med forskriften, fastsatt en egen forskrift som gir regler for å fastsette gjennomsnittlig nettoopplag og antall utgaver for nyhets- og aktualitetsmedier.

I Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfold og armlengds avstand* – Mediepolitikk for ei ny tid (mediestøttemeldingen) varslet regjeringen en gjennomgang av produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier. Målet er å modernisere og forenkle tilskuddsordningen for å møte medieutviklingen samt å sikre at beregningsmodellen for tilskudd i minst mulig grad gir insentiv til uheldige tilpasninger. Forskriftsrevisjonen skal samsvare med formålet slik det er fastslått i mediestøtteleven § 5, og med mål for den direkte mediestøtten slik det er beskrevet i mediestøttemeldingen. Kulturdepartementet opplyste i forslag til statsbudsjettet for 2022¹⁸⁹ at departementet tar sikte på å sende forslag til ny forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier på høring våren 2022, slik at den nye forskriften får virkning for tildeling av produksjonstilskuddet i 2023.

9.3 Nøkkeltall

9.3.1 Samlet bevilgning

Produksjonstilskuddet er den største direkte mediestøtteordningen målt i kroner. De siste to årene har bevilgningen til tilskuddsordningen økt betydelig. Tabell 40 viser bevilgningene for årene 2017 til 2021 samt forslag til bevilgning for 2022.

Tabell 40 – tildelt produksjonstilskudd i 2012 og 2017–2021, forslag til bevilgning 2022

	2012	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tilskudd	287 944 000	312 838 000	313 000 000	318 000 000	358 100 000	369 559 000	388 700 000 ¹⁹⁰

Kilde: Medietilsynet

9.3.2 Antall søkere og tildelinger

Antall søkere til produksjonstilskudd er rimelig stabilt år for år. Tabell 41 viser antall mottatte søknader og antall søknader som er innvilget, inklusive søkere i overgangsordning, i årene 2017 til 2021.

Tabell 41 – antall søknader og innvilgede søknader 2017–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Antall søknader	160	159	161	162	154
Innvilgede søknader	157	158	158	155	148

Kilde: Medietilsynet

¹⁸⁹ Kulturdepartementet. Prop. 1 S (2021–2022): proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2022. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20212022/id2874942/>

¹⁹⁰ Kulturdepartementet Prop. 1 S (2021–2022): Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2022. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20212022/id2874942/> og Finansdepartementet Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022), tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20212022/id2874942/?q=produksjonstilskudd&ch=2#match_1

9.3.3 Fordeling mellom ulike grupper tilskuddsmottakere

Tabell 42 viser fordelingen av tilskudd mellom de ulike mottakergruppene i 2020. Videre viser tabellen støtteintensiteten i de ulike gruppene. Støtteintensiteten er den andelen tilskuddet utgjør av de totale driftsinntektene, inklusive produksjonstilskudd. Antall aviser i hver av disse gruppene har vært relativt stabilt det siste tiåret.

Tabell 42 – fordeling av produksjonstilskudd til ulike grupper tilskuddsmottakere i 2020

	Nummer én- og alenemedier		Nummer to-medier			Nasjonale ukemedier
	Opplag 1 000–4 000	Opplag 4 000–6 000	Sats 1: Riks- spredte aviser	Sats 2: Aviser i Oslo, Bergen, Stavanger og Trond- heim	Sats 3: Øvrige nummer to-medier	
Antall aviser	88	29	6	8	5	2
Tilskudd i millioner kroner i 2020	84,0	19,9	152,7	68,0	18,8	7,1
Gj.snittlig tilskudd per mottaker	0,95	0,68	25,44	8,50	3,76	3,55
Støtteintensitet	14 %	4 %	25 %	23 %	21 %	12 %

Kilde: Medietilsynet

9.3.4 Prioriteringer

De minste lokalavisene, inkludert nordnorske lokalaviser, er prioritert i dagens tilskuddsordning. Videre er nummer to-medier generelt og nummer to-medier som får tilskudd etter Sats 1: *Riksmedier* spesielt, prioritert i dagens tilskuddsordning. Endelig har beregningskriteriene med opplag og antall utgaver den effekt at nummer to-medier som kun publiserer digitalt, får en høyere støtteintensitet. Prioriteringene beskrives nærmere i punktene under.

9.3.4.1 Nummer én- og alene-medier

Nummer én- og alene-mediene utgjør det store flertallet av landets små lokalaviser. Avisene som får tilskudd som nummer én- og alene-medier, får minst i tilskudd og har lavere gjennomsnittlig støtteintensitet enn de øvrige støtteberettigede avisene. Reglene for fordeling av tilskudd mellom avisene i kategorien nummer én- og alene-medier er slik at de minste avisene, som har opplag på mellom 1 000 og 4 000, får mest i tilskudd.

Regjeringen varslet i Prop. 1 S (2019–2020) at produksjonstilskuddet skal omfordes i favør av små, lokale medier for å legge til rette for lokale medier i hele landet, unngå geografiske hvite flekker og legge til rette for innovasjon i bransjen.¹⁹¹ I 2020 ble budsjetttrammen for produksjonstilskuddet økt med 40,1 millioner kroner. I omtalen av budsjettforslaget går det

¹⁹¹ Kulturdepartementet. Prop. 1 S (2019–2020): proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20192020/id2671450/>

fram at posten ble økt med 30 millioner kroner for å lette omstillingen for aviser som blir berørt av den varslede omfordelingen av mediestøtten til fordel for små, lokale aviser.¹⁹² De resterende 10,1 millioner kroner av økningen var kompensasjon for pris- og lønnsvekst. Økningen i tilskuddet ble fordelt ved at grunntilskuddet for nummer én- og alene-mediene ble økt, jf. produksjonstilskuddsforskriftens § 9, første ledd nr. 1. Nummer én- og alene-medier med mellom 1 000 og 4 000 i opplag mottar et ekstra tilskudd etter § 9 første ledd nummer 3. Ekstratilskuddet ble redusert fra 60 000 kroner i 2019 til 15 000 kroner i 2020. Den samlede effekten av disse endringene var at tilskuddet til de minste avisene økte kraftig i 2020. For 77 små lokalaviser var tilskuddet i 2020 mer enn 50 prosent større enn i 2019. Ni av de ti avisene med høyest støtteintensitet i 2020 var små lokalaviser i tilskuddsgruppen med mellom 1 000 og 4 000 i opplag.

Nummer én- og alene-mediene har historisk ikke vært særskilt prioritert i ordningen, men det er varslet og delvis igangsatt en vridning av tilskuddet mot denne gruppen mottakere.

Videre får nordnorske nummer én- og alene-medier dobbelt tilskudd for sine papirutgaver etter gjeldende § 9 første ledd nummer 2. Det doble tilskuddet har vært begrunnet i at det er dyrere å gi ut aviser i Nord-Norge enn i resten av landet. Avstander, spredt befolkning og værforholdene har vært nevnt som forhold som gjør kostnadene høyere i Nord-Norge. Nordnorske nummer to-medier som kommer i to eller flere utgaver, får ikke dobbelt tilskudd. Dette innebærer at nordnorske nummer én- og alene-medier som kommer ut på papir, er prioritert i ordningen.

9.3.4.2 Nummer to-medier

Nummer to-mediene får mest i tilskudd og har i gjennomsnitt høyest støtteintensitet. Blant nummer to-mediene får avisene med tilskudd etter sats 1, *riksmedier*, høyest tilskudd og har høyest støtteintensitet. Den høye støtteintensiteten reflekterer at disse avisene har høye driftskostnader som følge av dyr distribusjon, og at de er lite attraktive for annonsørene fordi de har relativt få abonnenter spredt over hele landet. Nummer to-mediene har dermed svakere inntektsgrunnlag enn andre aviser. Nummer to-mediene generelt og de avisene som får tilskudd etter sats 1 spesielt, er dermed prioritert i ordningen.

9.3.4.3 Nettaviser

Ved beregning av tilskuddets størrelse til den enkelte avis skilles det ikke mellom papiraviser og nettaviser. Aviser som publiserer rene nettaviser, har imidlertid ikke utgifter til trykking og distribusjon, og har dermed gjennomgående lavere driftskostnader enn aviser som publiserer på papir. Lavere kostnader gjør det mulig for nettavisene å ta en lavere abonnementspris enn papiraviser med sammenlignbar utbredelse og hyppighet, men dermed blir også inntektene lavere enn for papiravisene. Siden tilskuddet til nummer to-mediene fordeles etter opplag og antall utgaver, oppnår de rene digitale nummer to-mediene dermed i realiteten en høyere støtteintensitet enn nummer to-papiraviser med samme opplag og antall utgaver. Denne effekten inntreffer ikke for digitale nummer én- og alene-medier og nasjonale

¹⁹² Ibid.

ukemedier, da disse i hovedsak mottar grunntilskudd som ikke påvirkes av antall opplag og antall utgaver.

9.4 Tildelingskriterier

9.4.1 Søknad og tildeling

Produksjonstilskudd tildeles etter søknad og er innrettet slik at det søkes og bevilges tilskudd for samme år. Aviser som ønsker støtte, må søke hvert år. Søknadsfristen er normalt i andre kvartal, og behandlingen av søknadene skjer om høsten. Eksisterende støttemottakere mottar i utgangspunktet tre kvartalsvise forskudd, med et endelig oppgjør etter at vedtak er fattet.

Beregningen av tilskudd avhenger av avisenes konkurranseposisjon og størrelse i henhold til kategoriene nummer én- og alene-medier, nasjonale ukemedier og riksdekkende eller lokale nummer to-medier. Tilskudd blir utbetalt på grunnlag av foregående års kontrollerte gjennomsnittlige nettoopplag for ulike publiseringsplattformer.

Kulturdepartementet foretar for hvert tilskuddsår fordelingen mellom de ulike gruppene gjennom å fastsette tilskuddssatser og faste tilskuddsbeløp, med utgangspunkt i årlig tilskuddsbevilgning og økonomisk utvikling i bransjen, og etter forslag fra Medietilsynet. Forslag til fordeling av tilskuddsbevilgningen forelegges bransjeorganisasjonene Mediebedriftenes Landsforening (MBL) og Landslaget for lokalaviser (LLA) til uttalelse før beslutning.

Etter produksjonstilskuddsforskriften § 13 skal et tilskuddsutvalg gi råd til Medietilsynet i saksbehandlingen. Tilskuddsutvalget består av fem medlemmer og fem varamedlemmer som oppnevnes av Kulturdepartementet for fire år av gangen. Tilskuddsutvalgets oppgave er i hovedsak å vurdere nye søknader om produksjonstilskudd og innstille til vedtak. Utvalget skal også gi råd til Medietilsynet før det fattes vedtak om å gi dispensasjon, jf. § 12 første ledd tredje punkt.

9.4.2 Klage

Søkere kan klage på vedtak fattet av Medietilsynet. Medieklagenemnda er klageinstans. Historisk har det vært få klager på vedtak om produksjonstilskudd. I perioden 2015–2018 ble tre klagesaker avgjort av Medieklagenemnda. Hardanger Folkeblad påklaget vedtak om avkortning av tilskudd i 2015, men Medieklagenemnda opprettholdt avkortningen. Videre fikk Korsets Seier avslag på søknad om produksjonstilskudd i 2016 og påklaget vedtaket. Medieklagenemnda tok ikke klagen til følge, og Medietilsynets avslagsvedtak ble stående. Endelig fikk Bladet Vesterålen avslag på vedtak om tilskudd i 2017. Medieklagenemnda tok ikke klagen til følge, og Medietilsynets avslagsvedtak ble stående.

Det har vært flere klagesaker de siste tilskuddsårene. I 2019 og 2020 klaget Nett.no og Dagbladet Pluss på avslag på søknad om produksjonstilskudd. Medieklagenemnda opprettholdt avslaget for Dagbladet Pluss for 2019. På dette grunnlag trakk Dagbladet Pluss

sin klage for 2020. Videre opphevet Medieklagenemnda avslagsvedtaket for Nett.no for 2019. Medietilsynet har fattet nytt avslagsvedtak i saken, og dette er påklaget av Nett.no. Både den nye klagen for 2019, og klagen for 2020, er for tiden til behandling i Medietilsynet. Videre klaget Bodø.nu på avslagsvedtak for 2020. Medieklagenemnda opphevet Medietilsynets vedtak, og saken er nå til fornyet behandling i Medietilsynet.

9.5 Tilskuddsordningens treffsikkerhet

Produksjonstilskuddsordningens treffsikkerhet kan vurderes på ulike måter. For det første kan treffsikkerheten vurderes mot den definerte målgruppen i forskriften til ordningen. Dette er behandlet i punkt 9.5.1. For det andre kan det vurderes om tilskuddsordningens mål for oppdateringshyppighet og utbredelse bidrar til at tilskuddet treffer riktig. Dette drøftes i punkt 9.5.2. For det tredje kan treffsikkerheten vurderes mot om ordningens kategorier (herunder konkurranseposisjon) og satser er innrettet på en hensiktsmessig måte, og om satsene stimulerer til ordningens formål. Dette er behandlet i punkt 9.5.3. Endelig kan treffsikkerheten vurderes opp mot om tilskuddet blir brukt i samsvar med intensjonen og tildelingskriteriene for ordningen (korrekt ressursanvendelse). Dette er behandlet i punkt 9.5.4.

9.5.1 Når tilskuddsordningen fram til riktig gruppe mottakere?

Medietilsynet mottar årlig omkring 160 søknader om produksjonstilskudd, og de fleste søknadene blir innvilget. I det følgende vurderes om ordningen når fram til potensielle støtteberettigede mottakere, og om søkerne oppfyller forskriftens vilkår.

9.5.1.1 Vurdering av om tilskuddsordningen når fram til potensielle støtteberettigede mottakere

Produksjonstilskuddsordningen er godt kjent i mediebransjen. Ordningen har en lang historikk, og sterke bransjeorganisasjoner veileder medlemmene. Medietilsynet vurderer at aktørene er godt kjent med ordningen.

Medietilsynet har god innsikt i avsendermangfoldet for nyhets- og aktualitetsmedier gjennom ulike kilder til informasjon, som Mediemangfoldsregnskapet¹⁹³, kontaktmøter med bransjeorganisasjonene og konsern, og innspill fra tilskuddsutvalget. Medietilsynet vurderer at samtlige aviser som oppfyller kriteriene som nummer én- og alene-medier i forskriften, søker om og mottar produksjonstilskudd. Tilskuddsgruppen nummer to-medier dekker den gruppen aviser som er alternativer til ledende aviser i større markeder. Etter Medietilsynets vurdering søker og mottar samtlige aviser som oppfyller kriteriene som nummer to-medier i forskriften, om produksjonstilskudd. Det samme gjelder nasjonale ukemedier. Når det gjelder nasjonale nisjemedier, er treffsikkerheten til målgruppen mer usikker. Etter en naturlig språklig tolkning av ordlyden i innholdsvilkåret i forskriften § 3 omfattes denne målgruppen ikke av det saklige virkeområdet til forskriften. Likevel har visse nasjonale nisjemedier fått tildelt produksjonstilskudd etter fast og langvarig forvaltningspraksis, der innholdsvilkåret er

¹⁹³ <https://www.medietilsynet.no/fakta/rapporter/mediemangfoldsregnskapet/>

tolket innskrenkende ut fra formålsbetraktninger. Uklarheten rundt hvilke aviser som kan kvalifisere til tilskudd etter denne praksisen, gjør at det hefter usikkerhet ved om potensielle støtteberettigede aviser søker tilskudd.

Samlet vurderer Medietilsynet at produksjonstilskuddsordningen, slik den er innrettet per i dag, har høy treffsikkerhet ved at den når fram til samtlige breddepublikasjoner som oppfyller kvalifikasjonsvilkårene i forskriften. Treffsikkerheten er usikker når det gjelder nasjonale nisjemedier med bredde innenfor smalere temakategorier som økonomi, næringsliv og politikk. Se forslag til endringer i punkt 9.8.2.

9.5.1.2 Vurdering av om søkerne oppfyller forskriftens krav

En avgrenset gruppe nyhets- og aktualitetsmedier kvalifiserer til å motta produksjonstilskudd. For å kunne avgjøre om en søker er kvalifisert til å motta tilskudd, må Medietilsynet vurdere om publikasjonen fyller kvalifikasjonsvilkårene.

Medietilsynet kontrollerer om søkerne fyller forskriftens vilkår ved at selskapet i søknaden om produksjonstilskudd skal opplyse om publikasjonen etter søkers egen vurdering oppfyller kvalifikasjonsvilkårene. Søkeren må bekrefte informasjon om innholdstilbudet hver gang det søkes produksjonstilskudd. Medietilsynet har plikt til å kontrollere disse opplysningene systematisk og etter en risiko- og vesentlighetsvurdering. Dette gjøres blant annet gjennom innholdsanalyser. Det er videre satt en rekke terskler for støtteintensitet og driftsmargin for å kvalifisere for tilskudd, og kontroller av slike terskelverdier gjennomføres i stor grad maskinelt i Medietilsynets saksbehandlingssystem. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) gjennomfører også halvårslige opplagskontroller av samtlige søkere på oppdrag fra Medietilsynet.

For å kvalifisere til produksjonstilskudd må en publikasjon ha som hovedformål å formidle nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt til allmennheten (formålskravet), og inneholde et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder (innholdskravet). For å kunne slå fast om en publikasjon oppfyller innholdskravet gjennomføres det kvantitative innholdsanalyser av et representativt utvalg av nyhetsmediets samlede innhold. Som hovedregel utfører Medietilsynet en innholdsanalyse av tilbudet til alle nye søkere. Hvis det etter denne analysen er tvil om innholdskravene oppfylles, utføres en utvidet analyse av et eksternt forskningsmiljø med særskilt kompetanse på innholdsanalyse av nyhets- og aktualitetsmedier som mottar offentlig støtte. For nyhets- og aktualitetsmedier som allerede er inne i ordningen, gjøres det innholdsanalyser med jevne mellomrom for å sikre at publikasjonen fortsatt fyller kravene til formål og innhold.

Medietilsynet vurderer at kontrollene som utføres av søkerne, er tilstrekkelige for å slå fast at søkerne som får innvilget tilskudd, oppfyller forskriftens vilkår. Likevel har Medietilsynet identifisert enkelte problemstillinger som utfordrer produksjonstilskuddets treffsikkerhet.

Etter at produksjonstilskuddordningen ble gjort plattformnøytral i 2014, er innholdsvilkårene blitt stadig viktigere for å avgrense hvilke aviser som kvalifiserer til ordningen. Før ordningen ble plattformnøytral, var det krav om at lokalaviser måtte publiseres minst ukentlig med minst

48 papirutgaver årlig, og riksaviser med minst 96 papirutgaver årlig. Det ble implisitt lagt til grunn at publikasjoner med en slik publikasjonshyppighet fylte innholdskravet som aviser, og dermed kvalifiserte til tilskudd dersom de øvrige vilkårene var oppfylt. Digitaliseringen har medført at medietilbudet og forretningsmodellene til nyhets- og aktualitetsmediene har endret seg. Innholdsvilkårene har fått større betydning enn før for å avgrense hvilke aviser som er støtteberettiget. Digitaliseringen har videre ført til økt mulighet for innholdssamarbeid mellom publikasjoner. Slikt samarbeid er i de fleste tilfeller legitimt og forretningsmessig begrunnet, men kan også føre til tilpasninger til og omgåelser av regelverket. Etter Medietilsynets vurdering er det behov for en presisering av vilkårene til formål og innhold for å sikre at publikasjonen oppnår formålet til produksjonstilskuddordningen om å holde befolkningen løpende oppdatert om det som skjer i form av nyheter eller aktualitetsstoff, og å bidra til samfunnsdebatt. Det bør etter Medietilsynets vurdering gjøres endringer i forskriften for å minimere risikoen for tilpasninger som utelukkende har som formål å maksimalisere tilskudd. Forslag til presisering av vilkår om hovedformål og innhold er beskrevet i punkt 9.8.1.

Innholdsvilkåret i form av breddekravet gjør at en kvalifisert avis må ha et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Dette innebærer at mediet blant annet må ha en viss tematisk spredning av nyhets- og aktualitetsstoff og debatt- og kommentarstoff. Med «ulike samfunnsområder» menes at dekningen ikke kan omfatte bare ett eller noen få temaområder. Nasjonale nisjemedier oppfyller i utgangspunktet ikke dette breddekravet. Medietilsynet har likevel gjennom fast og langvarig forvaltningspraksis tolket innholdsvilkåret innskrenkende for nasjonale nisjepublikasjoner som dekker politikk eller samfunnsliv, herunder økonomi og kultur, ut fra en vurdering om at disse avisene utgjør et viktig bidrag til mediemangfoldet og har en vesentlig funksjon i samfunnsdebatten innenfor sine respektive samfunnsområder. Dette medfører at publikasjonene Morgenbladet, Medier24, Dag og Tid, Minerva, Dagens Perspektiv, Fiskeribladet og Norge i Dag mottar produksjonstilskudd etter gjeldende forskrift, selv om de ikke kan sies å ha et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Medietilsynet vurderer at denne type aviser fortsatt bør få tilskudd, men at nasjonale nisjemedier innenfor visse tematiske områder bør håndteres innenfor en egen ordning, se punkt 9.8.2.

Endelig utfordres tilskuddsordningens treffsikkerhet ved at medieselskaper gjennom ulike selskapsrettslige og forretningsmessige tilpasninger kan oppnå at tilskudd kanaliseres inn i andre aviser som enten ikke er støtteberettigede eller som allerede mottar produksjonstilskudd. Et eksempel er om en publikasjon som er organisert i et eget aksjeselskap, i realiteten er et biprodukt av en ikke støtteberettiget avis. Muligheten for slike tilpasninger utfordrer også mediepolitikkenes mål om at mediestøtten i minst mulig grad skal gi insentiv til uheldige tilpasninger. Medietilsynet foreslår i punkt 9.8.3 tiltak for å sikre at publikasjoner som mottar produksjonstilskudd, er redaksjonelt selvstendige.

Medietilsynets samlede vurdering er at det er relativt høy treffsikkerhet når det gjelder om gruppen som mottar produksjonstilskudd, oppfyller forskriftens vilkår. Likevel er det identifisert særlig tre forhold som utfordrer treffsikkerheten. Medietilsynet peker på tiltak for å redusere disse risikofaktorene i punkt 9.8.

9.5.2 Treffsikkerheten for mål for oppdateringshyppighet og utbredelse

Opplag (utbredelse) og utgivelseshyppighet er kriteriene som brukes for å definere hvilke nyhets- og aktualitetsmedier som kvalifiserer til produksjonstilskudd, jf. produksjonstilskuddsforskriften § 4. Kvalifikasjonskriteriene er plattformnøytrale, slik at papiraviser og nettaviser likestilles. Kriteriene er ikke direkte knyttet til utgiverselskapenes økonomiske situasjon.

Utgivelseshyppighet måles i antall utgitte utgaver. Kravet om antall utgaver har bakgrunn i at en ny papiravis-utgave består av nytt, oppdatert redaksjonelt innhold sammenliknet med forrige utgave. Aviser som kommer ut minst én gang i uken og med minst 48 utgaver i året, kan være tilskuddsberettiget. I realiteten er kravet om 48 papirutgaver et krav om tilstrekkelig mengde oppdatert redaksjonelt innhold. For nettaviser er kravet at halvparten av det egenproduserte redaksjonelle innholdet på en avgrenset frontside må byttes ut minst 48 ganger i løpet av kalenderåret. Utgavebegrepet er etter Medietilsynets vurdering lite treffsikkert for digitale nyhets- og aktualitetsmedier. I dagens regelverk er det ingen krav til minimum antall saker på en frontside. Det finnes dermed ingen nedre terskel for hvor mange saker nettavisen må publisere i løpet av et år for å kvalifisere til produksjonstilskudd. Dermed kan det være enklere å kvalifisere seg etter kriteriet for oppdateringshyppighet for en nettavis enn for en papiravis. Dette kan medføre en utilsiktet konkurransevridding og at reglene ikke fungerer teknologinøytralt. Videre tar ikke dagens forskrift hensyn til at nettaviser oppdateres kontinuerlig og ikke kommer i utgaver, slik papiravisene gjør. Dette fører til forvaltningsmessige utfordringer når det skal kontrolleres om søkerne fyller forskriftens kvalifikasjonsvilkår om oppdateringshyppighet. Medietilsynet foreslår endringer i mål for oppdateringshyppighet i punkt 9.8.4.

Opplag er mål for nyhets- og aktualitetsmediets utbredelse i befolkningen og måler antall eksemplarer av publikasjonen som er solgt foregående år, enten gjennom abonnement eller løssalg. Opplag er et begrep som stammer fra papiravisene, og Medietilsynet foreslår at begrepet for utbredelse gjøres mer plattformnøytralt, se punkt 9.8.4.

9.5.3 Treffsikkerheten for konkurranseposisjon, kategorier og satser

Medietilsynet har vurdert den økonomiske situasjonen for mottakerne i de ulike kategoriene. Tabell 43 viser sentrale og samlede økonomiske nøkkeltall for avisene i hver tilskuddskategori. Tabellen viser at med unntak for nummer én- og alene-medier med 4 000 til 6 000 i opplag gikk de støttemottakende tilskuddsgruppene med driftsunderskudd før tilskudd i 2020. Tabellen viser videre at samtlige avisgrupper gikk med driftsoverskudd etter støtte i 2020.

Tabell 43 – økonomiske nøkkeltall for aviser som mottok produksjonstilskudd i 2020 (tall i millioner kroner)¹⁹⁴

Aviskategori	Sum	Nummer én- og alene-medier Opplag < 4 000	Nummer én- og alene-medier Opplag > 4 000	Nasjonale ukemedier	Andre nummer to-medier	Riksspredte nisjemedier (nummer to-medier)
Antall aviser	141	81	29	3	23	5
Driftsresultat før støtte	-185	-28	31	-12	-51	-125
Produksjonstilskudd	358	79	20	21	91	147
Resultat etter støtte	191	54	56	9	40	32
Driftsmargin før støtte	-10 %	-6 %	7 %	-12 %	-17 %	-27 %
Egenkapitalandel	66 %	64 %	73 %	53 %	62 %	62 %

Kilde: Medietilsynet

9.5.3.1 Konkurranseseposisjon

I dagens forskrift går det et hovedskille mellom lokale nummer én- og alene-medier på den ene siden og konkurranseutsatte nummer to-medier på den andre. Konkurranseseposisjonen til den enkelte avis bestemmes av opplagsstørrelse på utgiverstedet. Dersom det kommer ut mer enn en redigert avis på utgiverstedet, er avisen med det største opplaget nummer én-medium, mens de øvrige avisene er nummer to-medier. Hovedgrunnen til en slik inndeling har vært at nummer to-medier står i en vanskelig og utfordrende konkurranseposisjon, særlig i annonsemarkedet.

Digitaliseringen har ført til endringer i konkurranseforhold og markedssituasjon for nyhets- og aktualitetsmediene. Etableringshindringer er bygget ned, og samtidig er konkurransen blitt global, nasjonal og lokal på samme tid. Etter Medietilsynets vurdering er forholdene så uoversiktlige og lite stabile at det er vanskelig å foreslå endringer i reglene som treffer de framtidige konkurranse- og markedsforskjellene tilstrekkelig godt. Medietilsynet anbefaler derfor at bestemmelsene om bruk av abonnement og løssalg (tidligere opplag) knyttet til konkurranseposisjon forblir uendret inntil videre.

9.5.3.2 Treffsikkerheten for tilskudd til nummer én- og alene-medier

Nummer én- og alene-medier utgjør den gruppen aviser som er i markeder som er for små til å være bærekraftige. Etter produksjonstilskuddsforskriften er dette aviser med et opplag på mellom 1 000 og 6 000 som er alene eller det største mediet på utgiverstedet.

Støtteberettigede nummer én- og alene-medier mottar et fast grunntilskudd. Grunntilskuddet økes med et fast beløp for hver utgave utover én ukentlig utgave. Aviser som utgis i Nord-Norge, mottar dobbelt tilskudd for dager med utgivelse på papir. De minste avisene (som har opplag på under 4 000) mottar i tillegg et ekstra tilskudd.

¹⁹⁴ Tabellen inkluderer kun støtteberettigete aviser og har derfor ikke inkludert aviser som er i overgangsordning etter produksjonstilskuddsforskriften § 11. Det er derfor et avvik mellom tabell 7 og tabell 43 hvor samtlige tilskuddsmottakere er inkludert.

I 2020 mottok 112 aviser tilskudd som nummer én- og alene-medier. 83 av disse hadde et opplag på under 4 000 eksemplarer, mens 29 hadde et opplag på mellom 4 000 og 6 000 eksemplarer. Samlet støttebeløp for kategorien utgjorde 97,7 millioner kroner i 2020, se tabell 43 over.

Vurdering av de minste avisene i kategorien

Tabell 10 Tabell 10 (side 92) viser at de minste nummer én- og alene-mediene har en utfordrende økonomisk situasjon. Dette er typisk aviser som betjener små lokale markeder. Medietilsynet har i punkt 5.2.4.2.1 analysert situasjonen for de aller minste avisene med mellom 1 000 og 2 000 i opplag. Det var 39 slike aviser i 2020 som mottok vel ti prosent av det totale produksjonstilskuddet. Tilskuddet i 2020 utgjorde 25 prosent av driftsgrunnlaget til disse avisene, opp fra tolv prosent i 2019.

Økningen i produksjonstilskuddet i 2020 kom særlig disse avisene til gode. De hadde god lønnsomhet i 2020, der den samlede egenkapitalen økte fra 1,9 millioner kroner i 2019 til 20 millioner i 2020. Medietilsynet vurderer likevel at disse avisene er spesielt sårbare i tiden som kommer. De minste avisene har kommet kortest i digitaliseringen. Spesielt gjelder det de 30 som ikke er med i et konsern. Disse avisene har begrensede ressurser til å henge med i den digitale utviklingen og har ikke tilgang til de konserneide avisenes ressurser og kompetanse.

Medietilsynet vurderer at tilskuddskategorien for nummer én- og alene-mediene blir for grovmasket til å kunne målrette tilskudd mot de minste avisene, og derfor er lite treffsikker. Se forslag til endringer i punkt 9.8.6. Medietilsynet anbefaler også å øke tilskuddet til de minste avisene for å sikre deres framtidige driftsgrunnlag spesielt og mediemangfoldet generelt. Økt tilskudd til denne målgruppen vurderes å gi økt treffsikkerhet for tilskuddsordningen og de mediepolitiske målene om å styrke små lokale aviser. Et forslag knyttet til dette er beskrevet i punkt 9.7.2.

Vurdering av de største avisene i kategorien

Tabell 12 (side 94) viser videre at nummer én- og alene-medier med opplag på mellom 4 000 og 6 000 hadde et positivt driftsoverskudd før tilskudd i 2020. Medietilsynet viser til at denne tendensen har vart over flere år. På bakgrunn av den økonomiske situasjonen kan det derfor stilles spørsmål ved treffsikkerheten av opplagsgrensen på 6 000. Medietilsynet viser imidlertid til at mediemarkedet forandrer seg raskt, og at digitaliseringen med påfølgende endrede konkurranseforhold ikke er over. De framtidige økonomiske rammebetingelsene for aviser med mellom 4 000 og 6 000 i opplag er derfor usikre. På dette grunnlag vurderer Medietilsynet at det ikke bør gjøres endringer i ordningen som kan gjøre disse avisene mer sårbare, og at den øvre opplagsgrensen for nummer én- og alene-mediene er tilstrekkelig treffsikker.

Vurdering av aviser som gis ut i Nord-Norge

Etter forskrift om produksjonstilskudd skal støtteberettigede nummer én- og alene-medier som gis ut i Nord-Norge, ha dobbelt tilskudd for sine papirutgaver, jf. forskrift om produksjonstilskudd § 9, første ledd nummer 2. Det doble tilskuddet til nordnorske aviser har vært en del av tilskuddsordningen siden 1990-tallet, begrunnet med at disse avisene har særlige rammebetingelser som medfører et reelt økonomisk behov for større tilskudd enn andre. Medietilsynet har undersøkt om nordnorske aviser fremdeles har særlige økonomiske rammebetingelser som kan begrunne dobbelt tilskudd. Til grunn for undersøkelsen ligger innsendte regnskapstall for 2019 for 129 aviser som mottok produksjonstilskudd som nummer én- og alene-medier i 2020. 24 av avisene kom ut i Nord-Norge, mens 106 kom ut i Sør-Norge. En avis kom kun ut som nettavis. 124 aviser kom ut på både nett og papir, mens fire kom ut kun som papiravis. Avisene har sendt inn opplysninger om sin driftsøkonomi for 2020. Medietilsynet mener at de driftsøkonomiske forholdene i Nord-Norge og Sør-Norge ikke har endret seg i særlig grad fra 2019 til 2020, og at resultatene fra analysen, gjennomført på grunnlag av 2019-tallene, fremdeles er godt beskrivende for situasjonen.

Særlige økonomiske rammebetingelser for nordnorske aviser som kan begrunne dobbelt tilskudd, kan være hvis nordnorske aviser har systematisk høyere driftskostnader eller systematiske lavere driftsinntekter enn sørnorske aviser. I 2019 hadde en gjennomsnittlig nordnorsk avis 48 prosent høyere driftskostnader enn en gjennomsnittlig sørnorsk avis, og 37 prosent høyere annonse- og brukerinntekter. Justert for avisenes opplag og antall utgaver viser tallene at nordnorske aviser sett under ett og sørnorske aviser sett under ett i liten grad skiller seg fra hverandre verken på inntekts- eller kostnadssiden.

For å avdekke om det finnes systematiske forskjeller mellom nordnorske og sørnorske aviser, må inntekter og kostnader i sammenlignbare aviser holdes opp mot hverandre. Med sammenlignbare aviser menes aviser som har om lag samme driftsbetingelser, der det viktigste forholdet er avisenes størrelse. For å sikre at analysen sammenlikner driftskostnad/driftsinntekt i nordnorske og sørnorske aviser med om lag samme driftsbetingelser, er avisene delt i tre grupper etter antall ukentlige utgaver. Gruppen for ukemedier har én ukentlig utgave, gruppen for fådagrsaviser har to eller tre ukentlige

utgaver, mens gruppen for dagsaviser er aviser med fire eller flere ukentlige utgaver. Se tabell 14 i punkt 5.2.4.2.

Analyse av avisenes driftsinntekter

At nordnorske aviser har lavere (eller høyere) omsetning enn sørnorske aviser, sier ikke noe om hvorvidt nordnorske aviser har særlige rammebetingelser. For å avdekke dette må det undersøkes om avisene har høyere eller lavere driftsinntekter per solgte medieeksemplar. Dersom nordnorske aviser har lavere driftsinntekter enn sørnorske aviser, kan det tyde på at nordnorske aviser har særlige rammebetingelser. Ved å dele annonseinntekter og brukerinntekter for den enkelte avis på opplag og antall utgaver i 2019 framkommer annonseinntekten og brukerinntekten per aviseksemplar.

Tabell 44 viser gjennomsnittlig annonseinntekt og brukerinntekt per eksemplar som aritmetisk gjennomsnitt (totale inntekter delt på antall aviser) og som median (mediet som ligger i midten når avisene er sortert etter inntektens størrelse). Tabellen viser så hvor stor ulempe nordnorske aviser har i form av hvor mye disse avisenes annonse- og brukerinntekter per eksemplar avviker fra tilsvarende inntekter per eksemplar i sørnorske aviser. Avviket vises i prosent.

Tabell 44 – analyse av avisenes driftsinntekter i 2019 (tall i hele kroner)

	Ukeavis		Nordnorsk ulempe – ukeavis	Fådagrsavis		Nordnorsk ulempe – fådagrsavis	Ledende dagsavis		Nordnorsk ulempe – ledende dagsavis
	Nord-Norge	Sør-Norge		Nord-Norge	Sør-Norge		Nord-Norge	Sør-Norge	
Gj.snitt annonseinntekt per eksemplar	17,4	20,8	–16 %	13,0	12,8	2 %	7,2	7,7	–7 %
Gj.snitt brukerinntekt per eksemplar	18,1	20,3	–11 %	17,5	14,3	23 %	12,1	12,1	0 %

Kilde: Medietilsynet

Tabellen viser at nordnorske dagsaviser har systematisk lavere annonseinntekter per solgte eksemplar enn sørnorske aviser. I gjennomsnitt har en nordnorsk dagsavis sju prosent lavere annonseinntekt per solgte eksemplar enn en sørnorsk dagsavis. Gjennomsnittlige brukerinntekter per eksemplar er imidlertid de samme for nordnorske og sørnorske dagsaviser.

Når det gjelder fådagrsavisene, har de nordnorske avisene i gjennomsnitt 23 prosent høyere brukerinntekter per solgte eksemplar enn sørnorske aviser. Annonseinntekter per solgte eksemplar er om lag like store i sørnorske og nordnorske fådagrsaviser.

Nordnorske ukeaviser har i gjennomsnitt 16 prosent lavere annonseinntekter per solgte eksemplar enn sørnorske ukeaviser, mens gjennomsnittlige brukerinntekter per eksemplar i nordnorske aviser er elleve prosent lavere enn i sørnorske ukeaviser.

Konklusjonen er at nordnorske aviser har lavere annonseinntekter per eksemplar enn sørnorske aviser. Analysen gir ikke entydige svar på om nordnorske aviser har lavere brukerinntekter per eksemplar enn sørnorske aviser. Det er dermed ikke mulig å påvise entydige systematiske forskjeller i sørnorske og nordnorske avisers driftsinntekter per solgte eksemplar. De forskjellene som lar seg påvise, er ikke av et slikt omfang at det er sannsynlig at nordnorske aviser driftsinntekter per aviseksemplar er halvparten av sørnorske avisers driftsinntekter per aviseksemplar. Forskjellene kan ofte forklares med situasjonen i enkeltaviser. Nordnorske aviser har dermed ikke særlige økonomiske rammebetingelser på inntektssiden som medfører et reelt økonomisk behov for dobbelt tilskudd.

Analyse av avisenes driftskostnader

Avisene leverer årlig spesifiserte driftskostnader til Medietilsynet. En gjennomgang viser at et betydelig antall aviser har oppgitt at de ikke har kostnader knyttet til innkjøp av råvarer, samtidig som de betaler for trykking av papiravis. Medietilsynet legger til grunn at disse kostnadene er ført på andre poster i regnskapet. Dette innebærer at avisene ikke er konsistente i hvor de fører kostnadene. Med utgangspunkt i de opplysningene som er tilgjengelige, har Medietilsynet derfor bare grunnlag for å analysere forskjeller mellom nordnorske og sørnorske avisers *totale* driftskostnader.

Tabell 45 – gjennomsnittlige driftskostnader i nordnorske og sørnorske ukeaviser, fådagersaviser og dagsaviser i 2019

	Ukeavis		Fådagers-avis		Ledende dagsavis	
	Nord-Norge	Sør-Norge	Nord-Norge	Sør-Norge	Nord-Norge	Sør-Norge
Gj.snitt driftskostnad per avis	4 306 81	5 076 253	12 929 255	11 878 813	29 522 530	21 485 571

Kilde: Medietilsynet

Nordnorske ukeaviser har i gjennomsnitt lavere driftskostnader enn tilsvarende sørnorske aviser, mens nordnorske fådagersaviser og dagsaviser i gjennomsnitt har høyere driftskostnader enn sørnorske aviser.

At nordnorske aviser har lavere (eller høyere) driftskostnader enn sørnorske aviser, sier ikke noe om hvorvidt nordnorske aviser har særlige rammebetingelser. For å avdekke om nordnorske aviser har slike rammebetingelser, må det undersøkes om avisene har høyere eller lavere driftskostnader per solgte medieeksemplar. Dersom nordnorske aviser har lavere driftskostnader enn sørnorske aviser, kan det tyde på at nordnorske aviser har særlige rammebetingelser. Ved å dele det enkelte mediets driftskostnader på opplag og antall utgaver i 2019 framkommer driftskostnaden per aviseksemplar. Tabell 46 nedenfor viser gjennomsnittlig driftskostnader per eksemplar som aritmetisk gjennomsnitt (totale driftskostnader delt på antall aviser) og som median (avisen som ligger i midten når avisene er sortert etter driftskostnadenes størrelse). Tabellen viser så hvor stor ulempe nordnorske aviser har i form av hvor mye disse avisenes driftskostnader per eksemplar avviker fra tilsvarende kostnader per eksemplar for sørnorske aviser. Avviket vises i prosent.

Tabell 46 – gjennomsnittlige driftskostnader per eksemplar i 2019

	Ukeavis		Nordnorsk ulempe – ukeavis	Fådaggers-avis		Nordnorsk ulempe – fådaggers-avis	Dagsavis		Nordnorsk ulempe – dagsavis
	Nord-Norge	Sør-Norge		Nord-Norge	Sør-Norge		Nord-Norge	Sør-Norge	
Gj.snitt kost per eksemplar	47,1	47,3	0 %	33,7	27,8	-17 %	18,7	19,4	4 %

Kilde: Medietilsynet

Nordnorske fådaggersaviser har høyere gjennomsnittlige driftskostnader per solgte eksemplar enn tilsvarende sørnorske aviser, mens nordnorske dagsaviser har lavere gjennomsnittlige driftskostnader per solgte eksemplar enn tilsvarende sørnorske aviser. Nordnorske og sørnorske ukeaviser har nærmest identiske gjennomsnittlige driftskostnader per solgte eksemplar.

Konklusjonen blir at det ikke er mulig å påvise systematiske forskjeller sett under ett i sørnorske og nordnorske avisers driftskostnader per solgte eksemplar. Nordnorske aviser har dermed etter Medietilsynets vurdering heller ikke på kostnadssiden særlige økonomiske rammebetingelser som medfører et reelt økonomisk behov for dobbelt tilskudd.

Stor variasjon i avisenes inntekter og kostnader per eksemplar

Medietilsynet har beregnet inntekter og kostnader per eksemplar for den enkelte avis. Det er svært stor variasjon mellom avisene. Blant fådaggersavisene, for eksempel, varierer driftskostnadene per solgte eksemplar fra 19 kroner til 93 kroner. Hovedtyngden av fådaggersavisene har driftskostnader per eksemplar på mellom 30 og 60 kroner. Forklaringen på variasjonen synes ikke å være hvilken landsdel mediet kommer ut i. Medietilsynet må gjennomføre ytterligere analyser dersom det er behov for finne forklaringen på variasjonen mellom avisenes inntekts- og kostnadsnivå.

Konklusjon

Medietilsynet viser til at det ikke kan påvises systematiske forskjeller mellom nordnorske og sørnorske avisers rammebetingelser som tilsier at det er vesentlig mye dyrere å gi ut aviser eller at inntektsgrunnlaget er vesentlig mye svakere i Nord-Norge enn i Sør-Norge. Medietilsynets konklusjon er derfor at det ikke finnes særlige økonomiske rammebetingelser som kan begrunne dobbelt tilskudd til nordnorske aviser som får tilskudd som nummer én- og alene-medier. På denne bakgrunn vurderer Medietilsynet at det doble tilskuddet til de nordnorske avisene ikke er treffsikkert. Medietilsynet anbefaler derfor å avvike det dobbelte tilskuddet, se punkt 9.7.1.

9.5.3.3 Treffsikkerheten for tilskudd til nummer to-medier

Nummer to-medier får tilskuddet regnet ut etter årsopplag multiplisert med utgivelseshyppighet og ulike satser. Satsene for nummer to-mediene fastsettes ut fra konkurransesituasjon, kostnadsnivå og derigjennom støttebehovet. Konkurransesituasjonen måles ut fra størrelsen på opplaget til nummer to-mediet sett i relasjon til opplaget til andre

aviser på samme utgiversted. Støtten fordeles mellom riksspredte nummer to-medier, nummer to-medier som utkommer i storbyene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger), og andre lokale nummer to-medier.

Det er i produksjonstilskuddsforskriften § 9 tredje ledd nummer 3 og 4 fastsatt særregler for nummer to-medier som befinner seg i en spesiell konkurransesituasjon med nummer én-mediet. Bakgrunnen for særreglene er at størrelsen på produksjonstilskuddet beregnet på alminnelig måte i disse tilfellene kan virke konkurransevridende. Nummer to-medier som kommer ut én gang i uken, får beregnet tilskudd som nummer én- og alene-medium.

I 2020 mottok 30 aviser tilskudd som nummer to-medier på til sammen 250,3 millioner kroner. Denne potten fordelte seg med 139,9 millioner kroner til fem riksspredte nummer to-medier, og 110,4 millioner kroner til de øvrige 25 nummer to-mediene.

Tabell 43 viser at nummer to-mediene og de nasjonale nisjemediene har negativ driftsmargin før støtte i 2020. Dette bekrefter at disse avisene har en utfordrende økonomisk situasjon, enten fordi de er lite attraktive i annonsemarkedet eller har liten konkurransekraft i møte med større aviser. Se også henholdsvis tabell 16 og tabell 15 i punkt 5.2.4.2 for en nærmere gjennomgang av disse avisenes økonomi.

Medietilsynet peker på at størrelsen på tilskuddet til nummer to-mediene er lite forutsigbar. Dette skyldes både dagens fordelingsmodell og kriteriene som benyttes for å beregne støtten til aviser i denne gruppen. Dagens fordelingsmodell innebærer at økt tilskudd til en avis i denne kategorien reduserer tilskuddet til øvrige nummer to-medier tilsvarende. Dette kan innebære en betydelig nedgang i støtten og uforutsigbare driftsvilkår for de som blir rammet. Flere av aktørene har i sine innspill til Medietilsynet pekt på behovet for økt forutsigbarhet i ordningen.

Skillet mellom lokale- og nasjonale nummer to-medier

Dagens ordning skiller bare delvis mellom lokale og nasjonale nummer to-medier. Nasjonale nummer to-medier som kommer ut to til fem ganger i uken, og lokale nummer to-medier som kommer ut to eller flere ganger i uken, får etter gjeldende regelverk beregnet tilskudd etter samme sats. Regnskapstall Medietilsynet har hentet inn, viser at det går et klart skille mellom markeds- og driftsforholdene for nummer to-medier som retter seg mot lokale markeder, og nummer to-medier som retter seg mot det nasjonale markedet. I gjennomsnitt hadde nasjonale nummer to-medier driftsinntekter på 57 millioner kroner og 34 årsverk i 2020. Tilsvarende tall for de lokale nummer to-mediene var 13 millioner kroner og ni årsverk. Tallene reflekterer at de nasjonale og lokale nummer to-mediene betjener svært ulike markeder, og dermed blir det ulikheter i driftsform og driftsgrunnlag.

De lokale nummer to-mediene møter skarp konkurranse om lokale lesere og annonsører fra en større lokalavis. De lokale nummer to-mediene er mer attraktive for annonsørene enn de nasjonale nummer to-mediene. De lokale avisene som kommer ut på papir, har vesentlig lavere distribusjonskostnader enn nasjonale nummer to-papiraviser, fordi distribusjonen i all hovedsak skjer på utgiverstedet.

De nasjonale nummer to-mediene betjener på sin side relativt smale nasjonale markedsnisjer med få, om noen, konkurrenter. Disse avisene er lite attraktive for annonsørene fordi de har få lesere spredt rundt i hele landet, og de som gir ut papiravis, har dyr distribusjon fordi avisene distribueres til hele landet. I 2020 utgjorde annonseinntekter 34 prosent av de lokale nummer to-mediens samlede driftsinntekter, mot tolv prosent av de nasjonale nummer to-mediens driftsinntekter.

I flere av de nasjonale nummer to-mediene utgjør innkjøpt stoff en betydelig del av det redaksjonelle innholdet. Disse avisene kommer ut få ganger i uken og har som regel en liten andel hendelsesnyheter. De nasjonale nummer to-mediene har som regel også langt høyere omsetning og flere ansatte enn de lokale avisene. Regnskapstall Medietilsynet har hentet inn, viser videre at de nasjonale nummer to-mediene som utgir papiravis, har en lavere andel av driftsinntektene fra nettutgaver enn lokale nummer to-medier. Dette kan indikere at en del av de nasjonale nummer to-mediene har kommet kort i digitaliseringen. Medietilsynet viser til at nasjonale nummer to-medier også har svakere inntektsgrunnlag og høyere driftskostnader enn lokale nummer to-medier.

9.5.3.4 Ulike nasjonale nummer to-medier

Blant de nasjonale nummer to-mediene finnes det to typer aviser. Den ene typen rapporterer bredt om ulike samfunnsområder på daglig basis, gjerne med en ideologisk eller livssynsbasert vinkling, som Klassekampen og Vårt Land. Disse avisene¹⁹⁵ får etter dagens regelverk tilskudd etter satsen for riksmidler. Den andre typen nasjonale nummer to-medier rapporterer om forhold på ett eller få samfunnsområder og er mer nisjefregede, som Morgenbladet og Fiskaren. Som regel publiserer disse avisene færre saker og har lavere utgivelseshyppighet enn de førstnevnte. Etter Medietilsynets vurdering har de nasjonale nummer to-dagsmediene en annen funksjon enn de andre nasjonale nummer to-mediene. De nasjonale nummer to-dagsmediene bidrar i større grad til å holde befolkningen løpende og bredt orientert om nyhets- og aktualitetsstoff. De tematiske smalere avisene som kommer ut sjeldnere, fanger ikke i like stor grad nyhetsbildet, men bidrar snarere til den demokratiske debatten og fordypningen innenfor sitt tematiske dekningsområde. Videre leverer nasjonale nummer to-dagsmedier alternative vinklinger og setter fokus på andre saker enn de ledende dagsmediene. De har derfor en unik og viktig rolle i det offentlige ordskiftet. Opplysninger innhentet av Medietilsynet viser at de nasjonale nummer to-dagsmediene gjennomgående har svært mye høyere driftskostnader enn de andre nasjonale nummer to-mediene.

Dagens inndeling i kategorier for nummer to-medier og beregningen av tilskuddet til disse avisene reflekterer etter Medietilsynets vurdering ikke på en tilstrekkelig god måte de ulike driftsforutsetningene og det økonomiske støttebehovet. Videre skiller heller ikke dagens inndeling godt nok mellom avisenes ulike funksjon for mediemangfoldet. Medietilsynet vurderer på denne bakgrunn at inndelingen er lite treffsikker, og foreslår endringer i kategoriene av nummer to-medier i punkt 9.8.6.

¹⁹⁵ Klassekampen, Vårt Land, Nationen, Dagsavisen og Dagen

9.5.3.5 Treffsikkerheten for tilskudd til nasjonale ukemedier

Nasjonale ukemedier får tilskuddet regnet ut etter årsopplag multiplisert med utgivelseshyppighet og ulike satser. Tilskuddet har en sats for aviser redigert på bokmål og en annen sats for aviser redigert på nynorsk. Nasjonale ukemedier mottar i tillegg et likt grunntilskudd. To nasjonale ukemedier mottok støtte på til sammen 7,1 millioner kroner i 2020.

Tabell 43 viser at de nasjonale ukeavisene har negativ driftsmargin før støtte. Dette bekrefter at også disse avisene har en utfordrende økonomisk situasjon, fordi de enten er lite attraktive i annonsemarkedet, eller har svak konkurransekraft i møte med større aviser.

På denne bakgrunn har Medietilsynet kommet til at det fortsatt er grunnlag for å tildele statsstøtte til de nasjonale ukeavisene. Nasjonale ukemedier kan enten omfattes av den nye ordningen som foreslås for nasjonale nisjemedier i punkt 9.8.2, eller omfattes av kategorien nasjonale nummer to-medier i produksjonstilskuddsordningen jf. punkt 9.8.6.

9.5.3.6 Samlet vurdering

Medietilsynet har på bakgrunn av analysen over vurdert at dagens kategori for nummer én- og alene-medier ikke er finmasket nok til at tilskuddet kan allokere til aviser med størst støttebehov. Det foreslås derfor en egen tilskuddskategori for de minste nummer én- og alene-mediene med mellom 1 000 og 2 000 i abonnement, samt at denne gruppen bør få et ekstratilskudd. Dette bidrar etter Medietilsynets vurdering til å sikre driftsgrunnlaget for disse publikasjonene, samtidig som det kan bidra positivt til det samlede mediemangfoldet og øke treffsikkerheten for produksjonstilskuddet.

De framtidige økonomiske rammebetingelsene for de største nummer én- og alene-mediene med mellom 4 000 og 6 000 i abonnement er usikre, og Medietilsynet foreslår derfor ingen endringer for disse avisene nå.

Medietilsynet har videre dokumentert at det ikke finnes særlige økonomiske rammebetingelser som kan begrunne dobbelt tilskudd til nordnorske aviser som får tilskudd som nummer én- og alene-medier. Medietilsynet vurderer at det doble tilskuddet er lite treffsikkert, og foreslår i punkt 9.7.1 å avvike dette tilskuddet.

Inndelingen i kategorier av nummer to-medier og beregningen av tilskuddet til disse avisene, er etter Medietilsynets syn lite treffsikker og bør endres for bedre å reflektere ulikheter i driftsøkonomi, støttebehov og funksjon for mediemangfoldet.

Endelig vurderer Medietilsynet at tilskuddet til nasjonale ukemedier er treffsikkert og bør videreføres.

Se forslag til endringer i punkt 9.8.

9.5.4 Blir tilskuddet brukt i samsvar med intensjonen og tildelingskriteriene for tilskuddsordningen (korrekt ressursanvendelse)?

Produksjonstilskudd gis til redaktørstyrte aviser som har som hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten. I dette ligger at aviser som mottar produksjonstilskudd, skal produsere innhold med grunnlag i journalistiske prinsipper, og vilkåret innebærer en avgrensning mot ikke-redaksjonelle medier (for eksempel sosiale medier). Medietilsynet ser blant annet hen til om mediet følger Vær Varsom-plakaten og er underlagt pressens selvdømmendeordning Pressens Faglige Utvalg (PFU) for å sikre at tilskuddet går til riktig målgruppe.

Medietilsynet gjennomfører innholdsanalyser av alle nye søkere til ordningen og systematiske kontroller med at eksisterende tilskuddsmottakere oppfyller formåls- og innholdsvilkårene basert på risiko og vesentlighet. I denne analysen vurderes blant annet omfanget av egen journalistisk produksjon og kildebruk, omfang av dagsaktuelt innhold i form av nyhets- aktualitets og debattstoff og sjangermessig- og tematisk bredde.

Gjennom virksomhetene egenrapportering av revisorbekreftede økonomiopplysninger og årsregnskap kontrollerer Medietilsynet at tilskuddsmidlene benyttes til utgivelse av den støtteberettigede publikasjonen. Medietilsynet har videre gode saksbehandlingssystemer som gjennom en maskinell kontroll avdekker om regler med ulike terskelverdier blir overholdt. Dette kan være vilkår knyttet til overskudd, driftsmargin, utbytte eller konsernbidrag. Dersom selskapet som utgir den støtteberettigede publikasjonen, er en del av et konsern, må det framlegges dokumentasjon på at transaksjoner mellom selskapene er på vanlige forretningsmessige vilkår. Det er i forvaltningspraksis blant annet eksempler på at Medietilsynet har krevd tilbakebetalt produksjonstilskudd som i realiteten utgjorde et maskert utbytte i strid med reglene i forskriften.

Ved å ha gode rutiner for å sikre at tilskuddsmidlene kun går til støtteberettigede aviser, og kontrollere at tilskuddet blir benyttet til produksjon og utgivelse av nyhets- og aktualitetsmedier, vurderer Medietilsynet at det legges til rette for korrekt ressursanvendelse av produksjonstilskuddet.

Produksjonstilskuddsordningen er et driftstilskudd som sikrer avisene redaksjonell frihet og uavhengighet. Medietilsynet vurderer derfor ikke kvaliteten av innholdet i avisene som mottar tilskudd, og forskriftens innholdsvilkår er forsøkt gjort så objektive som mulig. Dersom søkeren oppfyller kvalifikasjonsvilkårene, har søkeren rettskrav på produksjonstilskudd. Det gjøres ingen skjønnsmessig vurdering av om tilskudd bør gis. Når tilskudd er gitt til en støtteberettiget avis, er det opp til avisen å disponere midlene på best mulig måte for å produsere og utgi en publikasjon med god kvalitet.

På denne bakgrunn vurderer Medietilsynet at produksjonstilskuddet i høy grad blir benyttet i samsvar med intensjonen til ordningen, og at forvaltningen har gode kontrollmekanismer.

9.6 Måloppnåelse

9.6.1 Hvilke resultater og effekter gir tilskuddsordningen for målgruppen?

Produksjonstilskuddet er en driftstilskuddsordning der tilskuddet fordeles til redigerte nyhets- og aktualitetsmedier etter objektive kriterier knyttet til utbredelse, hyppighet og konkurranseposisjon. Redaktøren bestemmer hvilken journalistikk som skal publiseres, og eierne bestemmer driftsform og gjør de forretningsmessige disposisjonene. Mediet som får tilskudd, kan fritt tilpasse sin virksomhet innenfor tilskuddsordningens rammer, uten at det påvirker tilskuddets størrelse.

Mediemangfoldsutvalget¹⁹⁶ viste i sin vurdering av produksjonstilskuddet til at tilskuddsordningene har bidratt til å opprettholde en stabil og geografisk differensiert pressestruktur. Utvalget pekte særlig på støtteordningens betydning for framveksten av små, lokale fådagersaviser, og bidraget disse gir til det lokale mediemangfoldet og lokaldemokratiet.

Utvalget viste også til at et betydelig støttebeløp tilfaller et fåtall aviser. Selv om disse gir viktige bidrag til å opprettholde avsender- og innholdsmangfold i en tid der stadig flere publikasjoner er eid av de tre store mediekonsernene,¹⁹⁷ kan det etter utvalgets mening bidra til langsiktig avhengighet av støtte og liten motivasjon og evne til omstilling og innovasjon.

Medietilsynet konstaterer at de ti største tilskuddsmottakerne mottok 215 millioner kroner av tilskuddsordningens ramme på 358 millioner kroner i 2020, tilsvarende 60 prosent av den totale rammen. I 2019 mottok de ti største tilskuddsmottakerne 65,6 prosent av budsjettrammen.

Nummer én- og alene-mediene har lavere støtteintensitet enn nummer to-mediene. I 2020 bevilget Stortinget 30 millioner ekstra til de små lokalavisene. Dette resulterte i en markant økning i nummer én- og alene-mediens støtteintensitet. De 81 nummer én- og alene-mediene som har mellom 1 000 og 4 000 i opplag, har i perioden 2016–2020 hatt et betydelig negativt driftsresultat før produksjonstilskudd, se tabell 10 (side 92). Tilskuddet utgjorde 14 prosent av driftsgrunnlaget i 2020, en økning på ni prosent fra 2019. Etter mottatt støtte har disse avisene et samlet positivt driftsresultat alle årene. Etter Medietilsynets vurdering har produksjonstilskuddet bidratt til å opprettholde et bærekraftig driftsgrunnlag for disse avisene. Medietilsynet vurderer at de aller minste avisene i gruppen, som har mellom 1 000 og 2 000 i opplag, er spesielt sårbare. Disse avisene har jevnt over et dårligere driftsresultat før produksjonstilskudd, og driftsresultatet etter støtte er også lavere enn for de større avisene. Medietilsynet har vurdert at produksjonstilskuddet på dette grunnlag har vært spesielt viktig for denne gruppen. Avisene med mellom 4 000 og 6 000 abonnement gjør det jevnt over bedre enn de øvrige nummer én- og alene-mediene. Disse avisene har en sterkere økonomi uten tilskudd, og produksjonstilskuddet utgjorde i 2020 kun fire prosent av driftsgrunnlaget, se tabell 12 (side 94). Avisene er dermed økonomisk bærekraftige uten

¹⁹⁶ NOU 2017:7 *Det norske Mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*, kap. 8.5.2. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-7/id2541723/>

¹⁹⁷ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*. Høgskulen i Volda

tilskudd. Produksjonstilskuddet vurderes imidlertid å ha bidratt til at det publiseres redigerte nyheter og aktualiteter av høy kvalitet i mange lokalsamfunn.

De fem riksspredte nummer to-medienes støtteintensitet er blitt vesentlig lavere i perioden 2016 til 2020. Disse avisene har økt driftskostnadene og mottok samtidig mindre i tilskudd. Tilskuddet utgjør en synkende andel av disse avisenes driftsinntekter. I 2020 utgjorde produksjonstilskuddet for første gang mindre enn 25 prosent av de totale driftsinntektene. Imidlertid hadde ingen av avisene positivt driftsresultat før støtte, se tabell 15 (side 95). Medietilsynet har vurdert at produksjonstilskuddet har bidratt til å opprettholde et bærekraftig driftsgrunnlag for disse avisene.

Samtidig har de andre nummer to-medienes støtteintensitet økt. Tilskuddet for disse 23 avisene utgjorde knapt 23 prosent av driftsgrunnlaget i 2020, og dette er en økning på fem prosent fra tidligere år, se tabell 16 (side 96). Avisene hadde samlet et betydelig negativt driftsresultat før tilskudd i perioden 2016–2020. Etter mottatt støtte har disse avisene et samlet positivt driftsresultat alle årene. Medietilsynet vurderer at produksjonstilskuddet har bidratt til å opprettholde et bærekraftig driftsgrunnlag for disse avisene.

For de to nasjonale ukemediene utgjorde tilskuddet elleve prosent av driftsgrunnlaget, se tabell 17 (side 97). Avisene hadde samlet et negativt driftsresultat før tilskudd i perioden 2016–2020. Etter mottatt støtte har avisene et samlet positivt driftsresultat alle årene. Medietilsynet vurderer at produksjonstilskuddet har bidratt til å opprettholde et bærekraftig driftsgrunnlag for disse avisene.

Medietilsynet viser til at den negative driftsmarginen før støtte for aviser som mottar produksjonstilskudd, se tabell 43 (side 169), taler for at det foreligger markedssvikt i form av at statsstøtte har vært en forutsetning for å kunne opprettholde nasjonal- og lokal mediekonkurranse og et bærekraftig mangfold av nyhets- og aktualitetsmedier i små markeder. For det nasjonale avismarkedet har tilskuddet bidratt til at det har eksistert alternativer til de ledende dagsavisene. Medietilsynet vurderer at tilskuddet har vært et viktig bidrag for målgruppene sett opp mot avisenes totale driftsgrunnlag. Samtidig har tilskuddet hatt størst betydning for de minste avisene. Tilskuddet har på dette grunnlag hatt gode resultater og effekter for målgruppen.

9.6.2 Hvilke resultater og effekter gir tilskuddsordningen for samfunnet?

9.6.2.1 Oppsummering

Produksjonstilskuddet skal på samfunnsnivå bidra til å styrke demokratiet og den offentlige samtalen. Støtteberettigede aviser skal gi allmennheten nødvendig kunnskap om det som foregår i samfunnet, slik at de kan fatte informerte valg. Avisene skal også tilby befolkningen en arena for offentlig samtale om offentlige anliggender. Mediemangfold er på denne bakgrunn ansett som et viktig virkemiddel for ytringsfrihet og demokrati.

Produksjonstilskuddet støtter et bredt spekter av lokale og nasjonale nyhets- og aktualitetsmedier og bidrar til opprettholdelsen av et avsendermangfold i Norge. Ordningen

har muliggjort flere nyetableringer de siste årene, og dermed bidratt til å redusere geografiske blindsoner. Tilskuddsordningen har likevel i liten grad begrenset utviklingen i eierkonsentrasjon.

For innholdsmangfoldet viser forskning at norske aviser dekker et svært bredt tilfang av temaer, men at noen områder blir oversett. Medietilsynet peker på at produksjonstilskuddsordningen ikke kan hindre tematiske blindsoner i seg selv, men har som effekt at den sikrer strukturmangfold for det norske samfunnet. Presumtivt kan det å ha flere nyhetsprodusenter indirekte sikre en bredere tematisk dekning.

Mediemangfoldsutvalget delte mediemangfold i tre dimensjoner: avsender-, innholds- og bruksmangfold. Utvalget vurderte at produksjonstilskuddet har bidratt til å opprettholde en differensiert presse i Norge.¹⁹⁸ Etter utvalgets syn er tilskuddsordningen tilpasset den teknologiske og markedsmessige utviklingen. Tilskuddsordningen er plattformnøytral og har ikke stått i veien for digitaliseringen av de norske avisene. Utvalget vurderte også at produksjonstilskuddet har virket konserverende over tid, og mener det er en styrke fordi det har bidratt til å opprettholde en stabil og geografisk differensiert pressestruktur. Utvalget peker særlig på at produksjonstilskuddet har bidratt til en framvekst av små lokale fådagereaviser.

Medietilsynet vurderer at formålet med ordningen i hovedsak blir oppnådd på samfunnsnivå, og at Mediemangfoldsutvalgets vurdering av produksjonstilskuddet er gyldig også i 2021.

9.6.2.2 Medietilsynets vurdering av tilskuddsordningens betydning for avsendermangfold

Høgskulen i Volda (HVO) peker i sin rapport til Medietilsynet særlig på at dagens innretning av produksjonstilskuddet, der en stor del av støtten går til de riksdekkende meningsbærende avisene, bidrar til å opprettholde avsendermangfoldet.¹⁹⁹ Disse publikasjonene representerer etter HVOs vurdering en tydelig egenart i innhold og har et mangfold i eierskap ved at flere av publikasjonene fremdeles står utenfor de store konsernene. Medietilsynet deler denne vurderingen og viser særlig til forslagene i punkt 9.8.2 om å opprette en egen tilskuddordning for de nasjonale nisjemediene innenfor visse tematiske områder. Medietilsynet peker i punkt 9.5.3.3 på visse utfordringer i treffsikkerheten for tilskuddet til denne målgruppen, og foreslår i punkt 9.8.6 tiltak for å bedre målrettingen for tilskuddet.

HVO peker i sin rapport til Medietilsynet på at norsk mediebransje er preget av et stort mangfold,²⁰⁰ men samtidig av eierkonsentrasjon. Den samme trenden er beskrevet av Medietilsynet i punkt 4.2.1, se figur 15 (side 51). En full analyse av utviklingen i eierkonsentrasjon faller utenfor denne utredningens mandat, men kan leses mer om i Mediemangfoldsregnskapets delrapport om avsendermangfold.²⁰¹ I den senere tid har det vært eksempler på at samme konsern kjøper opp flere aviser på samme utgiversted og

¹⁹⁸ NOU 2017:7 *Det norske Mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*, kap. 8.5.2. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-7/id2541723/>

¹⁹⁹ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*, side 113. Høgskulen i Volda

²⁰⁰ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). Høgskulen i Volda. *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*.

²⁰¹ [Mediemangfoldsregnskapet 2020 – mediemangfold i et avsenderperspektiv](#)

ender opp med å eie både nummer én- og nummer to-mediet. HVO peker på at denne utviklingen kan utgjøre en trussel mot avsendermangfoldet og den lokale aviskonkurransen, og redusere effekten av tilskuddsordningen. Produksjonstilskuddsordningen tar i dag ikke høyde for denne utfordringen. Medietilsynet foreslår i punkt 9.8.6 endringer i beregningsreglene for å reflektere at nummer to-mediet i slike tilfeller i begrenset grad bidrar til lokalt avsendermangfold.

HVO viser også til at «riksdekkende meningsbærende aviser» bidrar til et mangfold i eierskap. Samtidig er også disse avisene omfattet av konsolideringsprosessen i bransjen. For eksempel eier Mentor Medier Dagsavisen og Vårt Land, og konsernet har nylig kjøpt Morgenbladet. Amedia har kjøpt Nationen. HVO konkluderer med at dagens innretning for produksjonstilskuddet, der en stor del av produksjonstilskuddet går til de «riksdekkende meningsbærende avisene», bidrar til å opprettholde avsender- og innholdsmangfoldet.

Medietilsynet viser til at produksjonstilskuddordningen har muliggjort flere nyetableringer de siste årene. Elleve lokale fådagersaviser som mottok tilskudd i 2020, er etablert de siste ti årene. I løpet av de siste to årene er det etablert nummer to-medier i Mosjøen, Oslo, Trondheim, Steinkjer og Levanger. Presumtivt har utsiktene til å motta produksjonstilskudd hatt stor betydning for at disse avisene er etablert. Medietilsynet peker også på at det har vært en framvekst av lokale fådagersaviser, og at det nå etableres nye lokale nummer to-medier i flere større byer, inkludert Oslo.

9.6.2.3 Medietilsynets vurdering av tilskuddsordningens betydning for innholdsmangfold

En viktig del av mediemangfoldsmålet er mangfold i innhold. Det bør derfor kartlegges om det er blindsoner i innholdsmangfoldet. Med blindsoner menes fravær av journalistisk dekning knyttet til geografi, saksområder/temaer eller perspektiver.

Tematiske blindsoner

I mediestøttemeldingen²⁰² viste regjeringen til at Mediemangfoldsutvalget²⁰³ fikk kartlagt hvilke saksområder norske aviser dekker, og hvilke temaer som ikke blir dekket. I meldingen vurderer regjeringen at selv om forskerne fant enkelte tematiske blindsoner, var hovedkonklusjonen at dekningen var god på tvers av nasjonale, regionale og lokale aviser. Imidlertid ble det vist til at situasjonen kan endre seg i takt med at det økonomiske fundamentet for medievirksomhet forandrer seg.

I utredningen HVO har gjort for Medietilsynet, som en del av dette oppdraget, peker forskerne på at det tematiske mangfoldet blant nyhets- og aktualitetsmediene er stort.²⁰⁴ Samtidig mener HVO det er tegn til at fallende annonseinntekter er kompensert gjennom teknologisk effektivisering og redusert redaksjonell dekning av mindre etterspurte

²⁰² Meld. St. 17 (2018–2019), *Mangfold og armlengds avstand – Mediepolitikk for ei ny tid*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20182019/id2638833/>

²⁰³ NOU 2017: 7 *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-7/id2541723/>

²⁰⁴ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). Høgskulen i Volda. *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*.

samfunnsområder. HVO peker videre på at konsernene har omfattende journalistisk samarbeid og stoffdeling. Mulige effekter av dette er at innholdet kan bli mer standardisert og smalere tematisk. Hvis dette er tilfelle, peker HVO på at det fører til større geografiske og tematiske blindsoner. HVO viser til en undersøkelse fra Sjøvaag og Pedersen (2018),²⁰⁵ hvor de fant at norske nyhetsmedier dekket et svært bredt tilfang av temaer, men at noen områder ble oversett. Sjøvaag og Pedersen vurderte også at produksjonstilskuddet ikke i seg selv kunne sies å hindre tematiske blindsoner, men fungerte som en sikring av strukturmangfold. Det å ha flere nyhetsprodusenter kan altså indirekte sikre en bredere tematisk dekning. HVO har intervjuet en rekke bransjefolk som gir uttrykk for at nedbemanningen i nyhets- og aktualitetsmediene har redusert overvåkingen av viktige temaer i breddeavisene. Imidlertid peker HVO på at disse blindsonene og halvskyggene til en viss grad blir dekket av fagmediene og andre nye nettbaserte nyhetsaviser. HVO konkluderer derfor med at det sannsynligvis er færre blindsoner i dag enn for fire–fem år siden.

Medietilsynet peker på at indikasjonen i rapporten fra HVO om at det kan finnes tematiske blindsoner i breddeavisene, understreker betydningen av å opprettholde et krav om tematisk bredde som kvalifikasjonsvilkår for produksjonstilskuddsordningen. Medietilsynet foreslår i punkt 9.8.1 enkelte presiseringer i kvalifikasjonsvilkårene i produksjonstilskuddsforskriften for å tydeliggjøre formåls- og innholdskravet, og foreslår at det bør innføres krav til redaksjonell selvstendighet. I tillegg har Medietilsynet vurdert fagmedier og ikke funnet grunn til å eksplisitt inkludere fagmedier i produksjonstilskuddsordningen. Imidlertid er fagmedier ikke utelukket fra å søke om produksjonstilskudd. Medietilsynet anbefaler at det i løpet av fireårsperioden 2023–2026 gjennomføres en ny kartlegging av tematisk mangfold og tematiske blindsoner for norske aviser.

Perspektiver

Ønsket om å unngå blindsoner i journalistiske perspektiver var ett av to utgangspunkt for produksjonstilskuddet. Hellerudkomiteen, som la grunnlaget for innføringen av pressestøtten på 1960-tallet, la i sin innstilling vekt på avisenes ulike (parti)politiske grunnholdninger og nødvendigheten av lokalaviser i et land med Norges spesielle geografi. Begrepet «riksdekkende meningsbærende aviser» kom inn i produksjonstilskuddsordningen som tilskuddskategori på 1980-tallet. Flere slike aviser fikk imidlertid tilskudd også før denne kategorien ble innført, deriblant Klassekampen og Nationen. Begrepet «riksdekkende meningsbærende aviser» ble tatt ut av ordningen igjen ved en forskriftsendring i 2014. Imidlertid er det fremdeles tilskuddsmottakere i produksjonstilskuddsordningen som enten var del av eller kunne inngått i den tidligere kategorien «riksdekkende meningsbærende aviser». Eksempler er Klassekampen, Dagsavisen, Vårt Land, Nationen og Dagen. Dette er aviser som dekker stoff ut fra en kristen, næringspolitisk eller venstreorientert politisk vinkel. Flere av disse avisene dekker smalere tematiske områder enn andre nasjonale aviser, men det er likevel temaer som ivaretar breddekravet i tråd med forskriften for støtteordningen. Avisene får i dag tilskudd som nummer to-aviser, og får derfor tildelt en stor andel av den totale bevilgningen til ordningen.

²⁰⁵ Sjøvaag, H., and Pedersen, T. A. (2018): *The effect of direct press support on the diversity of news content in Norway*. In *Journal of Media Business Studies* 15.4, pp. 300-316.

Det finnes ikke mye forskning om perspektivmangfoldet i norske nyhetsaviser. I sin rapport til Medietilsynet viser HVO til at alternative journalistiske tilnærminger fortsatt finnes i de meningsbærende dagsavisene.²⁰⁶ Disse avisene representerer perspektiver som er forankret i de tradisjonelle, norske «motkulturene» (kristendom, språk og avhold) og i arbeiderbevegelsen. Avvikende journalistiske tilnærminger finnes også i de gamle ukeavisene med vekt på debatt- og kulturstoff og i nye nettaviser med liknende profil og relativt lav publiseringsfrekvens (som for eksempel den nye kulturavisen *Subjekt*).

Ifølge HVO kan riksdekkende meningsbærende aviser og kultur- og kommentaraviser bli et viktigere bidrag til perspektivmangfoldet når konserneide breddeaviser blir mer styrt av lesertall, abonnementsverving, logaritmer og stoffdeling. Hovedstrømsavisene har som mål å nå bredt ut til mange. Ifølge HVO kan det bety at de samlet blir likere når det gjelder tema og perspektiv, fordi det gjerne er noen typer temaer og perspektiver som «selger bedre» enn andre. Et viktig grep i den pågående omstillingen til mer abonnementsbaserte forretningsmodeller er å bruke stordata til å utvikle oppskrifter på journalistikk som skaper betalingsvilje hos potensielle lesere. En effekt av denne strategien er mer lik journalistikk og redusert innholdsmangfold, ifølge HVO.

Medietilsynet mener at det per i dag er vanskelig å konkludere om hva den pågående utviklingen hvor stadig flere aviser inngår i konserner, medfører for bransjen generelt og de enkelte avisene spesielt. Imidlertid ser Medietilsynet de samme utviklingstrekkene som HVO redegjør for i sin rapport. Det er statens ansvar å legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale (Grunnloven § 100 sjette ledd). Videre er det antakelsen om markedssvikt som legitimerer en aktiv statlig mediepolitikk, og som ligger til grunn for den direkte mediestøtten. Utviklingstrekkene i bransjen endrer konkurransesituasjonen, innholdstilbudet og det samlede bildet av den differensierte dagspressen. Medietilsynet vurderer derfor at det fremdeles er viktig å støtte aviser som bidrar til å utvide perspektivene, da disse representerer alternative stemmer i den offentlige debatten.

Geografiske blindsoner

HVO har i sin rapport til Medietilsynet kartlagt den territorielle avisdekningen i Norge. Kartleggingen viser at det forekommer svært knapp og/eller lite systematisk redaksjonell dekning i et stort antall norske kommuner. HVO kan ikke fastslå et nøyaktig antall, men mener at det trolig dreier seg om flere enn 60 kommuner. Dette gjelder først og fremst utkantkommuner uten avisutgivelse, særlig kommuner med sentralitet 5 og 6 etter Statistisk sentralbyrås (SSBs) kategorisering og som har færre enn 5 000 innbyggere. Hovedårsaken til at markedssvikten ikke er mer omfattende, er at mange kommuner har en avisutgivelse i nabokommunen som dekker begge kommunene systematisk.

Kartleggingen viser også forekomst av lav husstandsdekning. HVO finner 17 kommuner der den største avisen (hovedavisen) har en husstandsdekning under 30 prosent. Disse kommunene fordeler seg på folkefattige utkantkommuner og kommuner i storbyområder. Lav husstandsdekning i kommuner rundt storbyområdene kan skyldes at bostedskommunen er mindre viktig for innbyggerne i disse områdene. For aviser som dekker flere kommuner

²⁰⁶ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*. Høgskulen i Volda

og/eller områder med en større befolkning, kan kravet til nyhetsverdi for de enkelte lokale sakene være høyere enn i lokalaviser som dekker mindre geografiske områder. Dette kan svekke den redaksjonelle dekningen i kommuner uten avisutgivelse. Oslo er et spesielt tilfelle med et stort utvalg aviser, men der ingen avis med høy husstandsdekning dekker det politiske nivået mellom rikssaker og bydelssaker. Dette innebærer at Oslo har flere aviser som utfyller hverandre, men at avisene har lav husstandsdekning.

Med utgangspunkt i funnene fra HVO foreslår Medietilsynet å redusere kravet for å kvalifisere til produksjonstilskudd fra 1 000 til 750 abonnementer. Det reduserte kravet gjelder for allmenne nyhetsaviser som utgis i kommuner med færre enn 5 000 innbyggere og med sentralitet 5 eller 6 etter SSBs inndeling, se punkt 9.8.5.1. Medietilsynet vurderer at forslaget legger til rette for god nyhetsproduksjon over hele landet, da det stimulerer til nyhetsproduksjon i utkantstrøkene som HVO har identifisert som svakt dekket journalistisk. Forslaget kan på denne måten motvirke geografiske blindsoner.

Når det gjelder geografiske blindsoner som lav husstandsdekning i områder rundt storbyområdene (ti kommuner), viser Medietilsynet til at dette ikke er et utslag av markedssvikt som kan løses gjennom offentlige produksjonstilskudd. Snarere er det et resultat av egenskaper ved storbybefolkningen. Medietilsynet vurderer derfor at det ikke er hensiktsmessig å motvirke disse geografiske blindsonene ved hjelp av produksjonstilskuddet.

9.7 Behov for omfordeling mellom ulike grupper tilskuddsmottakere

Medietilsynet vurderer ovenfor at produksjonstilskuddet generelt oppfyller formålet med ordningen, og at fordelingen mellom de ulike tilskuddsgruppene er rimelig treffsikker. Det foreslås derfor kun mindre endringer som innebærer en omfordeling mellom ulike grupper tilskuddsmottakere.

9.7.1 Forslag om å avvike tilskudd til nordnorske aviser

Medietilsynet viser til at det ikke kan påvises systematiske forskjeller mellom nordnorske og sørnorske avisers rammebetingelser som tilsier at det er vesentlig mye dyrere å gi ut aviser eller at inntektsgrunnlaget er vesentlig mye svakere i Nord-Norge enn i Sør-Norge, se punkt 9.5.3.2. Medietilsynets konklusjon er derfor at det ikke finnes særlige økonomiske rammebetingelser som kan begrunne dobbelt tilskudd til nordnorske aviser som får tilskudd som nummer én- og alenemedier jf. produksjonstilskuddsforskriften § 9 første ledd nummer 2. Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn å avvike det doble tilskuddet til nordnorske aviser. I 2020 mottok 22 aviser 620 000 kroner i dobbelt tilskudd, og dette utgjør 13,6 millioner kroner.

9.7.2 Forslag om ekstra tilskudd til aviser med mellom 1 000 og 2 000 i opplag

Medietilsynet vurderer tilskuddskategorien for nummer én- og alene-mediene som for grovmasket til å kunne målrette tilskudd mot de minste avisene. Tabell 10 (side 92) viser at de minste nummer én- og alene-mediene har en utfordrende økonomisk situasjon. Disse avisene har kommet kort i digitaliseringen, og vurderes som særlig sårbare i tiden som kommer. Medietilsynet vurderer at økt tilskudd til disse avisene kan ha positiv effekt for aktørene, og gir økt treffsikkerhet for ordningen.

Nummer én- og alene-medier med mellom 1 000 og 2 000 i opplag er ikke en egen tilskuddskategori i dagens forskrift. Medietilsynet foreslår at denne gruppen defineres særskilt i forskriften, og at disse aktørene får tildelt et fast ekstratilskudd, i tillegg til tilskudd som ordinære nummer én- og alenemedier. Medietilsynet vurderer at tilskuddets størrelse bør gi mulighet for reell utvikling av digitale løsninger i de aktuelle avisene, og anslår behovet for et årlig ekstratilskudd per avis på om lag 200 000 kroner. Ekstratilskuddet til aviser med mellom 1 000 og 4 000, jf. forskriften § 9, første ledd nr. 3 er på 206 400 kroner i 2021. Medietilsynet vurderer det som hensiktsmessig at aviser med mellom 1 000 og 2 000 i opplag mottar dobbelt ekstratilskudd. I 2021 ville det doble tilskuddet utgjort 412 800 kroner. Ingen forhold tilsier at digital utvikling er mer ressurskrevende noen steder i landet enn andre. Medietilsynet mener derfor at ekstratilskuddet bør være likt for alle aviser med mellom 1 000 og 2 000 i opplag.

Enkelte aviser som kommer til å kvalifisere for ekstratilskudd, har en liten økonomi med lave driftsinntekter og driftskostnader. Det finnes særlig mange små nordnorske aviser. Disse mottar per i dag også dobbelt tilskudd etter forskriften § 9, første ledd nr. 2. For disse avisene, og da særlig aviser i Nord-Norge, er det en reell mulighet for at hele eller deler av ekstratilskuddet ikke kan utbetales fordi det bringer tilskuddets andel av mediets driftskostnader over 40 prosent. Mediet får da avkortet tilskuddet etter forskriften § 10.

En styrking av nummer én- og alene-mediene med mellom 1 000 og 2 000 i opplag medfører en omfordeling mellom dagens mottakere av produksjonstilskudd. I 2020 ville 39 aviser fått ekstratilskuddet på 412 800 kroner med en slik regel. Til sammen ville det utgjort en utbetaling på 8,05 millioner kroner. Dersom ordningen ikke tilføres friske midler, medfører forslag om ekstratilskudd til aviser med mellom 1 000 og 2 000 i opplag en tilsvarende omfordeling fra store til små aviser.

9.7.3 Øvrige forslag

I punkt 9.8.2 foreslår Medietilsynet å opprette en egen tilskuddsordning for nasjonale nisjemedier som har bred dekning innenfor visse temakategorier. Dersom forslaget blir vedtatt, innebærer det at cirka 40 millioner kroner må flyttes fra produksjonstilskuddsordningen til den nye tilskuddsordningen. Forslaget vurderes å ha begrenset omfordelende effekt, ettersom beløpet som foreslås flyttet, er det samme som per i dag tildeles disse avisene.

Det foreslås også enkelte endringer i tilskuddskategoriene som kan bidra til økt treffsikkerhet og muliggjøre visse omfordelinger dersom det er mediepolitisk ønskelig, se punkt 9.8.6. I tillegg foreslår Medietilsynet i punkt 9.8.5.1 å inkludere aviser med mellom 750 og 1 000 abonnement i ordningen. Dette anslås å utløse et tilskudd på mellom én og tre millioner kroner årlig, og vurderes å ha en begrenset omfordelingseffekt.

9.8 Behov for endringer i tilskuddsordningen for å bedre måloppnåelsen

9.8.1 Forslag om å presisere innholdsvilkårene

Medietilsynet vurderer i punkt 9.5.1 at tilskuddsordningen i hovedsak treffer målgruppen, men at treffsikkerheten blir utfordret gjennom nye forretningsmodeller og nye måter å presentere medieinnhold på. Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn at det bør gjøres enkelte presiseringer i forskriftens vilkår om hovedformål og innhold.

For det første foreslår Medietilsynet at det i forskriften bør tydeliggjøres at publikasjoner som kvalifiserer for produksjonstilskudd, må holde befolkningen løpende oppdatert om det som skjer i samfunnet. Dette har kommet til uttrykk i eldre versjoner av forskriften gjennom vilkår om at mediet må inneholde «nyhets- og aktualitetsstoff av dagspressekarakter som gjør at mediet skiller seg fra andre type publikasjoner». At det fortsatt er ment å være et slikt vilkår, er lagt til grunn i forvaltningspraksis og stadfestet av Medieklagenemnda i sak 2020/243 (Dagbladet Pluss AS). Medietilsynet viser også til at en publikasjon vanskelig kan sies å ha produksjon og formidling av nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt som hovedformål dersom ikke dette samtidig er hovedinnholdet i mediet. Det er imidlertid et mål at produksjonstilskuddsordningen i størst mulig grad skal ha objektive og tydelige vilkår for å sikre forutsigbarhet for publikasjonene som enten er i ordningen eller skal søke på den. Kravet om hovedinnhold kommer ikke klart fram av dagens ordlyd, og bør etter Medietilsynets syn tydeliggjøres. Dette sikrer også at gjeldende forvaltningspraksis får tydeligere forankring i forskriftens ordlyd. Medietilsynet foreslår at det av produksjonstilskuddsforskriften § 3 bør komme fram et krav om at en betydelig del av mediets samlede redaksjonelle innhold må bestå av dagsaktuelt nyhets- og aktualitetsstoff som dekker demokratisk eller politisk relevante temaer. Med dagsaktuelt mener Medietilsynet innhold om pågående samfunnsrelevante saker og hendelser, eller innhold som opplyser leserne om forhold som ikke er kjent fra før.

For det andre foreslår Medietilsynet at det i produksjonstilskuddsforskriften § 3 tydeliggjøres at for å kvalifisere til produksjonstilskudd må hovedinnholdet i mediet bestå av nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt til allmennheten. Dette gjør etter Medietilsynets oppfatning tilskuddordningen mer treffsikker overfor målgruppen «nyhets- og aktualitetsmedier» og tydeliggjør for søkerne hvilke innholdskrav som stilles for å kvalifisere til tilskudd. Det betyr at dersom hovedinnholdet i mediet for eksempel består av underholdningsstoff, kvalifiserer det ikke til produksjonstilskudd.

Medietilsynet har vurdert, men ikke funnet grunn til, å eksplisitt inkludere fagmedier i produksjonstilskuddsordningen. Fagmedier er ikke utelukket fra å søke om produksjonstilskudd. Hvorvidt en fagpublikasjon er støtteberettiget, må avgjøres ut fra en konkret vurdering av om publikasjonen oppfyller kvalifikasjonsvilkårene, herunder kravet om tematisk bredde eller det snevrere breddekravet som foreslås for nasjonale nisjemedier innen politikk eller samfunnsliv, herunder økonomi og kultur. Medietilsynet peker på at Medier24 kom inn i produksjonstilskuddsordningen i 2020 som nasjonalt nisjemedium. Høgskulen i Volda peker på at lite tyder på at fagmediene generelt sett er rammet av markedssvikt. En stor del av disse avisene er medlemspublikasjoner som blir finansiert gjennom medlemsavgiften, mens andre opererer i kommersielt bærekraftige nisjer. Medietilsynet foreslår imidlertid i punkt 13.8.4 å utvide virkeområdet til innovasjons- og utviklingstilskuddsordningen, slik at flere fagmedier kan søke om tilskudd etter denne ordningen.

9.8.2 Forslag om egen produksjonstilskuddsordning for visse nasjonale nisjemedier

Medietilsynet har i punkt 9.5.1.2 pekt på at produksjonstilskuddsordningen ikke er tilstrekkelig treffsikker for nasjonale nisjepublikasjoner innen politikk eller samfunnsliv, herunder økonomi og kultur.

Etter gjeldende ordning gis tilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier som inneholder et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. At kun aviser med en slik bredde i tilbudet kan motta tilskudd, er ytterligere presisert gjennom en negativ avgrensning som innebærer at tilskudd ikke gis til aviser som i all hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder. Det tematiske breddekravet («fra ulike samfunnsområder») innebærer at det må være en helhetlig balanse mellom ulike stoff- og innholdstyper og en viss dekning innenfor hver kategori. De støtteberettigede avisene har et redaksjonelt handlingsrom når det gjelder prioriteringen mellom ulike temaområder, og det er rom for å nedtone enkelte temaområder uten at dette får som konsekvens at man ikke lenger anses å oppfylle vilkårene. Dersom flere temaområder imidlertid prioriteres helt bort eller noen temaområder vies svært begrenset redaksjonell oppmerksomhet, slik at avisen i realiteten bare dekker inngående et par temaområder, kan det vanskelig hevdes at dekningen fortsatt har den nødvendige bredde for at innholdsvilkåret skal anses for å være oppfylt.

Medietilsynet viser til at nasjonale nisjepublikasjoner som dekker politikk eller samfunnsliv, herunder økonomi eller kultur, er ansett som støtteberettiget ved at de i stor grad bidrar til forskriftens formål om mediemangfold og har en viktig funksjon i samfunnsdebatten innenfor områdene disse publikasjonene dekker. Innholdsanalyser viser at de nasjonale meningsbærende nisjemediene bidrar til innholdsmangfoldet ved å løfte temaer, vinklinger og perspektiver som de mer allment orienterte nasjonale avisene i mindre grad dekker.²⁰⁷

²⁰⁷ Sjøvaag, Helle og Pedersen, Truls (2018): *NRKs bidrag til mediemangfoldet*, Sjøvaag, Helle og Kvalheim, Nina (2016): *Journalistikkens blindsoner*, Allern, Sigurd (2001): *Nyhetsverdier. Om markedsorientering og journalistikk i ti norske medier*.

Det har vært langvarig forvaltningspraksis å gi produksjonstilskudd til nasjonale nisjemedier innenfor vise tematiske kategorier. At innholdsvilkårene i produksjonsforskriften også kunne benyttes overfor tematisk smalere nasjonale aviser, ble lagt til grunn av departementet da ukemediene ble innlemmet i produksjonstilskuddsordningen i 2016, jf. høringsnotat av 5. juni 2015 med forslag til endringer i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier – ny tilskuddsordning for nasjonale ukemedier. Etter dette har ukeaviser som *Dag og Tid*, *Norge I dag* og *Morgenbladet* mottatt produksjonstilskudd. De siste publikasjonene som kom inn i ordningen som nasjonale nisjemedier, var *Medier24*, som fikk produksjonstilskudd for første gang i 2020, og *Subjekt* som fikk produksjonstilskudd for første gang i 2021.

Gjeldende rettstilstand, der de nasjonale nisjemediene mottar produksjonstilskudd basert på en innskrenkende fortolkning av forskriftens breddekrav, er etter Medietilsynets vurdering lite tilfredsstillende. Medietilsynet har i utkast til høringsnotat om endringer i produksjonstilskuddsforskriften, som ble oversendt Kulturdepartementet i desember 2020, foreslått å forskriftsfeste gjeldende forvaltningspraksis ved å innta en egen bestemmelse i forskriften om innholdsvilkår for slike publikasjoner. Oppdraget fra Kulturdepartementet var den gang begrenset til en revisjon av gjeldende produksjonstilskuddsforskrift og ga ikke mandat til å foreslå nye tilskuddsordninger. I denne utredningen er Medietilsynet imidlertid bedt om også å vurdere nye tilskuddsordninger. Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn å dele opp produksjonstilskuddet i to separate ordninger: én for de ordinære breddeavisene som oppfyller innholdskriteriene etter dagens forskrift, og en egen tilskuddsordning for nasjonale nisjemedier.

Høgskulen i Volda peker på at overføringen av «kultur- og kommentaravisene» fra Kulturrådet til Medietilsynet på mange måter har vært vellykket, men at en negativ konsekvens er at disse avisene har fått insentiver til å bli mer like dagsaviser. Noen av informantene som Høgskulen i Volda har intervjuet i forbindelse med rapporten til Medietilsynet,²⁰⁸ peker på at omleggingen har ført til ikke-ønskede tilpasninger ved at det raske nyhetspreget er blitt sterkere og det noe langsommere debatt- og kommentarpreget svakere i de nasjonale nisjeavisene.

Videre viser HVO til at de nasjonale nisjeavisene i framtiden kan få en viktigere rolle for å bidra til perspektivmangfold «når de konserneide hovedstrømsavisene blir mer styrt av lesertall, abonnementsverving, logaritmer og stoffdeling». Det vises til at de nasjonale nisjeavisene kan være et alternativ til breddeavisene, dersom de sistnevnte samlet viser seg å bli likere både når det gjelder tema og perspektiv. Medietilsynet peker på at vurderingene HVO viser til når det gjelder nasjonale nisjemediers bidrag til perspektivmangfold, er et tungtveiende argument for at disse publikasjonene bør kunne motta driftstilskudd etter en egen ordning tilpasset disse avisenes egenart.

HVO viser til at mediebedriftenes økonomiske tilpasninger for å få en lønnsom drift, har ført til en reduksjon i antall journalistiske stillinger, som igjen kan føre til at overvåkingen av viktige temaer i allmennavisene reduseres. Utviklingen har bidratt til at det etableres nye

²⁰⁸ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). Høgskulen i Volda. *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*.

nasjonale nisjemedier som dekker en del av de områdene som de nasjonale breddeavisene velger bort.²⁰⁹ Eksempler er rettsvesen (Rett 24), UH-sektoren (Khrono) og medier/pr (Medier24). Høgskulen i Volda viser til at disse publikasjonene motvirker noen viktige tematiske journalistiske blindsoner. Medietilsynet vurderer på denne bakgrunn at nasjonale nisjemedier kan ha grunnlag for vekst, og at det kan komme nye søkere til en produksjonstilskuddsordning for nasjonale nisjemedier innen politikk eller samfunnsliv, herunder økonomi og kultur. Dette understreker betydningen av å ha en tilpasset tilskuddsordning som kan forvaltes treffsikkert.

Medietilsynet viser videre til at en egen tilskuddsordning for nasjonale nisjemedier fører til mer forutberegnelighet og tydelighet for aktørene, og gjør ordningen mer treffsikker. Dette er også forhold som HVO trekker fram. Medietilsynet peker også på at det blir lettere for søkere å ha klart for seg hvilke innholdskriterier som må oppfylles, dersom det blir én ordning for breddeavis og en annen for nisjeavis. En slik løsning kan også bidra til å sikre at fagavisene beholder sin egenart, og kan motvirke faren Høgskulen i Volda peker på, at nisjeavisene blir likere dagsavisene.

En deling av ordningene fører også til enklere saksbehandling og en sikrere juridisk forankring, hvor en eventuell fare for forskjellsbehandling eller usikkerhet blir minimert. Videre blir det lettere å tilpasse regelverket til utviklingen for henholdsvis de nasjonale nisjeavisene og de ordinære breddeavisene. To separate tilskuddsordninger for de ulike typene aviser kan også medføre at ordningene oppføres som to separate poster i statsbudsjettet. Dermed blir det enklere å øke eller redusere de to budsjettpostene og å sørge for at mest tilskudd går dit det er mediepolitisk ønsket. I 2021 ville to separate tilskuddsordninger gitt 40 millioner kroner til nisjeavisene og 329 millioner kroner til breddeavisene, når det tas utgangspunkt i de aktørene som fikk produksjonstilskudd det året.

Når det gjelder den nye ordningens saklige virkeområde, foreslår Medietilsynet at det kun bør være nasjonale nisjemedier med bred dekning av temakategoriene politikk eller samfunnsliv, herunder økonomi og kultur, som kan motta driftstilskudd. Dekningen av nyheter, aktualiteter og debatt innenfor disse områdene vurderes som særlig viktig for å gi befolkningen informasjon og kunnskap som er nødvendig for demokratisk deltakelse. Begrepet samfunnsliv er etter sin ordlyd vidt, men bør avgrenses til den journalistiske dekingen av ulike samfunnsområder som offentlig anliggende, det vil si at sakene angår samfunnet som et fellesskap. Medietilsynet presiserer at ordningen bør avgrenses mot publikasjoner som hovedsakelig består av underholdnings-, livsstils- og forbrukerstoff rettet mot leseren som privatperson.

Videre vurderer Medietilsynet at den journalistiske dekingen må være innrettet mot et allment publikum også etter denne tilskuddsordningen, og ikke mot et snevrere interessefellesskap som for eksempel fag- eller bransjefellesskap. Støtteordningen bør likevel kunne omfatte publikasjoner som dekker én næring eller bransje, forutsatt at publikasjonens journalistiske deking er innrettet mot et allment publikum.

²⁰⁹ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). Høgskulen i Volda. *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*, side 102.

Medietilsynet har vurdert hvorvidt forslaget til ny produksjonstilskuddsordning for nisjeaviser i tillegg til å omfatte nasjonale nisjeaviser også bør gjelde for regionale og lokale nisjeaviser. Det understrekes at lokalavisene er sentrale for å sikre et godt lokaldemokrati og for tilknytning og engasjement i lokalmiljøet. I motsetning til det nasjonale markedet har mediemarkedene lokalt og regionalt ofte få eller ingen andre alternative nyhets- og aktualitetsmedier på utgivelsesstedet. Det er derfor mest prekært å sikre at støtten går til de allmenne journalistiske breddeavisene lokalt, som fyller funksjonen om å holde borgerne bredt og generelt orientert om ulike samfunnsområder. Lokale og regionale nisjeaviser har ut fra sin art både en geografisk avgrensning og er smale tematisk. De fyller etter Medietilsynets vurdering derfor ikke den samme funksjonen som de brede lokalavisene eller de nasjonale nisjeavisene. Det er Medietilsynets anbefaling at regionale og lokale nisjeaviser ikke bør kvalifisere til produksjonstilskudd med mindre de fyller det alminnelige kvalifikasjonsvilkåret om å inneholde et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Det anbefales på denne bakgrunn å avgrense det saklige virkeområdet i ordningen til *nasjonale* nisjemedier. Som nasjonalt bør regnes alle nyhets- og aktualitetsmedier som ikke er lokale, det vil si aviser som har minst 25 prosent av abonnementene sine utenfor utgiverfylket i tillegg til minst 200 abonnement i minst fire av landets fylker.

9.8.3 Forslag om krav til redaksjonell selvstendighet

Medietilsynet har i punkt 9.5.1.2 pekt på at tilskuddsordningens treffsikkerhet utfordres ved at medieselskap gjennom ulike selskapsrettslige og forretningsmessige tilpasninger, kan oppnå at tilskudd kanaliseres inn i aviser som i realiteten er et biprodukt av en ikke støtteberettiget avis. Dette kan etter Medietilsynets vurdering stride mot forskriftens formål om at tilskudd skal kanaliseres til publikasjoner som er alternativer til de ledende avisene i større markeder.

Medietilsynet foreslår derfor at det tydeliggjøres i forskriften at tilskudd kun ytes til publikasjoner som er redaksjonelt selvstendige. Med redaksjonell selvstendighet menes at foretaket har tilstrekkelig med egne redaksjonelle ressurser for å kunne utgi en selvstendig publikasjon, og ellers utad framstår som en selvstendig enhet. Liknende krav til redaksjonell selvstendighet kan gjenfinnes både i den svenske pressestøtteordningen²¹⁰ og i den danske mediestøtten²¹¹.

Etter Medietilsynets vurdering er den selvstendige journalistiske produksjonen sentral for å fremme innholdsmangfold, fordi den bidrar til bredde i nyhetsdekningen. Et mangfold av selvstendige nyhets- og aktualitetsmedier bidrar videre til konkurranse i markedet og stimulerer til økt avsendermangfold. Et vilkår om at publikasjonen som mottar produksjonstilskudd skal være redaksjonelt selvstendig, bidrar etter Medietilsynets vurdering også til å sikre at tilskuddsmidlene blir benyttet til produksjon og utgivelse av det mediet som mottar tilskuddet. Videre kan en slik regel forhindre at støttemidler kanaliseres inn i andre aviser som enten ikke er støtteberettigede eller som allerede mottar produksjonstilskudd.

²¹⁰ <https://www.mprt.se/globalassets/dokument/foreskrifter/foreskrifter-om-press--och-mediastod/mprfts-2016-1---foreskrifter-om-presstod.pdf>

²¹¹ <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2013/1604>

Stadig flere aviser inngår i en konsernstruktur hvor det foregår både utveksling og gjenbruk av stoff. Medietilsynet viser til at slikt redaksjonelt samarbeid kan bidra til å utvide nyhetsdekningen den enkelte publikasjon tilbyr. Tilsynet vurderer at en viss grad av stoffutveksling og redaksjonelt samarbeid må kunne aksepteres i vurderingen av om en avis er redaksjonelt selvstendig, så lenge avisen i seg selv har tilstrekkelig med egne redaksjonelle ressurser til å kunne utgi publikasjonen, for øvrig har selvstendig redaksjonelt innhold og utad framstår som en selvstendig enhet.

Medietilsynet mener det bør være mulig for ett medieselskap å søke om tilskudd samlet for to eller flere nyhets- og aktualitetsmedier som utgis av den samme juridiske enheten, og som ikke er redaksjonelt selvstendig alene. En slik regel gjør det mulig for et medieselskap å utgi flere versjoner av en publikasjon rettet mot ulike geografiske områder eller befolkningsgrupper, samtidig som publikasjonen beholder felles redaktør og deler redaksjonelle ressurser, distribusjonsplattform mv. Medietilsynet viser som eksempel til at Alvdal midt i Væla AS gir ut de to nettavisene Alvdal midt i Væla og Tynsetingen.

9.8.4 Forslag om nye mål for oppdateringshyppighet og utbredelse

Bestemmelsene knyttet til opplag og utgaver som kvalifikasjonskriterier ble utformet og tatt i bruk i forvaltningen av produksjonstilskuddet, mens det ennå kun ble gitt ut papiraviser. Da tilskuddsordningen ble gjort plattformnøytral i 2014, ble det lagt til grunn at parameterne kunne anvendes også for digitale nyhets- og aktualitetsmedier. Som pekt på i punkt 9.5.2, har utgavebegrepet, og i noen grad opplagsbegrepet, vist seg å ha betydelige svakheter i en digital medie verden. Det samme ble pekt på av Mediemangfoldsutvalget, som foreslo å utrede alternative og mer plattformnøytrale kriterier.

Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn å endre kriteriene for oppdateringshyppighet og utbredelse både for kvalifisering for tilskudd og for å kategorisere avisene i de ulike tilskuddskategoriene.

Forslag til nytt mål på utbredelse

Medietilsynet har vurdert alternativer til opplag som kvalifikasjonskriterium. Alternativet må være egnet til å identifisere aviser med tilstrekkelig stor utbredelse og avgrense mot aviser med for lav eller for høy utbredelse.

Medietilsynet har vurdert om *lesertall* kan erstatte opplag. Lesertall beregnes to ganger i året for om lag 150 norske aviser. Beregningen gjøres på grunnlag av utvalgsundersøkelser og online-undersøkelser. Medietilsynet mener det hefter betydelig usikkerhet ved om lesertall egner seg til å avgjøre om aviser har tilstrekkelig utbredelse for å kvalifisere til produksjonstilskudd. Medietilsynet har ikke funnet grunnlag for at det er noen direkte korrelasjon mellom opplag og faktisk lesing. Videre opplyser Kantar at lesertallenes feilmarginer er størst for små aviser. Dette innebærer at to små aviser med rett over 1 000 i opplag, og som i virkeligheten har like mange lesere, kan få forskjellig lesertall på grunn av feilmarginer. Medietilsynet vil på den bakgrunn ikke foreslå at lesertall benyttes som mål på utbredelse.

Digitaliseringen har ikke endret kundeforholdet mellom medievirksomheten og de betalende leserne. Et betalende kundeforhold innebærer fremdeles en økonomisk dokumenterbar transaksjon knyttet til et definerbart og avgrenset nyhetsinnhold, enten mediet er papirbasert eller formidles digitalt.

Brukerinntekter er inntektene utgiverselskapet får fra salg av abonnement og aviser i løssalg. Dersom brukerinntekter skal anvendes som kvalifikasjonskriterium, må regelen være at mediet må ha brukerinntekter som overstiger et visst nivå for å kvalifisere til tilskudd. Brukerinntektenes nivå er en kombinasjon av lesernes betalingsvilje og antall betalende lesere. Dette innebærer at en avis som har en lesergruppe med høy betalingsvilje, kan komme inn i ordningen med et lavere antall betalende lesere, og dermed mindre utbredelse, enn en avis med en lesergruppe med lav betalingsvilje. Medietilsynet mener derfor at brukerinntekter er dårlig egnet som mål på avisens utbredelse.

Medietilsynet vurderer derfor at det fremdeles er hensiktsmessig at avisene kvalifiserer seg gjennom et begrep som gir uttrykk for gjennomsnittlig opplag for en avgrenset tidsperiode og antall eksemplarer solgt i løssalg i den samme perioden. Av elementene som utgjør opplag, er *antall abonnement* den klart største og viktigste faktoren, og et viktig mål på utbredelse for bransjen. Andelen aviser som selges i løssalg, er sterkt fallende, men løssalget må også inkluderes i målet på utbredelse så lenge det selges aviser på denne måten. Medietilsynet foreslår derfor å erstatte «opplag» med antall abonnement/antall eksemplarer solgt i løssalg som uttrykk for kvalifikasjonskriterium for utbredelse i forskriften. Antall abonnement/antall eksemplarer solgt i løssalg er også et mer teknologinøytralt begrep enn opplag.

Forslag til nytt mål på oppdateringshyppighet

Medietilsynet har i punkt 9.5.2 redegjort for utgaver som dagens mål på oppdateringshyppighet og vist til svakheter ved dette kriteriet når det gjelder tilskuddsordningens treffsikkerhet, effektiv forvaltning og hensynet til effektiv kontroll av støttemottakerne. Opplag har vist seg å være et lite hensiktsmessig mål for oppdateringshyppighet for digitale publikasjoner, fordi disse oppdateres løpende og ikke utkommer i nye utgaver, slik papiravisene gjør.

Formålet med produksjonstilskuddet er å bidra til redaksjonell produksjon av unikt nyhets-, aktualitets- og debattstoff på et nivå som gjør at mediet fyller dagspressefunksjonen. Den selvstendige journalistiske produksjonen er sentral for å fremme mediemangfold, ved at den reelt sett bidrar til en bredde i nyhetsdekningen, at ulike saker belyses og ulike kilder kommer til orde. Konkurransen mellom nyhets- og aktualitetsmedier i et marked stimulerer til økt mangfold i tilbudet til borgerne, fordi konkurransen om å sette dagsorden bidrar til ulike perspektiver, vinklinger og saker.

Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn at vilkåret om 48 utgaver i året bør erstattes av krav til et visst antall egenproduserte saker i året som kvalifikasjonskriterium. Et slikt vilkår bør utformes som en nedre terskel for hvor mange nye og egenproduserte saker en avis må publisere gjennom året for å kvalifisere for tilskudd. Et krav om antall egenproduserte saker

understreker etter Medietilsynets syn at ordningen er avgrenset mot aviser som kun har formidling av journalistisk produksjon fra andre aviser som hovedformål. Et mål for antall nye og egenproduserte saker er også et kriterium som egner seg bedre på tvers av plattformer enn utgaver, siden nettaviser oppdateres kontinuerlig.

Egenproduksjonen må være regelmessig og spredt utover året for at mediet kan sies å fylle funksjonen om å holde allmennheten løpende oppdatert om ulike samfunnsspørsmål. Medietilsynet vurderer derfor at antall egenproduserte saker bør beregnes som et gjennomsnitt per uke. Det må videre være et krav at mediet publiserer egenproduserte saker jevnlig i minst 48 av kalenderårets uker. Et slikt krav ivaretar at små lokale nettaviser og papiraviser publiserer saker jevnlig gjennom hele året. Samtidig gir det et visst rom for ferieavvikling. Hva som skal regnes som en egenprodusert sak, og konkrete terskelverdier, må utredes nærmere. Medietilsynet har imidlertid noe empiriske data for nivået på egenproduksjon blant publikasjoner som mottar produksjonstilskudd.

Høgskulen i Volda (HVO) har på oppdrag fra Medietilsynet undersøkt nivået på egenproduksjon i et knippe støttemottakende aviser²¹² i kategorier som antas å kunne ha en stoffproduksjon ned mot en eventuell terskelverdi. Avisene som ble undersøkt, befinner seg i kategoriene nasjonale nisjemedier, lokale ukemedier og hyperlokale dagsmedier. Undersøkelsen omfattet rundt 100 artikler i hver av de fire publikasjonene i november 2020. I tillegg har HVO også intervjuet fem redaktører om praksisen for avgrensning av egenprodusert redaksjonelt stoff.

HVO peker på to metoder som kan identifisere egenprodusert stoff. Den ene er å se på sjanger ut fra byline, mens den andre er å vurdere sjanger ut fra muntlige kilder. Artikler uten byline er ofte ikke egenprodusert. Videre er bruk av muntlige kilder i nyhetsartikler, feature- og reportasjestoff en tydelig indikasjon på at det er gjort et eget journalistisk arbeid. Analysen viste at omfanget av egenproduserte saker etter metoden med å se på byline, fordelte seg med 61 saker (63 prosent) i Minervanett, 94 saker (82 prosent) i Dag og Tid, 72 saker (61 prosent) i Synste Møre og 71 saker (66 prosent) i Alvdal midt i Væla. Etter metoden muntlige kilder fordelte egenproduserte saker seg med 74 saker (77 prosent) for Minervanett, 71 saker (62 prosent) for Dag og Tid, 63 saker (56 prosent) for Synste Møre og 68 saker (62 prosent) for Alvdal midt i Væla. Høgskulen i Volda anslår at publikasjonen Dag og Tid har mer enn 2 000 egenproduserte saker i året, mens de øvrige tre publikasjonene trolig har under 1 000 egenproduserte saker i løpet av ett år.

Medietilsynet peker på at flere empiriske undersøkelser viser at regionale og lokale aviser har høy egenproduksjon, samtidig som andelen byråstoff øker med utgivelsesfrekvens.²¹³ En kvantitativ innholdsanalyse av omfanget av egenproduserte saker og byråsaker i 24 lokale og regionale aviser i 2017 viste en fordeling med 1 275, om lag 20 prosent, byråsaker og 5 169, om lag 80 prosent, egenproduserte saker.²¹⁴ Redaksjonelle fellestjenester og

²¹² Minervanett, Dag og Tid, Synste Møre og Alvdal Midt i Væla.

²¹³ Se *Blindsoner og mangfold – En studie av journalistikken i lokale og regionale medier* (2019), Mathisen, Birgit Røe og Morlandstø, Lisbeth (red.).

²¹⁴ Holand, Astrid Marie og Engan, Bengt *En annen verden? Byråstoff i lokale og regionale medier*, kapittel 12 i boken *Blindsoner og mangfold – En studie av journalistikken i lokale og regionale medier* (2019), Mathisen, Birgit Røe og Morlandstø,

stoffutveksling mellom publikasjoner innenfor samme konsern er i denne undersøkelsen regnet som egenproduksjon. Byråstoffet i det undersøkte materialet kom hovedsakelig fra NTB.

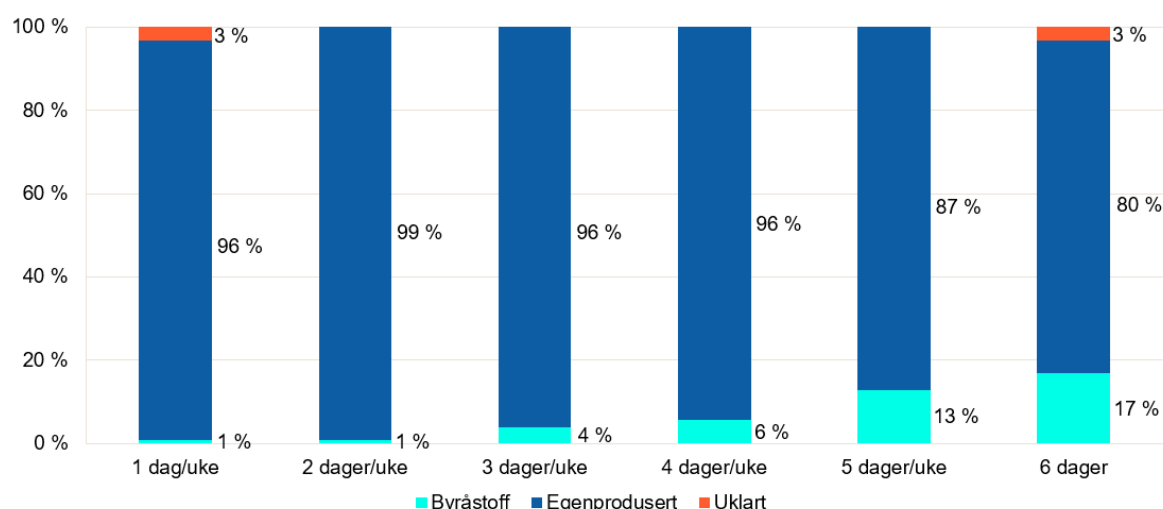
Tabell 47 nedenfor viser fordelingen av egenproduserte saker og byråsaker etter plattform i undersøkelsen fra 2017. I kringkastingsmediene som ble undersøkt, var det nærmest ingen byråsaker. På nett og papir var forekomsten av byråsaker noe høyere enn i kringkastingsmediene. Korrigert for en viss overrepresentasjon av byråstoff i tre av de 22 mediene som var med i utvalget, var kun 348 av 4 969 saker byråstoff, altså sju prosent. Fire av mediene i undersøkelsen hadde ikke byråstoff i det hele tatt, og alle disse var lokale fådagersaviser. Undersøkelsen tyder på at mengden byråstoff i mediene øker proporsjonalt med utgivelsesfrekvens, og at andelen byråstoff i regionmediene og de lokale dagsmediene er rundt 15 prosent.

Tabell 47 – egenproduserte saker og byråsaker etter plattform i 24 lokale og regionale medier i 2017 (n=6 444)

Plattform	Egenproduserte saker	Byråsaker	Byråsaker ekskl. Polaris nett
Papir	2 978	211	211
Nett	1 991	1 062	137
Radio og tv	200	2	2
Totalt	5 169	1 275	350

Kilde: Holand og Engan, i Mathisen og Morlandstø (2019)

Figur 59 – bruk av byråstoff og egenprodusert stoff etter utgivelsesfrekvens i 22 lokale og regionale medier (tall i prosent) (n=6444)



Kilde: Holand og Engan i Mathisen og Morlandstø (2019)

Lisbeth (red.). Forskningsspørsmålet for undersøkelsen var: «Hva er karakteristisk for lokale og regionale mediers bruk og viderefremming av byråstoff, og på hvilke måter kan byråstoffet bidra til et mer mangfoldig stofftilbud til leserne?»

9.8.5 Vurdering av opplagsgrenser

9.8.5.1 Forslag om at aviser med minst 750 i antall abonnement/løssalg bør motta produksjonstilskudd

Mediemangfoldsutvalget²¹⁵ foreslo å øke støtten til lokale aviser. Det ble pekt på at nyhetsdekningen blir svakere jo mindre befolkningsgrunnlaget på utgiverstedet er. Utvalget understreket betydningen av å opprettholde et finmasket nett av lokale nyhetsaviser. Medietilsynet foreslår i punkt 9.7.2 at de minste avisene med mellom 1 000 og 2 000 abonnement bør få et ekstratilskudd. I dette punktet vurderes om tilskuddsordningen bør utvides til å omfatte nyhets- og aktualitetsmedier med færre abonnement enn 1 000.

Høgskulen i Volda (HVO) har kartlagt den territorielle mediedekningen i Norge i sin rapport til Medietilsynet,²¹⁶ se kapittel 6. Kartleggingen viser at det forekommer markedssvikt i form av manglende systematisk lokaljournalistisk dekning i minst 60 norske kommuner. Dette gjelder først og fremst utkantkommuner uten avisutgivelse, særlig kommuner med sentralitet 5 og 6 etter SSBs kategorisering, og med færre enn 5 000 innbyggere. Hovedårsaken til at markedssvikten ikke er mer omfattende, er at mange kommuner av denne typen dekkes systematisk av en avis som utkommer i nabokommunen. Medietilsynet har vurdert at de geografiske blindsonene i disse kommunene er et utslag av markedssvikt som til dels kan løses gjennom offentlige produksjonstilskudd, se nærmere under.

HVO avdekker også at det eksisterer kommuner med lite systematisk dekning og områder med lav husstandsdekning i deler av storbyområdene. HVO peker på at dette dels skyldes at bostedskommunen er mindre viktig for innbyggerne i disse områdene, og dels at kravet til nyhetsverdi for hver sak øker når avisene retter seg mot en større befolkning. Lav husstandsdekning i storbyområdet er imidlertid ikke et utslag av markedssvikt som kan løses gjennom offentlige produksjonstilskudd, snarere er det et resultat av egenskaper ved storbybefolkningen. Medietilsynet har på dette grunnlag vurdert at det ikke er hensiktsmessig å løse de journalistiske blindsonene i form av mangelfull redaksjonell dekning og områdene med lav husstandsdekning i deler av storbyområdene ved hjelp av produksjonstilskudd. Imidlertid viser Medietilsynet til at produksjonstilskuddet har stimulert til avis konkurranse i Trondheim og til etablering av flere konkurrenter i eksisterende befolkningstette monopolmarkeder. På denne måten bidrar den eksisterende innretningen på produksjonstilskuddet til at visse journalistiske blindsoner i storbyområdene faktisk blir dekket.

Folkefattige utkantkommuner

HVO viser til at den norske kommunen utgjør en viktig demokratisk arena og utfører en stor del av den offentlige velferdsproduksjonen. Systematisk journalistisk dekning av kommuner er derfor en viktig del av den politiske infrastrukturen. HVO har kommet til at den usystematiske redaksjonelle dekningen i folkefattige kommuner med sentralitet 5 og 6 etter

²¹⁵ NOU 2017: 7 *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-7/id2541723/>

²¹⁶ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*. Høgskulen i Volda



SSBs kategorisering, skyldes markedssvikt. Innbyggerne etterspør en lokalavis, og disse oppnår høy husstandsdekning der de finnes. Mange steder er markedene likevel for små til å gi grunnlag for avisdrift. Analyser av hyperlokale nettaviser²¹⁷ tyder på at avisene som utgis i slike utkantkommuner, gir innbyggerne et langt bedre lokaljournalistisk tilbud enn de får av regiondekkende aviser med kontor langt unna. Omfanget av markedssvikten står i fare for å øke ved at cirka 30 ikke-konserneide ukeaviser som i dag utgis på papir, må håndtere utfordringene med overgang til digital utgivelse. Disse avisene har svært begrensede digitale inntekter. Et eventuelt bortfall av inntekter fra papirutgavene kompenseres neppe av reduserte utgifter til trykking og distribusjon. SSBs prognoser for befolkningsutvikling i folkefattige utkantkommuner tyder på at sammensetningen av kommuner etter innbyggertall og sentralitet om ti år er forholdsvis lik den vi har i dag, med mindre det gjennomføres en omfattende kommunereform. Dette innebærer at markedsgrunnlaget for kommersiell avisdrift i disse områdene fortsatt må forventes å være svakt i årene framover. Produksjonstilskuddet har vært og er fortsatt et effektivt virkemiddel for å sørge for avisdrift i mange av de minste kommunene. Likestilling av digital utgivelse med papirutgivelse har også muliggjort etableringen av hyperlokale nettaviser i slike kommuner.

Det er vanskelig å definere en nedre grense for hvor mange abonnenter som må til for å kunne etablere og drive en lokalavis. Mulighetene for vellykket etablering av nye lokale nettaviser i små kommuner påvirkes av innbyggertall og demografiske forhold, sammensetningen av næringslivet, tilgangen på annonseinntekter og vilkårene for produksjonstilskudd. Produksjonstilskuddet er svært viktig for alle små lokalaviser med marginale driftsvilkår. Tilskuddet til de minste avisene har økt de senere årene og bidrar effektivt til å motvirke mediedød i utkantkommuner.

Dagens nedre grense på 1 000 abonnenter representerer likevel et viktig laveste volumnivå for muligheten til å oppnå økonomisk bærekraftig drift. HVO har vist til at terskelen trolig er noe av årsaken til at det drives svært få aviser i kommuner med færre enn 2 000 innbyggere.²¹⁸

Det finnes flere barrierer for en vellykket avisetablering. Det tar tid å bygge opp en leserskare, etablere avtaler med annonsører og kontakt med kilder.²¹⁹ Forsøk på å etablere og drive aviser i små kommuner har i enkelte tilfeller lyktes, i andre tilfeller feilet, men har som regel krevd betydelige investeringer i etableringsfasen.

Etter HVOs vurderinger har endringene i forskriften i 1989, der terskelen for å kvalifisere til produksjonstilskudd ble senket både for antall abonnenter og frekvens, vist seg å være et svært vellykket grep for å unngå journalistiske blindsoner i form av mangelfull/manglende redaksjonell dekning av kommunene. Ut fra funnene i kartleggingen av den territorielle avisdekningen i Norge vurderer HVO at det er mulig å gjøre et liknende grep nå og oppnå god effekt.

²¹⁷ Halvorsen og Bjerke (2019). All seats taken? Hyperlocal online media in strong print newspaper surroundings: The case of Norway. I *Nordicom Review*, 40 (Special Issue 2) og Halvorsen (2021). Lokalavis og lokalsamfunn. Forholdet mellom Føldalsportalen og Føldalssamfunnet. I *Stadutvikling. Fjordantologien 2021*.

²¹⁸ Høst (2021). *Avisåret 2020. Papiraviser og betalte nettaviser*.

²¹⁹ Halvorsen og Bjerke (2019). All seats taken? Hyperlocal online media in strong print newspaper surroundings: The case of Norway, side 109.

Medietilsynet har vurdert HVOs innspill og kommet til at krav til et lavere antall abonnenter og noe økt støtte til avisutgivelser i kommuner med SSBs sentralitet 5 og 6, trolig kan stimulere til nyetableringer på en effektiv, treffsikker og transparent måte. Medietilsynet foreslår derfor å styrke støtten rettet mot de minste lokalavisene. Forslaget innebærer å redusere kravet for å kvalifisere til produksjonstilskudd fra 1 000 til 750 abonnenter for nyhets- og aktualitetsmedier som utgis i kommuner med færre enn 5 000 innbyggere, og som har sentralitet 5 eller 6 etter SSBs inndeling. Dersom det allerede utgis et nyhets- og aktualitetsmedium i kommunen, bør mediet likevel ha 1 000 i abonnement for å kvalifisere til tilskudd. Dette for å unngå at tilskuddsordningen i større grad enn i dag stimulerer til konkurranse i svært små lokale avismarkeder, der slik konkurranse neppe er bærekraftig. Det kan også vurderes å heve minstestøtten.

Medietilsynet har vurdert størrelsen på tilskuddet til aviser med mellom 750 og 1 000 i abonnement/løssalg. Tilsynet har lokalisert to aviser med abonnement/løssalg på mellom 750 og 1 000 og som kommer ut i kommuner med sentralitet 5 og 6. Den ene virksomheten er på vei ut av den ordinære produksjonstilskuddsordningen som følge av for lavt opplag. Medietilsynet har erfaring med at aviser med for lavt opplag til å kvalifisere for tilskudd, ofte styrer mot å innstille virksomheten. Den andre virksomheten har som uttalt mål å oppnå et opplag på over 1 000 for å komme inn i tilskuddsordningen. Begge avisene har svært lav omsetning sammenliknet med andre små lokalaviser. Den ene virksomheten har ingen lønnskostnader. Medietilsynet mener den økonomiske situasjonen i de to avisene ikke gir tilstrekkelig informasjon til å anslå et passende nivå på tilskuddets størrelse. Dersom tilskuddet til aviser med mellom 1 000 og 750 i abonnement/løssalg blir større enn tilskuddet til aviser med mellom 1 000 og 2 000 i abonnement/løssalg, gir det imidlertid insentiver til å ikke arbeide for at antallet abonnement/løssalg overstiger 1 000. Medietilsynet mener dette er uheldig og peker på at tilskuddsberettigede aviser med mellom 750 og 1 000 i abonnement/løssalg bør motta samme tilskuddsbeløp som aviser med mellom 1 000 og 2 000 i abonnement/løssalg.

Det er vanskelig å gi gode anslag på hvor mange aviser som over tid kan oppnå mellom 750 og 1 000 i abonnement/løssalg i kommuner med sentralitet 5 og 6. HVO har identifisert vel 20 hyperlokale aviser som kommer ut i de aktuelle kommunene. Kun én av disse tar betalt for innholdet per dags dato. Betaling er en forutsetning for å oppnå 750 i abonnement. På kort sikt legger Medietilsynet til grunn at få aviser kvalifiserer til tilskudd etter regelen. Et realistisk anslag er at det årlig kan utkomme én til tre nye aviser med mellom 750 og 1 000 i abonnement/løssalg i de aktuelle kommunene. Samlet får disse avisene da utbetalt mellom én million og tre millioner kroner årlig.

9.8.5.2 Aviser med mellom 6 000 og 10 000 i antall abonnement/løssalg bør ikke kunne motta produksjonstilskudd

Bransjeorganisasjonene Mediebedriftenes Landsforening (MBL) og Landslaget for lokalaviser (LLA) har spilt inn at det bør vurderes om aviser med et opplag på mellom 6 000 og 10 000 har behov for produksjonstilskudd. Medietilsynet har vurdert driftsøkonomien til disse avisene for årene 2016–2020. Utviklingen i økonomien sammenliknes deretter med utviklingen i lokalaviser som kvalifiserer for produksjonstilskudd etter dagens ordning. Til

grunn for analysen ligger regnskapsopplysninger Medietilsynet har mottatt til den årlige rapporten om medienes driftsøkonomiske utvikling.

Om lag 30 publikasjoner faller innenfor kategorien med mellom 6 000 og 10 000 i opplag de siste fem årene. Produksjonstilskuddsordningen legger til grunn at aviser med god lønnsomhet ikke har behov for støtte, og det er satt et øvre tak slik at overskuddet siste år ikke kan overstige to millioner kroner. Antall aviser med mellom 6 000 og 10 000 i opplag som har et lavere overskudd enn to millioner kroner, har falt kraftig de siste årene. I 2020 hadde 22 av 29 slike aviser et overskudd på mer enn to millioner kroner. Tabell 48 viser aviser i årene 2016–2020, og hvor mange av dem som hadde mindre enn to millioner kroner i overskudd.

Tabell 48 – antall aviser med 6 000–10 000 i opplag 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Antall aviser med mellom 6 000 og 10 000 i opplag totalt	33	29	26	27	29
Antall aviser med mellom 6 000 og 10 000 i opplag og med mindre enn 2 millioner kroner i overskudd	19	12	7	7	7
Andelen aviser med mellom 6 000 og 10 000 i opplag og med mindre enn 2 millioner kroner i overskudd	58 %	41 %	27 %	26 %	24 %

Kilde: Medietilsynet

Utviklingen i antall aviser med overskudd på mer enn to millioner kroner de siste fem årene, gir en sterk indikasjon på at aviser med mellom 6 000 og 10 000 i opplag i begrenset grad har behov for støtte. En nærmere analyse av de sju avisene som hadde mindre enn 2 millioner kroner i overskudd i 2020, viser at kun to av disse hadde overskudd på under 2 millioner alle fem årene i perioden. Disse avisene kunne fylt kriteriene for å motta produksjonstilskudd dersom opplagsgrensen hadde vært en annen enn i dag. Tre av de øvrige fem avisene hadde mer enn to millioner kroner i overskudd i to eller tre av de siste fem årene. Dette innebærer at en majoritet av de fem avisene ikke ville fylt kriteriene for å motta tilskudd de fleste av årene i perioden 2016 til 2020.

Samlet gikk driftsinntektene til avisene med opplag på mellom 6 000 og 10 000 ned med 2,8 prosent fra bunnåret 2017 til 2020. Gjennomsnittsinntekten økte imidlertid med 4,4 prosent i samme periode, fra 30,3 til 31,6 millioner kroner. På tross av at antall aviser gikk ned, mer enn doblet det samlede driftsresultatet seg. Avisene forbedret dermed lønnsomheten vesentlig i denne perioden. Dette er en utvikling som også sees i lokalaviser med mindre enn 6 000 i opplag;²²⁰ også denne kategorien hadde en kraftig forbedring i lønnsomheten fra 2016 til 2020. Sistnevnte kategori får produksjonstilskudd. Tabell 49 viser driftsresultatet for aviser med opplag på mellom 6 000 og 10 000 og for aviser med mindre enn 6 000 i opplag. Driftsresultatet inkluderer ikke produksjonstilskudd.

²²⁰ Denne gruppen inkluderer aviser som får tilskudd som nummerén/alenemedier. Lokale nummertilskudd som nummerén-/alenemedier er ikke inkludert.

Tabell 49 – driftsresultat for aviser med mellom 6 000 og 10 000 i opplag og lokalaviser med mindre enn 6 000 i opplag for perioden 2016–2020 (tall i millioner kroner)

	2016	2017	2018	2019	2020
Aviser med mellom 6 000 og 10 000 i opplag totalt	54,9	72,4	85,7	95,2	110,7
Aviser med under 6 000 i opplag med tilskudd	–44,4	–4,5	8,9	2,4	15,9

Kilde: Medietilsynet

Selv om begge typer aviser samlet gikk med overskudd i 2020, er avisene med opplag på mellom 6 000 og 10 000 langt mer lønnsomme enn avisene med mindre enn 6 000 i opplag, målt etter driftsmargin. Driftsmarginen forteller hvor mye virksomheten sitter igjen med når alle driftsutgiftene er betalt. Tabell 50 viser driftsmarginene for de to avisgruppene for årene 2016 til 2020.

Tabell 50 – driftsmarginer for aviser med mellom 6 000 og 10 000 i opplag og lokalaviser med mindre enn 6 000 i opplag for perioden 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Aviser med mellom 6 000 og 10 000 i opplag totalt	5,5 %	8,0 %	10,0 %	11,2 %	12,1 %
Aviser med under 6 000 i opplag, med tilskudd	–4,1 %	–0,4 %	0,7 %	0,2 %	1,5 %

Kilde: Medietilsynet

Avisene med mellom 6 000 til 10 000 i opplag er gruppen aviser med høyest driftsmargin. De har høyere driftsmargin enn for eksempel aviser med opplag over 10 000, som ikke var støtteberettigede i 2020.

Medietilsynet har på dette grunnlag kommet til at det ikke foreligger markedssvikt for aviser med opplag på mellom 6 000 og 10 000 som kan begrunne statsstøtte. De aller fleste av disse avisene ville uansett ikke kvalifisert for produksjonstilskudd selv om opplagsgrensen økte, ettersom selskapene har et overskudd som overstiger taket på to millioner kroner. Medietilsynet anbefaler derfor ikke at den øvre opplagsgrensen for nummer én- og alene-medier heves.

9.8.5.3 Forslag om øvre tak på 40 000 i antall abonnement/løssalg

Medietilsynet peker på at dersom publikasjonen har et svært høyt antall abonnement/løssalg, kan dette tilsi at avisen burde ha økonomisk grunnlag for å komme ut uten offentlig støtte. Hensynet til å tildele offentlig støtte for å opprettholde mediemangfoldet gjør seg dermed ikke gjeldende i like stor grad.

Dersom publikasjonen har mer enn 40 000 i abonnement/løssalg, bør den etter Medietilsynets vurdering ha tilstrekkelige inntekter til å kunne produseres og utgis uten produksjonstilskudd. Med de offentlig tilgjengelige prisene for de to støtteberettigede avisene med høyest opplag (abonnement/løssalg) i 2020 (Morgenbladet og Klassekampen) innebærer 40 000 i abonnement/løssalg brukerinntekter på henholdsvis 65 og 180 millioner kroner. Det kan vanskelig sies å foreligge markedssvikt som kan begrunne statsstøtte for aviser med inntekter på et slikt nivå. Medietilsynet vurderer at nummer to-medier med mer

enn 40 000 i abonnement/løssalg, faller utenfor ordningens formål om å stimulere mediemangfoldet ved å gi støtte til aviser som kommer ut i små markeder eller er alternativer til de ledende nyhetsmediene.

En øvre grense for hvor mange abonnement/løssalg en publikasjon kan ha for å kvalifisere for produksjonstilskudd, er nært knyttet til størrelsen på medieselskapets driftsinntekter. Medietilsynet foreslår at det også innføres et tak for størrelsen på driftsinntekter, se punkt 9.8.7.

9.8.6 Forslag til endringer i tilskuddskategorier og ny beregningsmodell

Etter Medietilsynets vurdering gjenspeiler ikke dagens fordelingsmodell og beregningskriterier for de ulike støttegruppene i tilstrekkelig grad digitalisering eller endringer i markedsforhold og konkurransesituasjonen i mediebransjen, se vurderinger av treffsikkerheten til støtten i punkt 9.5.3. Medietilsynet har ikke funnet grunnlag for å foreslå endringer i bruk av antall abonnement/løssalg (før opplag) som mål på konkurranseposisjon. Medietilsynet foreslår imidlertid å innføre en ny beregningsmodell.

Nummer én- og alene-medier

Etter dagens regelverk mottar nummer én- og alene-mediene i tillegg til et fast grunntilskudd et ekstra tilskudd for hver utgave utover én ukentlig utgivelse. Ekstratilskuddet for hver utgave utgjorde 15 000 kroner i 2020. Avisene i Nord-Norge mottok dobbelt tilskudd med 30 000 kroner per ekstra utgave i 2020. Nivået på ekstratilskuddet basert på antall utgaver reflekterer etter Medietilsynets vurdering ikke kostnadene ved å gi ut ytterligere papirutgaver. Regnskapstall viser at en gjennomsnittlig ukeavis, har årlige driftskostnader på om lag 5 millioner kroner, mens en gjennomsnittlig fådagers-avis (som kommer ut to eller tre ganger i uken), har årlige driftskostnader på om lag 15 millioner kroner. Et økende antall lokalaviser har kontinuerlige oppdaterte nettaviser som en del av tilbudet til de betalende abonnentene. Stadig flere tilskuddsberettigede nummer én- og alene-medier reduserer antall ukentlige papirutgaver. Det redaksjonelle tilbudet på dager som tidligere ble dekket av papirutgaver, opprettholdes ved hjelp av kontinuerlig oppdaterte nettaviser. Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn at det faste grunntilskuddet til nummer én- og alene-medier videreføres, men at dagens tilskudd knyttet til hver utgave ut over ukentlig utgivelse, avvikles. Medietilsynet foreslår at midlene som frigjøres ved å ikke betale tilskudd for ekstra utgaver, benyttes til å øke det faste grunntilskuddet til nummer én- og alene-mediene.

Medietilsynet foreslår videre å dele opp kategorien aviser med under 4 000 i abonnement/løssalg, slik at ekstratilskuddet kan målerettes til henholdsvis aviser med mellom 1 000 og 2 000 i abonnement/løssalg og medier med mellom 2 000 og 4 000 i abonnement/løssalg. Medietilsynet har i punkt 9.7.2 pekt på at tilskuddet til de aller minste avisene med mellom 1 000 og 2 000 i abonnement/løssalg bør økes.

Nummer to-medier

Tilskuddsberettigede nummer to-medier plasseres i dagens ordning i én av følgende tre tilskuddskategorier:

- nasjonale nummer to-medier (riksmedier)
- andre nasjonale nummer to-medier (medier i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim)
- øvrige nummer to-medier

For å øke treffsikkerheten for produksjonstilskuddet og imøtekomme utfordringer med tilskuddsordningens treffsikkerhet, foreslås nye kategoriseringer av de tilskuddsberettigede nummer to-mediene. Nummer to-mediene foreslås inndelt i følgende tre nye tilskuddskategorier;

- nasjonale nummer to-dagsmedier
- andre nasjonale nummer to-medier
- lokale nummer to-medier

Nasjonale nummer to-dagsmedier er aviser med minst 1 000 i abonnement/løssalg, hvorav minst 500 er i minimum fire av landets fylker og minst 25 prosent av abonnentene bor utenfor utgiverfylket. *Andre nasjonale nummer to-medier* har tilsvarende minstevilkår til antall abonnement/løssalg og til andel abonnenter utenfor utgiverfylket, men et lavere krav til spredning der kravet er minst 200 abonnement/løssalg i minimum fire av landets fylker. Med *lokale nummer to-medier* menes en avis som har en konkurrent med større opplag på utgiverstedet, og som har mer enn 75 prosent av abonnentene i utgiverfylket, alternativt mer enn 75 prosent av abonnentene i utgiverfylket og et fylke med felles grense til utgiverfylket til sammen.

Tilskuddskategorier som bedre reflekterer de ulike drifts- og markedsforholdene, kan etter Medietilsynets syn øke forutsigbarheten for størrelsen på tilskuddet til den enkelte avis. Dagens ordning er utformet slik at større endringer i grunnlaget for beregningen av tilskudd som regel rammer alle nummer to-medier. Slike forhold kan være at budsjetttrimmen som vedtas av Stortinget, endres, at større nummer to-medier kommer inn eller går ut av ordningen, eller at et nummer to-medium med høyt opplag kommer med flere utgaver. Etter Medietilsynets vurdering blir det enklere å isolere effekten av slike større endringer når avisene fordeles i klarere tilskuddskategorier. På den måten kan for eksempel lokale nummer to-medier skjermes fra effekten av at et stort nasjonalt nummer to-medium kommer inn i ordningen. Dette er ikke mulig med dagens kategori-inndeling.

I punkt 9.8.4 foreslår Medietilsynet at antall abonnement/løssalg bør erstatte opplag som kvalifikasjonskriterium. Dette kriteriet kan imidlertid ikke benyttes som beregningskriterium. Dersom tilskuddet beregnes kun etter antall abonnement/løssalg, får en publikasjon som kommer ut daglig, og en publikasjon som kommer ut én gang i uken, samme tilskudd dersom de har samme antall abonnement/løssalg. Dette ville være urimelig, siden en dagsavis og en ukeavis har helt ulike driftsvilkår. Medietilsynet har vurdert muligheten for at brukerinntekter kan erstatte opplag og utgivelseshyppighet som kriterium for å beregne tilskuddet til nummer to-mediene (herunder også nasjonale ukemedier). Brukerinntekter er inntekter fra abonnementssalg og løssalg. Medietilsynet vurderer at brukerinntekter kan være egnet som kriterium for fordeling av tilskudd dersom det er en sammenheng mellom avisens utbredelse og hyppighet på den ene siden og brukerinntektenes størrelse på den andre. Mange betalende lesere bør gi høyere inntekter enn få betalende lesere, og aviser som publiserer mange saker, bør kunne ta en høyere pris for produktet enn aviser som publiserer få saker.

Dersom brukerinntektene korrelerer tilstrekkelig med opplag og utgaver, gir brukerinntekter og opplag/utgaver om lag samme utfall ved beregning av tilskuddet. Medietilsynet har utredet om det er sammenfall mellom nummer to-medienes opplag og antall utgaver på den ene siden og brukerinntekter på den andre. Utredningen viser at aviser med høyt opplag som regel har om lag tilsvarende høyere brukerinntekter enn aviser med mindre opplag. Videre er det tilsvarende sammenfall for aviser med mange utgaver kontra aviser med få utgaver. Medietilsynet vurderer derfor at brukerinntekter kan erstatte opplag og utgaver som kriterium for å beregne tilskuddets størrelse. Rammen til fordeling mellom aviser i samme tilskuddskategori bør fordeles slik at tilskuddsrammen til den enkelte avis er lik avisens andel av de samlede brukerinntektene for avisene i samme tilskuddskategori.

Metoden for beregning av tilskudd gjør at nummer to-medier med høye brukerinntekter får størst tilskudd. Dette er som i dagens ordning, der aviser med høyt opplag og mange utgaver får mer i tilskudd enn aviser med lavt opplag og få utgaver. Den nye beregningsmetoden gir imidlertid dårligere uttelling for aviser som retter seg mot grupper med lav kjøpekraft, eller som på grunn av konkurransesituasjonen har en særlig lav abonnementspris. For å målrette tilskuddet mot aviser med et svakt inntektsgrunnlag kan det gis et grunntilskudd til nummer to-mediene. Medietilsynet foreslår at nummer to-medier bør motta et fast grunntilskudd i tillegg til tilskudd etter brukerinntekter. Grunntilskuddet kan tilpasses og være ulikt for de tre kategoriene nummer to-medier.

Det er imidlertid ikke perfekt sammenfall mellom brukerinntekter og opplag/utgaver. Enkelte lokale nummer to-medier og nasjonale nummer to-nettavisere har lavere brukerinntekter enn andre aviser av tilsvarende størrelse. Medietilsynet viser til at det derfor er behov for enkelte regulatoriske tiltak for å avbøte utilsiktede fordelingseffekter ved hjelp av avkortninger, minstetilskudd og tilskuddstak.

Kategorien nasjonale ukemedier går inn i tilskuddskategorien andre nasjonale nummer to-medier. Medietilsynet foreslår at nasjonale nummer to-medier som redigeres på nynorsk, mottar et ekstra nynorsktilskudd. Nynorsktilskuddet skal sikre at det gis ut nasjonale medier på nynorsk. Medietilsynet foreslår å fjerne dagens regler om tilskudd til aviser og medier som redigeres på nynorsk.

Medietilsynet foreslår at nummer to-medier som eies av nummer én-mediet på utgiverstedet, bør få begrenset størrelsen på tilskuddet. Medietilsynet vurderer at slike nummer to-medier i begrenset grad bidrar til det lokale mediemangfoldet. Det bør derfor innføres en regel om at disse avisene kun får tildelt grunnbeløpet, og ikke en forholdsmessig andel beregnet etter brukerinntekter.

9.8.7 Forslag til nye tilskuddstak og -gulv

Som følge av den nye beregningsmetoden som foreslås innført i punkt 9.8.6, oppstår det behov for å justere utilsiktede konsekvenser gjennom regler om avkortning, tilskuddstak og -gulv.

Medietilsynet foreslår for det første en regel som skal sikre at alle støtteberettigede aviser, får tilskudd over et visst minstenivå. Det foreslås at ingen støtteberettigede aviser skal motta mindre enn det faste grunntilskuddet til nummer én- og alene-mediene. Forslaget innebærer en videreføring av dagens minstenivå for tilskudd.

Medietilsynet vurderer at de eksisterende tilskuddstakene i forskriften fungerer godt og foreslår at disse beholdes uendret. Disse takene begrenser hvor stor andel tilskuddet kan utgjøre av selskapets driftskostnader, og at tilskuddet ikke kan overstige avisens brukerinntekter. Medietilsynet foreslår imidlertid et nytt tilskuddstak der det settes en øvre begrensning for hvor mye en støtteberettiget avis kan motta i tilskudd. Årsaken er at enkelte støtteberettigede aviser har svært mye høyere brukerinntekter enn de øvrige. Uten en øvre begrensning på tilskuddets størrelse får disse avisene en støtteintensitet som ikke samsvarer med ordningens formål.

En øvre begrensning for hvor høyt tilskudd en avis kan motta, kan innføres på tre ulike måter. Ett alternativ er et statisk tilskuddstak, der maksimalt tilskudd er et spesifisert beløp. Det andre alternativet er et fleksibelt tak der det settes en øvre grense for hvor høye brukerinntekter en enkelt avis kan få beregnet tilskudd på grunnlag av. Med en slik løsning får ikke aviser med brukerinntekter utover den øvre grensen uttelling for brukerinntekter som overstiger grensen. Et tredje alternativ er at aviser med brukerinntekter over et visst nivå, kun får regne inn en andel av brukerinntektene som overstiger disse nivåene i grunnlaget når tilskuddet skal beregnes. For sistnevnte alternativ er det mulig å legge inn en trappetrinnsmodell. Et eksempel på en slik trappetrinnsmodell kan være at 100 prosent av brukerinntekter under 30 millioner kroner, 70 prosent av brukerinntekter mellom 30 og 70 millioner kroner, og 50 prosent av brukerinntekter over 70 millioner kroner inkluderes i grunnlaget for beregning av tilskudd. Med alternativ to og tre øker tilskuddet til alle aviser i samme tilskuddskategori dersom budsjetttrammen til kategorien øker, mens tilskuddet kan bli lavere dersom budsjetttrammen reduseres.

Et statisk tak er etter Medietilsynets syn enkelt å forholde seg til både for tilskuddsmottaker og tilskuddsforvalter, og bidrar også til å gjøre tilskuddsordningen transparent og forutsigbar. En mulig ulempe med et statisk tak er imidlertid at aviser som får avkortet tilskuddet på grunn av det statiske taket, blir skjermet mot eventuelle reduksjoner i den årlige bevilgningen til produksjonstilskuddet. Med fleksible tak kan denne ulempen unngås, og ingen aviser blir skjermet dersom de samlede midlene til fordeling blir redusert. Medietilsynet foreslår derfor at fleksible tak for maksimalt tilskudd innføres. Takene bør fastsettes årlig av Kulturdepartementet etter forslag fra Medietilsynet.

Medietilsynet foreslår at støtteintensiteten ikke bør overstige 15 millioner kroner for aviser i tilskuddskategorien andre nasjonale nummer to-medier. Tilsynet foreslår videre at støtteintensiteten for nasjonale nummer to-dagsmedier og lokale nummer to-medier ikke bør overstige 40 millioner kroner. Støtteintensitetsnivået bør fastsettes i forbindelse med de fireårige styringssignalene.

I punkt 9.8.5.3 foreslås et øvre tak på 40 000 i abonnement/løssalg for at en publikasjon skal kvalifisere for tilskudd. Medietilsynet vurderer her om det også bør innføres et øvre tak for hvor høye driftsinntekter medieselskapet kan ha for å kunne motta produksjonstilskudd. Medietilsynet viser til at de fleste avisene har annonseinntekter i tillegg til brukerinntekter. Annonseinntektenes andel av totale driftsinntekter varierer betydelig. Lokalavisene har vanligvis en høyere andel annonseinntekter enn nasjonale nummer to-medier. I Klassekampen utgjorde annonseinntektene 5,6 prosent av driftsinntektene i 2020. En logisk følge av å innføre en øvre grense for hvor mange abonnement/løssalg en støtteberettiget avis kan ha, med henvisning til at det høye opplaget gir store nok inntekter til at avisen er økonomisk bærekraftig uten produksjonstilskudd, blir at det også bør være et tak for hvor høye driftsinntekter en støtteberettiget avis kan ha. Taket bør settes slik at en avis med 40 000 abonnenter og med tilsvarende abonnementspris som Klassekampen, har rom for noen annonseinntekter før avisen ikke lenger er tilskuddsberettiget. Medietilsynet foreslår på den bakgrunn at nyhets- og aktualitetsmedier med driftsinntekter på mer enn 200 millioner kroner årlig, ikke kan motta støtte. Driftsinntektene bør regnes eksklusive produksjonstilskudd.

Mediemangfoldsutvalget fremmet forslag om å begrense tilskuddet til aviser som mottar høy støtte, slik at tilskuddet ikke kan overstige 27 prosent av driftskostnadene. Utvalget forutsetter at dette forslaget kombineres med et midlertidig fritak for arbeidsgiveravgift. Slikt fritak er ikke innført, og Medietilsynet går ikke videre med utvalgets forslag.

Oppsummering

Følgende nye regler for tak og gulv foreslås:

- Ingen støtteberettigede aviser skal motta et lavere tilskudd enn grunntilskuddet (tilskuddsgulv)
- Det innføres et fleksibelt tilskuddstak som fastsettes årlig av Kulturdepartementet
- Det innføres følgende tak for støtteintensitet:
 - o 15 millioner kroner for andre nasjonale nummer to-medier
 - o 40 millioner kroner for nasjonale nummer to-dagsmedier og lokale nummer to-medier
- Aviser med driftsinntekter som overstiger 200 millioner kroner årlig, kan ikke motta produksjonstilskudd (inntektstak).

9.8.8 Forslag til endringer i utbytteregulene

Det er snevre vilkår for når utbytte kan utbetales til aksjonærer i selskap som mottar produksjonstilskudd. Dersom tilskuddsmidler skulle gått til aksjonærene i form av utbytte, ville dette motvirket hensikten med tilskuddsordningen, som er å yte tilskudd til driften av nyhets- og aktualitetsmedier. Likevel er det anledning til å ta ut utbytte på visse vilkår. Medieselskap gis anledning til å betale et visst utbytte slik at nyhetsmedier lettere kan hente inn risikokapital. Denne bestemmelsen er særlig myntet på de minste aktørene, da en moderat utbytteadgang bidrar til å gjøre det mer attraktivt å investere i små mediebedrifter.

Begrensningene knyttet til rente på selskapets egenkapital og utbytte som andel av mottatt produksjonstilskudd som er fastsatt i produksjonstilskuddsforskriften § 7 nummer 1 og 2, er

imidlertid komplisert å anvende både for tilskuddsmottakerne og forvaltningen. Erfaringer fra tilskuddsforvaltningen viser at disse reglene ofte misforstås eller ikke anvendes korrekt av søkerne. Brudd på bestemmelsen kan få svært alvorlige konsekvenser ved at selv unnskyldelige eller bagatellmessige overskridelser, fører til at avisen går ut av tilskuddsordningen uten overgangsordning.

Medietilsynet foreslår å forenkle utbyttereglerne. Mediemangfoldsutvalget peker også på behov for forenkling og foreslo en ny regel om at generalforsamlingen i selskapet i tilknytning til utbetaling av utbytte skal påse at egenkapitalen i selskapet (utenom aksjekapitalen) minst tilsvarer de tre foregående års produksjonstilskudd etter at utbyttet er beregnet.

Medietilsynet har vurdert utvalgets forslag, men foreslår enkelte andre forenklinger i den eksisterende utbytteregelen, som etter tilsynets vurdering bedre ivaretar hensynet til at tilskuddsmidlene skal gå til driften av publikasjonen. For det første foreslås det å oppheve regelen i produksjonstilskuddsforskriften § 7 nummer 1 om at utbytte maksimalt kan tilsvare renten på selskapets egenkapital per år med et påslag på to prosent. Det har i praksis vist seg vanskelig for søkere å vurdere hvilket år som er «året før gjeldende tilskuddsår», samt hvilket år som skal legges til grunn for selskapets egenkapital. Medietilsynet vurderer at hensynene bak utbyttereglerne kan ivaretas ved at de øvrige begrensningene i § 7 tilpasses.

Medietilsynet foreslår videre at beløpet for maksimalt utbytte settes lavere enn dagens grense på 1 000 000 kroner. I perioden 2015–2019 har kun tre aviser betalt ut maksimalt utbytte. Dersom forslaget om å oppheve begrensningen på to prosent påslag på renten på selskapets egenkapital blir vedtatt, vil elleve aviser som mottok mer enn fire millioner kroner i tilskudd, kunne utbetale maksimalt utbytte på én million kroner. Medietilsynet viser til at gjeldende forskrift skal gi støtteberettigede aviser adgang til å betale ut moderat utbytte. Etter tilsynets vurdering er det i strid med intensjonen om moderat utbytte når elleve aviser får anledning til å betale ut én million kroner i utbytte. Medietilsynet foreslår derfor at beløpet for maksimalt utbytte reduseres til 500 000 kroner.

9.8.9 Forslag om å avvikle Tilskuddsutvalget for produksjonstilskudd

Tilskuddsutvalgets oppgave er i hovedsak å vurdere nye søknader om produksjonstilskudd, før Medietilsynet fatter vedtak. Utvalget skal også gi råd til Medietilsynet før det fattes vedtak om å gi dispensasjon, og ellers gi uttalelse i saker etter forskriften. Utvalgets medlemmer oppnevnes av Kulturdepartementet for fire år om gangen.

I tildelingsbrevet for 2020 ga Kulturdepartementet Medietilsynet i oppdrag å «vurdere om det er behov for å opprettholde de eksisterende fagutvalgene i forvaltningen av mediestøtten». Som en del av vurderingen foreslo Medietilsynet å avvikle ordningen med tilskuddsutvalg. Medietilsynet opprettholder vurderingen som ble gjort i 2020. Hovedpunktene i forslaget oppsummeres i det følgende.

Når det gjelder vurdering av om nye søkere til ordningen oppfyller kvalifikasjonsvilkårene i produksjonstilskuddsforskriften, vises det til at det er Medietilsynet som både utarbeider

forslag til innstilling til utvalget, og som fatter endelig vedtak om produksjonstilskudd. Erfaring viser at det er svært sjelden at utvalget ikke følger den innstillingen Medietilsynet har gitt, eller at det kommer opp nye elementer under utvalgets behandling som er relevante for saksbehandlingen.

Produksjonstilskuddsforskriften inneholder i hovedsak objektive vilkår knyttet til kvalifisering, kategorisering og beregning av tilskudd. Dersom en avis kvalifiserer til tilskudd, har den rettskrav på tilskudd. Det foretas ingen skjønnsmessige vurderinger eller prioriteringer av hvordan tilskuddet bør fordeles. Etter Medietilsynets vurdering er det mindre behov for fagutvalg i slike støtteordninger enn for støtteordninger der det i større grad må foretas skjønnsmessige vurderinger.

Videre har Medietilsynet erfart at det kan oppstå spørsmål om habilitet for utvalgsmedlemmene knyttet til søknadsbehandlingen. Flere medlemmer er ansatt i mediebedrifter som mottar produksjonstilskudd. Selv om det skal mye til for at et medlem er inhabilt etter reglene i forvaltningsloven § 6, kan medlemmenes bransjetilknytning være egnet til å reise tvil hos søkere eller offentligheten om utvalgets habilitet.

Medietilsynet bruker i dag betydelige administrative ressurser på å drifte tilskuddsutvalget. Først og fremst brukes det tid på forberedelser til og gjennomføring av utvalgsmøter, med tilhørende saksdokumenter. Dersom ordningen med et tilskuddsutvalg avvikles, bidrar det til å effektivisere forvaltningen av tilskuddsordningen.

Tilskuddsutvalget har tidvis vært benyttet til å diskutere prinsipielle saker knyttet til produksjonstilskuddet, for eksempel betydningen av endringer i mediebildet. Tilskuddsutvalget kan også bidra til å løfte opp problemstillinger som ikke er kjent for Medietilsynet. Medietilsynet vurderer at denne funksjonen alene ikke kan forsvare bruk av utvalg ved hver søknadsrunde/hvert år. Det vises til at Medietilsynet gjennomfører dialogmøter med bransjeorganisasjonene jevnlig, og at dette gir nyttige innspill knyttet til aktuelle problemstillinger fra bransjen. Medietilsynet konsulterer også mediebedriftenes hovedorganisasjoner før forslag til tilskuddsbeløp og -satser forelegges Kulturdepartementet. Medietilsynet vurderer at samme ordning kan benyttes ved andre spørsmål som krever særskilt bransjekunnskap.

Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn å avvikle ordningen med tilskuddsutvalg for behandling av søknader om produksjonstilskudd.

9.8.10 Forslag om å fatte vedtak om tilskudd tidligere på året

Søknadsfristen for produksjonstilskudd er normalt i årets andre kvartal, og behandlingen av søknadene skjer på høsten. Eksisterende støttemottakere mottar i utgangspunktet tre kvartalsvise forskudd, med endelig oppgjør etter at vedtak er fattet.

Tun Media har i sitt høringsinnspill til denne rapporten framholdt at tildeling av produksjonstilskuddet bør «skje tidligere i året for å gi større forutsigbarhet». At det er viktig med forutsigbarhet i ordningen, pekes på av flere i høringen.

Medietilsynet har vurdert at situasjonen for tilskuddsmottakerne til en viss grad er uforutsigbar ved at produksjonstilskuddet tildeles sent på året. Usikkerheten avhjelpes noe ved at Medietilsynet utarbeider en prognose for tildeling for de eksisterende støttemottakerne medio mai hvert år, samt at disse mottakerne mottar forskudd på tilskudd hvert kvartal. Prognosen er imidlertid usikker, da den ikke omfatter nye søkere. Situasjonen for de nye søkerne er også uforutsigbar, da de ikke får vite om de er tilskuddsberettiget. De får heller ikke vite størrelsen på et eventuelt tilskudd eller får det utbetalt før endelig vedtak fattes i oktober/november. På dette grunnlag har Medietilsynet vurdert hvorvidt tidspunkt for vedtak kan endres, slik at vedtak kan fattes og utbetalingen skje tidligere på året.

Tidspunkt for vedtak er styrt av når de nødvendige opplysningene for å behandle søknadene foreligger. Dokumentasjon på at konserninterne transaksjoner har foregått på markedsvilkår, er først tilgjengelig for Medietilsynet i midten av august. Denne dokumentasjonen kan ikke framskaffes på et tidligere tidspunkt. Opplysningene om konserninterne transaksjoner er et kvalifikasjonskriterium. Dersom transaksjonene ikke har funnet sted på markedsvilkår, skal søknaden om tilskudd avslås etter forskriftens § 8. Opplysningene om konserninterne transaksjoner har imidlertid ingen betydning for beregningen av tilskuddets størrelse. Medietilsynet vurderer at denne dokumentasjonen kan innhentes etter at vedtak om tilskudd er fattet, gitt at det tas forbehold i vedtaket om at etterfølgende dokumentasjon viser at transaksjoner har skjedd på markedsmessige vilkår.

For å avklare om en førstegangssøker oppfyller innholdskravene i forskriften § 3, gjennomfører Medietilsynet analyser av mediets redaksjonelle innhold. Tidspunktet for gjennomføringen av disse analysene styres av Medietilsynet, men de kan ikke gjennomføres før etter at søknadsfristen har gått ut.

De øvrige opplysningene som skal til for å vurdere om en søker fyller kriteriene for å motta produksjonstilskudd, har Medietilsynet tilgang til i slutten av mars. På samme tidspunkt foreligger også opplysningene som trengs for å beregne tilskudd til den enkelte kvalifiserte søkeren.

Under forutsetning av at dokumentasjon på at konserninterne transaksjoner har foregått på markedsvilkår kan innhentes i ettertid, vurderer Medietilsynet at vedtak om produksjonstilskudd kan fattes innen 20. juni hvert år. Tilsynet får da tilstrekkelig tid til å saksbehandle de innkomne søknadene på en forsvarlig måte. For å få nok tid til å gjennomføre de nødvendige innholdsanalysene må søknadsfristen for nye aviser som vil inn i tilskuddsordningen, være om lag seks måneder før vedtakstidspunktet. Medietilsynet mener 15. desember er en hensiktsmessig søknadsfrist for førstegangssøkende aviser. Søkerne må ettersende nødvendige opplysninger innen 1. april påfølgende år.

Det gjennomføres til vanlig ikke innholdsanalyser av aviser som allerede er i ordningen, men det skal gjøres kontroller ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering. Aviser som allerede er inne i ordningen, kan ha søknadsfrist 1. april, slik tilfellet er i dag.

9.8.11 Forslag til omfordeling av midler fra ordningen om distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark til produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Medietilsynet har i punkt 11.8.1 vurdert og foreslått at ordningen for distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark bør avvikles. Medietilsynet foreslår at den delen av disse midlene som har gått til aviser som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, som utgjør om lag 60 prosent av distribusjonstilskuddet, omdisponeres til produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Midlene bør rettes inn mot tilskuddsgruppen som har mellom 1 000 og 2 000 i opplag/løssalg, se forslag om ny fordeling til disse avisene i punkt 9.7.2. Dette innebærer at distribusjonstilskuddet blir en del av den samlede bevilgningen til produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier.

9.8.12 Forslag om å gjøre produksjonstilskuddsordningen overførbar

Bevilgningen til produksjonstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier fastsettes i statsbudsjettet kap. 335 post 71. Posten omfatter produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, tilskudd til samiske aviser og distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark. I motsetning til post 74, som omfatter tilskudd til lokale lyd- og bildemedier, er ikke post 71 overførbar fra år til år. Dette innebærer at Medietilsynet må fordele hele bevilgningen hvert tilskuddsår, og at eventuelle feilutbetalinger enten må kreves tilbakebetalt av søkeren eller avkortes påfølgende år. Hjemmel for slik avkortning finnes blant annet i Reglementet for økonomistyring i staten punkt 6.3.5. og de ulovfestede reglene om tilbakesøkningskrav (*condictio indebiti*). En feilutbetaling kan enten skyldes forhold hos søkeren, for eksempel hvis denne har gitt feil opplysninger, eller forhold hos forvaltningen, som tekniske beregningsfeil.

Ettersom endelig vedtak om tildeling av produksjonstilskudd normalt fattes sent på året (oktober/november), er det vanskelig å få krevd inn eventuelt for mye utbetalt tilskudd før årets utløp. Tilskudd som blir tilbakebetalt etter tilskuddsårets utløp, går til statskassen og kommer ikke de øvrige avisene i støtteordningen til gode. Dette forholdet kan avhjelpes noe ved at Medietilsynet fatter vedtak tidligere på året, se forslag i punkt 9.8.10. Slik Medietilsynet ser det, er argumentet om å gjøre posten for ordningen overførbar likevel relevant ettersom det kan gå en viss tid før feilen oppdages, samt at det kan gå tid fra krav om tilbakebetaling er framsatt, til kravet er innbetalt. Det gjelder spesielt dersom mottakeren motsetter seg kravet.

Der Medietilsynet har betalt ut for lite produksjonstilskudd til en søker, må feilutbetalingen enten korrigeres ved at vedtak om tildeling for de øvrige avisene i kategorien omgjøres og at deler av tilskuddet kreves tilbake, eller tilskuddsmottakeren må få korrigert oppgjøret ved neste års tildeling. Slike feilutbetalingssaker er ressurskrevende for forvaltningen. Særlig der det er snakk om små beløp, står ikke det administrative arbeidet med å korrigere feilen i forhold til den økonomiske betydningen av et korrekt oppgjør. I slike saker må også klagesaksbehandling regnes med. Etter Medietilsynets vurdering bidrar ikke dette til en effektiv forvaltning av tilskuddsordningen.

Dersom bevilgningen hadde vært overførbar, kunne Medietilsynet holdt av en liten andel av rammen for å kunne justere mindre feilutbetalinger. Dette ville spart forvaltningen for ressurser som ellers måtte benyttes til formelle saksbehandlingsskritt i forbindelse med tilbakebetalingssaker, som forhåndsvarsling, omgjøringsvedtak og eventuell klagebehandling.

Dersom produksjonstilskuddsordningen gjøres overførbar, blir den etter Medietilsynets vurdering også mer fleksibel og forutsigbar for støttemottakerne. De risikerer da ikke å få krav om å tilbakebetale mindre tilskuddsbeløp (eventuelt få avkortet neste års tilskudd) dersom en av avisene i samme tilskuddskategori har fått utbetalt for lite produksjonstilskudd.

Større feilutbetalinger må etter Medietilsynets vurdering uansett korrigeres og kan ikke løses ved at noen midler holdes av til å justere småbeløp. I slike saker veier imidlertid den økonomiske betydningen av korrekt oppgjør tungt, og det kan begrunnes i at forvaltningen bruker administrative ressurser på å korrigere feilen. Et eksempel er dersom Dagbladet Pluss hadde fått medhold i Medieklagenemnda i klagen over avslag på tilskudd for 2019. Dette ville ha utløst et krav på tilskudd av en slik størrelse at saken etter Medietilsynets vurdering måtte ha vært løst for eksempel ved en ekstraldeling i revidert statsbudsjett.

9.8.13 Forslag om å endre forskriftens navn

Medietilsynet viser til at produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier er et driftstilskudd. Dette er også presisert i formålsbestemmelsen til ordningen i mediestøtteleven § 5, andre ledd første punktum. Medietilsynet foreslår på dette grunnlag at forskriften bør endre navn til «driftstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier».

9.9 Forslag til endringer i økonomiske rammer og bevilgning

Medietilsynet foreslår to tiltak som berører den økonomiske rammen for ordningen.

Det foreslås å øke tilskuddet til støtteberettigede aviser med mellom 1 000 og 2 000 i abonnement/løssalg, se punkt 9.7.2. Medietilsynet har estimert behovet for ekstraltilskudd per avis til 206 400 kroner. Basert på tildelingen for 2020, beregner Medietilsynet at 39 aviser ville kvalifisert til ekstraltilskudd. Til sammen utgjør dette en økning av tilskuddsrammen på 8 millioner kroner.

Medietilsynet har i punkt 11.8.1 foreslått at distribusjonstilskuddet til aviser i Finnmark bør avvikles. Medietilsynet peker i punkt 9.8.11 på at den delen av disse midlene som har gått til aviser som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (om lag 60 prosent av distribusjonstilskuddet), omdisponeres til produksjonstilskuddsordningen, og at midlene rettes mot tilskuddsgruppen med mellom 1 000 og 2 000 i abonnement/løssalg. Det ble i 2021 tildelt ca. 2,3 millioner kroner totalt i distribusjonstilskudd. 60 prosent av tilskuddet utgjør 1 393 200 kroner. Midler som frigjøres ved en eventuell avvikling av

distribusjonstilskuddet, dekker derfor kun en liten andel av det samlede behovet for ekstratilskudd til avisene med mellom 1 000 og 2 000 i abonnement/løssalg.

Videre foreslås det, på nærmere vilkår, å innlemme nyhets- og aktualitetsmedier med mellom 750 og 1 000 i abonnement/opplag i produksjonstilskuddsordningen, se punkt 9.8.5.1. Det bør også vurderes å heve minstebeløpet for tilskudd. Flere av høringsinnspillene peker på at økt støtte til mindre lokalaviser må skje ved å tilføre ordningen mer penger, ikke ved å omfordele. Medietilsynet viser til usikkerheten knyttet til avisbransjens framtidige annonseinntekter og den generelt utfordrende situasjonen som følge av blant annet konkurransen fra de globale aktørene, og kan på den bakgrunn ikke anbefale en omfordeling av tilskuddet. Medietilsynet foreslår at tilskuddet til denne nye gruppen aviser dekkes inn ved å øke rammen til tilskuddsordningen med tre millioner kroner.

Endelig foreslår Medietilsynet at produksjonstilskuddsordningen deles i to: én ordning for de ordinære breddeavisene som oppfyller innholdskriteriene etter dagens forskrift, og en ny, egen tilskuddsordning for nasjonale nisjemedier. Den andelen midler som tidligere har gått til nisjeavisene, forslås flyttet til den nye ordningen for driftstilskudd til visse nasjonale nisjemedier. Dette utgjør om lag 40 millioner kroner.

Tabell 51 – forslag til endringer i økonomiske rammer og bevilgning

Endringer	Beløp
Bevilgning 2021	369 559 000
Økning på grunn av forslag om å utvide ordningen med en ny tilskuddskategori for aviser med 750–1 000 i antall abonnement/løssalg, og som er lokalisert i utkantkommuner	3 000 000
Økning på grunn av forslag om at aviser med 1 000–2 000 i antall abonnement/løssalg skal få et ekstra tilskudd	8 000 000
Økning på grunn av forslag om å avvikle distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark	1 393 200
Reduksjon på grunn av forslag om å opprette en egen driftstilskuddsordning for nasjonale nisjemedier. Forslaget innebærer å dele tilskuddsordningen i to: én ordning for de ordinære breddemediene som oppfyller innholdskriteriene etter dagens forskrift, og en ny, egen tilskuddsordning for nasjonale nisjemedier. Den delen som tidligere har gått til nisjemediene, forslås flyttet til den nye ordningen for driftstilskudd til nasjonale nisjemedier	–40 000 000
Forslag til ny bevilgning	341 952 200



10 Tilskudd til samiske
aviser

Tilskudd til samiske aviser gis som et driftstilskudd til aviser med den samiske befolkningen som hovedmålgruppe, og til aviser som utgir avissider på lule- og sørsamisk. Formålet med ordningen er å «legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet» jf. mediestøtteloven § 6. For 2021 er det bevilget 35,7 millioner kroner til tilskuddsordningen. Regjeringen har foreslått 39,2 millioner kroner i bevilgning for 2022.

Konklusjoner

Medietilsynets vurdering av tilskuddsordningens treffsikkerhet og måloppnåelse:

- Tilskuddsordningen er ikke plattformnøytral. Dette er ikke i tråd med utviklingen i mediebransjen.
- Tilskuddet til samiske aviser blir brukt i samsvar med intensjonen og tildelingskriteriene. Det synes klart at støttemottakerne både hver for seg og samlet bidrar til å legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet. Tilskuddet til samiske aviser bidrar på denne måten til å opprettholde den demokratiske infrastrukturen i det samiske samfunnet.
- Tilskuddet til samiske aviser har gode effekter både for tilskuddsmottakerne og samfunnet generelt, og den samiske befolkningen i Norge spesielt.
- Tilskuddsordningen er treffsikker og har høy grad av måloppnåelse, med bakgrunn i det følgende:
 - o Tilskuddet til samiske aviser har vært avgjørende for å opprettholde to samiske dagsaviser. Ordningen har også bidratt til opprettelsen av en samiskspråklig ukeavis.
 - o Tilskuddet har vært avgjørende for publisering av saker på sør- og lulesamisk.
 - o Ordningen bidrar til språkutvikling for de samiske skriftspråkene.
 - o Ordningen bidrar til å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser.
- Medietilsynet foreslår å gjøre noen endringer i innretningen av ordningen for å øke treffsikkerheten og måloppnåelsen ytterligere, se under anbefalinger.

Anbefalinger

- Forskrift om tilskudd til samiske aviser er papirbasert, og reflekterer derfor ikke den digitale medieutviklingen. Medietilsynet vurderer derfor at ordningen bør gjøres plattformnøytral, og anbefaler:
 - o at det ikke lenger skal stilles krav til at støttemottakeren må utgi papiravis, eller at støttebeløpet beregnes ut fra antall publiserte sider på papir. En slik endring åpner for at også medier som utelukkende publiserer digitalt, kan motta støtte.
 - o å endre fordelingskriteriene, slik at det tas hensyn til digitale utgivelser ved beregning av støtte. Dette betyr at alle publiseringsplattformer trekkes inn i beregningen av antall abonnement og antall utgivelser, ikke bare papiraviser.
 - o å erstatte «opplag» med antall abonnement / antall eksemplarer solgt i løssalg og å erstatte antall utgaver med antall produserte saker som kvalifikasjonskriterier.
- Medietilsynet anbefaler at produksjonstilskudd til samiske aviser deles mellom to kategorier av mottakere. Denne endringen vil sikre at mediene som publiserer mye og regelmessig redaksjonelt innhold, også får mest i tilskudd. Videre sikrer en slik inndeling økt forutsigbarhet for dagsavisene, ved at nye fådagersaviser ikke kommer inn i samme tilskuddskategori. Medietilsynet foreslår videre at tilskuddet bør reflektere hvor mye samisk innhold mediet publiserer. Medietilsynet foreslår følgende nye tilskuddskategorier:
 - o Lavfrekvente nyhets- og aktualitetsmedier. Tilskuddskategorien skal inkludere medier som produserer og publiserer minst 480 egenproduserte saker per år. Mediene må publisere minst fem egenproduserte saker per uke i minimum 48 av årets uker.
 - o Høyfrekvente nyhets- og aktualitetsmedier. Tilskuddskategorien skal inkludere medier som publiserer minst 2 000 egenproduserte saker per år. Mediene må publisere minst fem egenproduserte saker per uke i 52 av årets uker.
- Medietilsynet anbefaler at det innføres en ny tilskuddsgruppe for tilskudd til saker på nordsamisk, og at tilskudd til sider på lule- og sørsamisk videreføres. Videre anbefales at denne delen av tilskuddet framover tildeles egenproduserte samiske saker, og ikke samiske avissider, for å reflektere at ordningen gjøres plattformnøytral.
- Samlet sett har Medietilsynet vurdert at omfanget av endringsforslagene, sett i sammenheng med at ordlyden i forskriftsteksten ikke har vært oppdatert på flere år, tilsier at hele forskriften om tilskudd til samiske aviser bør oppheves, og erstattes av en ny plattformnøytral forskrift.

10.1 Tilskuddsordningens formål og målgruppe

10.1.1 Formål

Tilskudd til samiske aviser og samisk-språklige avissider er regulert av forskrift om tilskudd til samiske aviser av 17. mars 1997 nr. 248 (heretter «forskrift om tilskudd til samiske aviser»). Formålet til ordningen går fram av forskriften § 1:

«Tilskuddet til samiske aviser og samisk språklige avissider skal legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet.

Tilskudd til samiske aviser er en støtteordning for aviser som har den samiske befolkningen som hovedmålgruppe. Gjennom denne ordningen gis det også støtte til

avissider på lule- eller sørsamisk i aviser som utgis i eller har en betydelig dekning innenfor de lule- eller sørsamiske kjerneområdene.»

I mediestøtteloven er formålsbestemmelsen for tilskudd til samiske aviser og samisk-språklige avissider i all hovedsak utformet med samme innhold som i gjeldende forskrift. Kulturdepartementet framholdt i høringsnotatet til mediestøtteloven²²¹ at regjeringen tar sikte på å sende på høring et forslag om å gjøre tilskuddsordningen for samiske aviser plattformnøytral, i tråd med mediestøttemeldingen. Departementet foreslo derfor å tilpasse formålsbestemmelsen i mediestøtteloven, slik at ordlyden ikke risikerer å stride mot eventuelle forskriftsendringer som gjør ordningen plattformnøytral. I stedet for å vise til «aviser», viser formålsbestemmelsen derfor til samiske nyhets- og aktualitetsmedier. Kulturdepartementet understreket at dette ikke skulle få betydning for hvem som kan motta tilskudd etter ordningen, før det eventuelt gjøres endringer i forskriften. Dette innebærer at ordningen fortsatt er begrenset til tekstbaserte medier. Videre er det presisert i ordlyden at det også kan gis tilskudd til norskspråklige nyhets- og aktualitetsmedier gjennom ordningen, så sant de har den samiske befolkningen som hovedmålgruppe. Dette følger av forskriftens § 3, men departementets mente at dette også burde komme klart fram av formålsbestemmelsen. Endelig presiserte departementet at vilkårene for å motta produksjonstilskudd for samiske aviser i størst mulig grad skal være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne. Dette er også inntatt i formålsbestemmelsens ordlyd. Formålsbestemmelsen går fram av mediestøtteloven § 6, som lyder:

«Produksjonstilskuddet til samiske nyhets- og aktualitetsmedier skal legge til rette for demokratisk debatt og meningsdanning i det samiske samfunnet og stimulere til produksjon av et bredt journalistisk innhold rettet mot den samiske befolkningen. Ordningen skal også fremme utvikling av de samiske språkene. Tilskudd kan gis til nyhetsmedier som har den samiske befolkningen som hovedmålgruppe, eller som fast og regelmessig publiserer samiskspråklig nyhets- og aktualitetsinnhold.

Tilskuddet gis som driftstilskudd. Vilårene for å motta tilskudd skal i størst mulig grad være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne.»

10.1.2 Målgruppe

En avgrenset gruppe aviser kvalifiserer til å motta tilskudd etter forskriften. Tilskuddsordningen skal bidra til å legge til rette for demokratisk debatt, meningsdannelse og språkutvikling i det samiske samfunnet, gjennom driftstilskudd til aviser med den samiske befolkningen som hovedmålgruppe. I tillegg kommer støtte til egenproduserte avissider på lule- og sørsamisk. Tilskuddet til samiske aviser er en rettighetsbasert tilskuddsordning, som innebærer at de som kvalifiserer for tilskudd, har krav på tildeling.

Forskriftens § 4 inneholder en rekke generelle vilkår for å kunne motta tilskudd. For det første gis det kun tilskudd til aviser som inneholder nyhets- og aktualitetsstoff av dagspressekarakter, som gjør at avisen klart skiller seg fra andre typer publikasjoner. Avisen

²²¹ Kulturdepartementet, høring – Forslag til lov om mediestøtte. Høringsfrist 17. januar 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---lov-om-mediestotte/id2680104/?expand=horingnotater>

må ha en ansvarlig redaktør med status som svarer til bestemmelsene i Redaktørplakaten. Videre må avisen ta reell betaling for abonnement, løssalg og annonser etter en offentlig tilgjengelig prisliste, og selge minst halvparten av sitt godkjente netto opplag gjennom abonnement. Avisen kan ikke sende ut gratiseksemplarer ut over det som tillates etter retningslinjer fastsatt av Medietilsynet. Videre kan ikke avisen i siste kalenderår ha hatt mer enn 50 prosent annonser av det totale volum i gjennomsnitt. Endelig må avisen utkomme regelmessig med minst 48 nummer per år, med et gjennomsnittlig netto opplag på minst 750 eksemplarer. Vilåårene må være oppfyllt i minst ett kalenderår f  r tilskudd ytes.

Vilåårene er i utgangspunktet objektive og ikke skjønsmessige. Når det blir vurdert om en avis er kvalifisert for å motta tilskudd, legges foregående års kontrollerte gjennomsnittlige netto opplag til grunn. Revisor skal bekrefte den årlige oppgaven over utgivelsehyppighet og antall sider produsert på norsk og samisk. For at Medietilsynet skal kunne vurdere om vilkåret om å være en «samisk avis» eller kravet til innhold er oppfyllt, må tilsynet gjennomføre en kvantitativ innholdsanalyse av et utvalg av artikler. Innholdsanalysen skal gi Medietilsynet grunnlag for å avgjøre om avisen kvalifiserer som «samisk avis», eller om avisen inneholder nyhets- og aktualitetsstoff av dagspressekarakter som gjør at avisen klart skiller seg fra andre typer publikasjoner. Disse vurderingene f  r en noe skjønsmessig karakter i og med at tilsynet må vurdere om søkeren oppfyller operasjonaliseringen av vilkårene.

Tilskudd til samiske aviser er på dette grunnlaget avgrenset til å gjelde redaktørstyrte journalistiske aviser, som inneholder løpende nyhets- og aktualitetsformidling. Dersom en avis skal kvalifisere for støtte til avissider på lule- eller sørsamisk, må avisen utgis i eller ha en betydelig dekning innenfor de lule- eller sørsamiske kjerneområdene. Det kreves ikke at avisen kan defineres som samisk avis etter forskriftens    3. Imidlertid gjelder vilkårene for tilskudd i forskriften    4 og krav til organisering og drift i å 5 også for disse avisene.

Det stilles krav til organisering og drift i forskriftens    5. Avisen må være organisert som et aksjeselskap og kan ikke utbetale utbytte til aksjonærene i tilskuddsåret. Videre har aviser ikke rett til tilskudd dersom offentlige institusjoner eller myndigheter har reell styringsrett, økonomisk ansvar eller mer enn 49 prosent av eierandelene. Driver selskapet tilleggsvirksomhet utover avisdriften som utgjør mer enn én tredel av selskapets omsetning, må tilleggsvirksomheten organiseres i eget aksjeselskap. St  temottakende selskap som etter aksjeloven er del av et konsern, skal på forespørsel fra Medietilsynet spesifisere alle vesentlige transaksjoner med andre selskap i konsernet.

Beregningen av støtte til samiske aviser er basert på de støtteberettigede avisenes papirutgaver.

10.2 Bakgrunn og historikk

Samiske aviser har mottatt statlig driftstilskudd siden 1978. Fra 1991 ble tilskuddet tildelt over en egen post på budsjettet til Kultur- og kirke departementet, nå Kulturdepartementet. Ordningen som gjelder nå, ble innført i 1997. Fra og med budsjettåret 2020 ble bevilgningen som utgjør den direkte mediestøtten, samlet under kap. 335, post 71 Mediestøtte.



Bevilgningen på posten omfatter blant annet tilskudd til samiske aviser (tidligere kap. 335, post 75).

Støtteordningen er innrettet slik at tilskudd skal rettes spesielt mot de samiskspråklige avisene, slik det ble lagt fram i St.meld. nr. 33 (2001–2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 55 (2000–2001) Om samepolitikken.

I St.meld. nr. 28 (2007–2008) Samepolitikken ble det påpekt at de samiske avisene spiller en uvurderlig rolle både for demokratisk debatt og språkutvikling i det samiske samfunnet. I den sammenhengen la regjeringen til grunn at dagsaviser kan ha en helt annen funksjon som informasjonskilde og debattforum enn fådagersaviser. Videre viste regjeringen til at det legges stor vekt på at aviser på samisk spiller en viktig rolle for å bevare og utvikle de samiske språkene. Samtidig pekes det på at en relativt stor del av den samiske befolkningen ikke behersker samisk skriftspråk, og at det derfor er nødvendig å opprettholde muligheten for at også norskspråklige aviser rettet mot den samiske befolkningen kan motta tilskudd etter støtteordningen for samiske aviser.

Det er også lagt til grunn en politisk intensjon om å stimulere til utgivelseshyppighet for å bedre oppnå formålet om å legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet. I St.prp. nr. 1 (2008–2009) står følgende:

«Regjeringen legger til grunn at samiske dagsaviser vil kunne ha en langt bedre funksjon som informasjonskilde og debattfora i det samiske samfunnet enn fådagersaviser. Posten ble økt med 5 mill. kroner i 2008 for å legge til rette for økt utgivelseshyppighet i de samiske avisene. Regjeringen mener det er behov for ytterligere opptrapping av tilskuddet til samiske aviser for å få realisert målet om samiske dagsaviser.»

De to samiske avisene Ávvir og Ságat var i en årrekke de eneste som fikk produksjonstilskudd etter ordningen. Begge avisene har utkommet som dagsaviser fra 2008. De får dekket en vesentlig andel av sine driftskostnader gjennom ordningen, og er avhengige av offentlig tilskudd for å opprettholde driften. Dette skyldes dels at markedet for samiske aviser er begrenset, og dels merkostnader ved å produsere samiskspråklige aviser (i hovedsak kostnader knyttet til oversettelse av eksternt stoff og annonser). En tredje aktør, Sámi ođasmagasiidna, kom inn i ordningen og mottok produksjonstilskudd for første gang i 2019. Fra 2005 fikk Lokalavisa Nordsalten tilskudd til produksjon av avissider på lulesamisk. Dessuten har avisen Snåsningen i en årrekke mottatt tilskudd til produksjon av avissider på sørsamisk.

I 2020 ble siste endring i forskriften gjennomført. Kulturdepartementet hørte et forslag som skulle forhindre at nye aviser som kvalifiserte for tilskudd i 2020, mottok en uforholdsmessig stor andel av det totale tilskuddet. Det dagjeldende regelverket medførte at eksisterende tilskuddsmottakere risikerte uforholdsmessig stor reduksjon i driftsstøtten fra ett år til et annet, dersom nye aktører kvalifiserte for ordningen. De foreslåtte endringene i forskriften skulle bidra til å sikre et samisk mediemangfold som evner å legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet, jf. forskriftens formål.

Departementet foreslo på dette grunnlaget å innta bestemmelser om at tilskuddet ikke kan overstige avisens driftskostnader, og at aviser som har en gjennomsnittlig driftsmargin inklusiv utbetalt produksjonstilskudd på over ti prosent de siste tre årene, får en tilsvarende avkortning i tilskuddet. Videre ble det foreslått endringer i beregningen av produksjonstilskuddet i § 8, ved at grunntilskuddet skal fordeles med like store beløp per utgave på samtlige aviser som oppfyller vilkårene. Dette hindrer at søkere med lav utgivelsesfrekvens mottar et uforholdsmessig høyt støttebeløp. De nye bestemmelsene i forskriftens §§ 8 og 8a trådte i kraft 23. oktober 2020.

Som nevnt er beregningen av støtte til samiske aviser etter dagens ordning basert på papirversjoner av de støtteberettigede avisene. I tillegg til å stimulere til flere utgivelser til flere utgivelser har regjeringen i mediestøttemeldingen²²² fra 2019 konkludert med å sende på høring et forslag om å gjøre tilskuddsordningen plattformnøytral, blant annet for å stimulere til et større samisk mediemangfold. Det ble uttalt følgende i meldingen:

«Fleire medium med den samiske befolkninga som målgruppe vil både kunne ha ein positiv effekt på bruksmangfaldet og bidra til å gjere dei samiske skriftspråka meir synlege. Begge dei samiske dagsavisene er i dag lokalisert i Finnmark. Ei plattformnøytral tilskotsordning vil òg kunne stimulere til meir mediemangfald i dei sørsamiske og lulesamiske samfunna eller til publikasjonar som bidreg til meir meiningsutveksling på tvers av dei samiske samfunna».

På denne bakgrunnen har Kulturdepartementet i Prop. 1 S (2020–2021) signalisert at en fullstendig revisjon av tilskuddsordningen for samiske medier er nært forestående. Forslaget er i skrivende stund ikke sendt på høring.

10.3 Nøkkeltall

10.3.1 Samlet bevilgning

Bevilgningen til samiske aviser og samiskspråklige avissider har økt betydelig de siste årene, fra i underkant av 13 millioner kroner i 2005 til over 25 millioner kroner i 2015, og 35,7 millioner kroner i 2021.

Tabell 52 – bevilgninger til samiske aviser og samiskspråklige avissider 2017–2021, samt foreslått tilskudd for 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tilskudd	27 500 000	28 100 000	33 770 000	45 800 000 ²²³	35 738 000	39 155 000

Kilde: Medietilsynet

²²² Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfald og armlengds avstand – Mediepolitikk for en ny tid.*, s. 70. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20182019/id2638833/>

²²³ SÁMI odasmagasiidna fikk tildelt omkring av 9,2 millioner kroner i støtte i 2020 for tilskuddsåret 2019, etter at avisen klaget på avslaget fra Medietilsynet i 2019 og Medieklagenemnda konkluderte med at Medietilsynet skulle behandle saken på nytt. Tildelingen til SÁMI odasmagasiidna for 2019, og deler av tildelingen for 2020, ble dekket inn gjennom en tilleggsbevilgning på 11,1 millioner kroner i 2020, se Innst. 181 S (2020–2021).

10.3.2 Antall søkere og tildeling

I mange år var det fire støttemottakere i ordningen, der to mottok produksjonstilskudd og to mottok tilskudd til samiskspråklige avissider. Én ny avis søkte om produksjonstilskudd i 2018, SÁMI ođasmagasiidna. Medietilsynet avsto søknaden da det var klart at avisen ikke hadde tilstrekkelig opplag for å oppfylle forskriftens vilkår. Avisen søkte på nytt i 2019 og fikk også da avslag. SÁMI ođasmagasiidna klaget, og etter klagebehandling i Medieklagenemnda med etterfølgende ny behandling av saken i Medietilsynet kom SÁMI ođasmagasiidna inn i støtteordningen med virkning fra tilskuddsåret 2019. Bakgrunnen for dette var at Medietilsynet opprinnelig ikke hadde akseptert gaveabonnement solgt til bedrifter som del av publikasjonens opplag. Medieklagenemnda kom imidlertid til at disse abonnementene skulle telles med i opplaget, og tilsynet kom etter en fornyet behandling til at SÁMI ođasmagasiidna da hadde kvalifiserende opplag i 2019.

Tabell 53 – antall mottatte søknader og antall søknader som ble innvilget 2019–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Antall søknader	4	6	5	5	6
Innvilgede søknader	4	4	5	5	Ikke ferdigbehandlet

Kilde: Medietilsynet

10.3.3 Fordeling mellom ulike grupper tilskuddsmottakere

Det er fem publikasjoner som får støtte etter ordningen for tilskudd til samiske aviser. Avisene Ságat, Ávvir og SÁMI ođasmagasiidna mottar produksjonstilskudd. Videre mottar avisene Lokalavisa NordSalten og Snåsningen tilskudd for avissider på lule- og sørsamisk. Tabell 54 viser fordelingen av tilskudd mellom de ulike gruppene tilskuddsmottakere i 2020.

Tabell 54 – fordeling av tilskudd mellom de ulike gruppene tilskuddsmottakere i 2020 (tall i hele kroner)

	Produksjonstilskudd til samiske aviser	Tilskudd til samiske avissider
Antall mottakere	3	2
Tilskudd i 2020	35 144 800	1 385 200
Gj.snittlig tilskudd per mottaker	11 714 933	692 600

Kilde: Medietilsynet

10.3.4 Prioriteringer

Etter forskriftens § 7 fastsetter Kulturdepartementet fordelingen av bevilgningen mellom de ulike tilskuddskategoriene, henholdsvis produksjonstilskudd, tilskudd til produksjon av avissider på lule- og sørsamisk og eventuelle øremerkede tilskudd. Etter denne bestemmelsen kan tilskuddet til lule- og sørsamiske sider utgjøre til sammen inntil fire prosent av bevilgningen. Unntaksvis fastsetter departementet øremerkede tilskudd. Et eksempel på dette var fordelingen for 2020, hvor Kulturdepartementet fastsatte at ekstrabevilgningen på 1 900 000 kroner for 2020 skulle fordeles (øremerkes) til mottakerne av produksjonstilskuddet, jf. forskriftens § 8.

Støtteordningen for samiske aviser omfatter både norskspråklige og samiskspråklige aviser, men gjennom fordelingsmodellen prioriteres samiskspråklig innhold. Dette gjøres ved at det variable tilskuddet for produksjonstilskuddet, og hele tilskuddet til avissider på lule- eller sørsamisk, kun tildeles aviser og avissider med innhold skrevet på de samiske språkene, se ytterligere beskrivelse i punkt 10.4.1. Bakgrunnen for prioriteringen er at samiskspråklige aviser har en viktig rolle for å bevare og utvikle de samiske språkene, samtidig som norskspråklige aviser rettet mot den samiske befolkningen er viktige for den delen av den samiske befolkningen som ikke behersker det samiske skriftspråket. Begge deler har dermed rett til støtte, men samiskspråklig innhold er prioritert.

Forskriften beskriver ingen ytterligere prioriteringer annet enn det som går fram av formålsbestemmelsen, som nevnt i punkt 10.1.1. Medietilsynet viser imidlertid til at selve innretningen av ordningen er en prioritering, ved at en snever gruppe mottakere har rett til støtte. Videre er Ságat, Ávvir og SÁMi ođasmagasiidna de avisene som har høyest støtteintensitet blant dem som får tilskudd gjennom de direkte mediestøtteordningene. Dette innebærer at samiske aviser som sådan er prioritert innenfor den direkte mediestøtten.

10.4 Tildelingskriterier

10.4.1 Søknad og fordeling

Tilskudd til samiske aviser og samiskspråklige avissider tildeles etter søknad. Aviser som ønsker støtte, må søke hvert år. Søknadsfristen er normalt i andre kvartal og søknadsbehandlingen er på høsten. Eksisterende støttmottakere mottar i utgangspunktet tre kvartalsvise forskudd, med endelig oppgjør når vedtak er fattet. Ordningen for tilskudd til samiske aviser har ikke et fagutvalg, slik flere andre direkte mediestøtteordninger har.

Det følger av forskriftens § 7 at Kulturdepartementet fastsetter fordelingen mellom tilskuddskategoriene ut fra bevilgningene for hvert enkelt år. Videre blir fordelingen mellom tilskuddsmottakerne innen de ulike tilskuddskategoriene fastsatt i forskriftens §§ 8, 8a og 9. Dette innebærer at Medietilsynet utarbeider utkast til fordeling basert på fordelingskriteriene i forskriften, men at Kulturdepartementet fastsetter den endelige fordelingen. Departementet har ikke fraveket forskriftens fordelingsmekanisme, men det har skjedd at ekstrabevilgninger har vært øremerket bestemte grupper mottakere, se punkt 10.3.4.

Antallet aktører som kvalifiserer for støtte, påvirker størrelsen på støttebeløp per aktør, da hele tilskuddet fordeles på kvalifiserte aktører etter forskriftsfestede fordelingsnøkler.

10.4.1.1 Produksjonstilskudd til samiske aviser

Etter forskriftens § 7 skal minst 96 prosent av den samlede bevilgningen til ordningen avsettes til produksjonstilskudd til samiske aviser. Produksjonstilskuddet består av et grunntilskudd og et variabelt tilskudd, jf. forskriftens § 8. Søkere som er berettiget til produksjonstilskudd, mottar både en andel av grunntilskuddet og det variable tilskuddet.

Bakgrunnen for oppdelingen er å stimulere til produksjon av innhold på de samiske skriftspråkene. Fordelingen innebærer at de avisene som produserer flest samiske avissider, mottar mest av det variable tilskuddet.

Grunntilskuddet utgjør 82,5 prosent av produksjonstilskuddet. For 2020 var summen 28 994 460 kroner. Tilskuddet fordeles med like store beløp per utgave på samtlige aviser som oppfyller vilkårene for produksjonstilskudd. Konkret innebærer fordelingen at Medietilsynet legger sammen totalt antall utgaver som samtlige aviser innenfor ordningen ga ut i foregående år. 82,5 prosent av bevilgningen til produksjonstilskuddet fordeles deretter til søkerne ut fra hvor stor andel av det totale antallet utgaver som den respektive søkeren hadde.

Det variable tilskuddet utgjør 17,5 prosent av produksjonstilskuddet. For 2020 var summen 6 150 340 kroner. Tilskuddet fordeles til søkerne ut fra antall utgivelser multiplisert med antall produserte sider samisk tekst.

Det er tatt inn avkortningsregler for å beregne av produksjonstilskudd i forskriftens § 8a. Etter bestemmelsens første ledd kan en avis ikke motta mer i tilskudd enn avisens samlede driftskostnader året før den får tilskudd. Etter bestemmelsens andre ledd får aviser som har en gjennomsnittlig driftsmargin på over ti prosent de siste tre årene, inklusiv utbetalt tilskudd, en avkortning i grunntilskuddet. Avkortningen skal bringe driftsmarginen ned til ti prosent.

Tilskudd til avissider på lule- og sørsamisk

Inntil fire prosent av den samlede bevilgningen til ordningen avsettes til tilskudd til avissider på lule- og sørsamisk. Tilskuddet beregnes ut fra antall utgivelser multiplisert med antall sider med egenprodusert nyhets- og aktualitetsstoff på lule- eller sørsamisk, jf. forskriftens § 9.

10.4.2 Klage

Søkere kan klage på vedtak fattet av Medietilsynet etter denne ordningen.

Medieklagenemnda er klageinstans. Historisk har det vært få klagesaker. Imidlertid har det de siste årene vært flere klager knyttet til søknadene fra SÁMI ođasmagasiidna. I 2019 fikk SÁMI ođasmagasiidna avslag på søknad om produksjonstilskudd. Avisen fikk medhold i klagen etter behandling i Medieklagenemnda. Etter ny saksbehandling i Medietilsynet kom SÁMI ođasmagasiidna inn i støtteordningen med virkning fra tilskuddsåret 2019. Dette resulterte i at Sálas-Sámi Lágádus Ja Aviisasearvi (Samisk forlegger- og avisforening), som er en interesseorganisasjon for forlags- og utgivervirksomhet i Sápmi, påklaget vedtakene for SÁMI ođasmagasiidna. Sálas oppga i klagen at Medietilsynets to vedtak om tildeling av tilskudd til samiske aviser til SÁMI ođasmagasiidna for henholdsvis 2019 og 2020 var ugyldige, og ba om at publikasjonen ikke tildeles tilskudd til samiske aviser for hverken 2019 eller 2020. Til støtte for klagen ble det ført opp feil ved rettsanvendelsen, saksbehandlingen og faktum. Klagen er for tiden til behandling i Medieklagenemnda. Videre klaget SÁMI ođasmagasiidna på avkortningen av tilskudd etter forskriftens § 8a for tildelingen for 2020. Også denne klagen er for tiden til behandling i Medieklagenemnda.

10.5 Tilskuddsordningens treffsikkerhet

10.5.1 Når tilskuddsordningen fram til riktig gruppe mottakere?

Tilskuddsordningen for samiske aviser er en støtteordning som skal legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet, jf. forskriftens § 1. Forskriften fastsetter klare vilkår for hvilke aktører som er kan få støtte. I dag mottar tre aviser produksjonstilskudd, hvorav to dagsaviser og én ukeavis. Samtlige aviser inneholder delvis eller bare samiskspråklig innhold. Videre mottar to aviser tilskudd for samiskspråklige avissider. Avisene publiserer avissider på henholdsvis lule- og sørsamisk. På denne bakgrunnen er det klart at det ytes tilskudd til samiske aviser og samiskspråklige avissider som støtter opp under ordningens formål.

Mediemangfoldsutvalget²²⁴ pekte på at ordningen i liten grad gir «de samiske aviser insitament til å satse på digitale forretningsmodeller». Mediemangfoldsutvalget foreslo derfor å gjøre tilskuddet plattformnøytralt, slik at ordningen i større grad kan stimulere til innovasjon og mer effektiv distribusjon. Regjeringen har fulgt opp dette i mediestøttemeldingen,²²⁵ og har til hensikt å sende på høring et forslag om en plattformnøytral støtteordning innen kort tid.

Medietilsynet vurderer at det er mulig å oppnå økt digital satsing og flere digitale abonnenter ved å gjøre ordningen plattformnøytral. Etter tilsynets vurdering er dette et nødvendig tiltak for å tilpasse støtteordningen medieutviklingen og nye brukervaner. En plattformnøytral ordning legger til rette for nødvendig digital omstilling i avisene, noe som igjen gjør det enklere å treffe brukerne på de plattformene der de er. En slik endring fører trolig også til økt mediemangfold i form av flere publikasjoner som er rettet mot den samiske befolkningen, da muligheten for tilskudd kan gjøre at flere starter digitale aviser.

Medietilsynet har kommet til at ordningen i utgangspunktet når fram til riktig gruppe mottakere, men at det er mulig å gjøre endringer som kan bidra til økt mediemangfold og økt tilgjengelighet for målgruppen. Disse tiltakene kan dermed bidra til å øke treffsikkerheten slik at man bedre oppnår formålet med ordningen.

Videre viser Medietilsynet til at medier som produserer saker på nordsamisk, ikke kan søke om tilskudd etter dagens ordning på samme måte som aviser som produserer samiske avissider på sør- og lulesamisk. Lulesamisk og sørsamisk er minoritetsspråk også i samisk sammenheng, men alle de tre samiske språkene, inkludert nordsamisk, er karakterisert som truede språk. Medietilsynet mener det er viktig å sikre at ordningen bidrar til å bevare og utvikle alle de samiske språkene som bruks- og samhandlingsspråk. Medietilsynet foreslår derfor å gi insentiver til å produsere saker på nordsamisk, da dette vil være et godt tilskudd til det samiske mediemangfoldet. Se ytterligere vurderinger i punkt 10.8.3.1.1.

²²⁴ NOU 2017: 7, *Det norske mediemangfoldet — En styrket mediepolitikk for borgerne*, punkt 8.5.6 Samiske aviser. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-7/id2541723/>

²²⁵ Meld. St. 17 (2018-2019) *Mangfold og armlengds avstand – Mediepolitikk for en ny tid*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20182019/id2638833/>

10.5.2 Treffsikkerheten for tilskuddsordningens kategorier og satser

Kulturdepartementet fastsetter årlig fordelingen mellom henholdsvis produksjonstilskudd til samiske aviser og tilskudd til samiskspråklige avissider. Tilskuddet til lule- og sørsamiske avissider utgjør til sammen inntil fire prosent av bevilgningen.

Publikasjonene må kvalifisere som «samisk avis» for å motta produksjonstilskudd. Dette innebærer at publikasjonen må ha «den samiske befolkningen som hovedmålgruppe», se forskriftens § 3. De samiske dagsavisene og fådagersavisene spiller en sentral rolle for mediemangfoldet for den samiske befolkningen, da de publiserer dagsaktuelle oppdateringer om samfunnsviktige forhold til denne målgruppen. På denne måten sikres den demokratiske infrastrukturen i det samiske samfunnet. Etter Medietilsynets vurdering bidrar avisene som mottar produksjonstilskudd, på denne måten i størst grad til å oppnå forskriftens formål om å «legge til rette for demokratisk debatt og meningsdanning i det samiske samfunnet». I tillegg er det disse avisene som publiserer mest samiskspråklig innhold og dermed i størst grad oppfyller forskriftens formål om å legge til rette for språkutvikling i det samiske samfunnet. Medietilsynet vurderer derfor at satsene som avsettes til henholdsvis produksjonstilskudd til samiske aviser og tilskudd til samiskspråklige avissider, er treffsikke, da satsene sikrer at de avisene som i størst grad bidrar til å nå formålet med ordningen, også får mest i støtte. Imidlertid mener Medietilsynet at kategorien «produksjonstilskudd» ikke er treffsikker, da kategorien omfatter både dagsaviser og fådagersaviser, og at dette gir uheldige utslag i beregningen av tilskudd til tilskuddsmottakerne, se punkt 10.5.2.1.

Fordelingen av tilskudd innenfor de ulike tilskuddskategoriene er svært forskjellig. Medietilsynet har derfor vurdert hvor treffsikker hver enkelt kategori og de ulike satsene innenfor denne tilskuddsordningen er.

10.5.2.1 Treffsikkerheten for kategorier og satser for produksjonstilskudd til samiske aviser

Vurdering av kategorien produksjonstilskudd til samiske aviser

Medietilsynet vurderer at kategorien produksjonstilskudd til samiske aviser ikke er tilstrekkelig treffsikker. Dette skyldes at dagsaviser og ukeaviser etter dagens ordning inngår i samme kategori, noe som medfører at nye aktører svekker inntektsgrunnlaget for de samiske dagsavisene som allerede er inne i ordningen. Dette er uheldig, da de samiske dagsavisene har et økonomisk driftsgrunnlag som gjør dem svært sårbare for endringer i tildelt tilskuddsbeløp.

De to samiske avisene Ávvir og Ságat har utkommet som dagsaviser fra 2008, og var i en årrekke de eneste som mottok produksjonstilskudd etter ordningen. Begge avisene får dekket en vesentlig andel av driftskostnadene gjennom ordningen, og er avhengige av offentlig tilskudd for å opprettholde driften på dagens nivå. I årene 2018–2020 dekket tilskuddet 89–99 prosent av kostnadene til Ávvir, og 64–69 prosent av kostnadene til Ságat. Den høye støtteintensiteten skyldes dels at markedet for samiske aviser er begrenset, og



dels merkostnader ved å produsere samiskspråklige aviser. Dette gjelder i hovedsak kostnader knyttet til oversettelse av eksternt stoff og annonser.

Den høye statlige finansieringsgraden for de samiske dagsavisene innebærer at Ávvir og Sáágat er svært sårbare for endringer i tildelt tilskuddsbeløp per år. Tilskuddsordningen er rammestyrkt. Det betyr at dersom en ny aktør kommer inn i ordningen, tar denne aktøren en andel av tilskuddet fra de samiske dagsavisene. Dermed svekkes disse avisenes driftsgrunnlag. Dette skjedde i 2019, da en tredje aktør, SÁMi ođasmagasiidna, kom inn i ordningen og fikk produksjonstilskudd. SÁMi ođasmagasiidna er en samiskspråklig ukeavis som anses som et positivt tilskudd til det samiske mediemangfoldet. Imidlertid innebærer tildeling av tilskudd til SÁMi ođasmagasiidna at rammebetingelsene for de samiske dagsavisene svekkes. Dette kan igjen medføre at avisene må redusere driftsutgiftene og i verste fall også utgivelseshyppigheten. Effektene av at SÁMi ođasmagasiidna har kommet inn i ordningen, er i 2019 og 2020 motvirket ved tilleggsbevilgninger.

Medietilsynet vurderer det som svært uheldig at situasjonen for de samiske dagsavisene er så uforutsigbar som den er etter dagens ordning. Støttenivået for disse avisene kan variere betydelig fra ett år til et annet, avhengig av om det kommer nye ukeaviser inn i ordningen. Medietilsynet ser også at det at dagsaviser og ukeaviser er omfattet av samme ordningen, kan svekke ordningens treffsikkerhet. Dagsaviser har en annen funksjon som informasjonskilde og debattforum enn en ukeavis, mens ukeaviser på sin side har en langt lavere og mindre ressurskrevende produksjon enn dagsaviser. Mye taler derfor for at det ikke er heldig at de to avistypene får beregnet tilskudd ut fra like vilkår, når de er såpass ulike i sin innretning.

Etter Medietilsynets vurdering foreligger det en markedssvikt for de samiske dagsavisene, da det er klart at de ikke kan fortsette driften på dagens nivå uten tilskudd fra staten på det nivået de får per i dag. Den høye støtteintensiteten er en forutsetning for en høy utgivelsesfrekvens for dagsavisene. Medietilsynet vurderer derfor at de samiske dagsavisene bør skjermes mot følgene av at nye fådagersaviser/ukeaviser kommer inn i tilskuddsordningen og får tildelt deler av tilskuddet som tidligere har vært fordelt mellom dagsavisene. Samtidig vurderer Medietilsynet at samiske fådagersaviser/ukeaviser også bidrar til økt samisk mediemangfold, og at slike medier fortsatt bør få produksjonstilskudd. Medietilsynet har kommet til at problemstillingen kan løses ved at det innføres nye tilskuddskategorier for henholdsvis høyfrekvente og lavfrekvente nyhets- og aktualitetsmedier, se forslag i punkt 10.8.

Vurdering av satser for produksjonstilskuddet

Produksjonstilskuddet blir fordelt med 82,5 prosent grunntilskudd og 17,5 prosent variabelt tilskudd. Grunntilskuddet fordeles med like store beløp per utgave på samtlige aviser som oppfyller vilkårene for produksjonstilskudd. Medietilsynet vurderer at fordelingen av grunntilskuddet er treffsikker, da de avisene som produserer flest utgaver, får mest i tilskudd. Det variable tilskuddet fordeles ut fra antall utgivelser multiplisert med antall produserte sider samisk tekst. Bakgrunnen for prioriteringen er at samiskspråklige aviser har en viktig rolle for å bevare og utvikle de samiske språkene. Medietilsynet har vurdert at det variable tilskuddet

gir insentiver til å produsere samiskspråklig innhold, og dermed bidrar til å oppfylle forskriftens formål. Medietilsynet vurderer derfor at skillet mellom grunntilskudd og variabelt tilskudd er treffsikkert. Imidlertid ser Medietilsynet at fordelingsnøkkelen må endres dersom tilskuddsordningen gjøres plattformnøytral, da dagens fordeling baserer seg på «antall utgaver» og «antall produserte sider samisk tekst», og disse begrepene ikke reflekterer nettbasert journalistisk produksjon og distribusjon, se forslag i punkt 10.8.

Treffsikkerheten for kategorier og satser for tilskudd til samiskspråklige avissider

Tilskudd til avissider på lule- og sørsamisk beregnes ut fra antall utgivelser multiplisert med antall sider med egenprodusert nyhets- og aktualitetsstoff på lule- eller sørsamisk. Denne delen av tilskuddet skal stimulere til produksjon av samiskspråklig innhold. Det er klart at mottakerne av tilskuddet produserer slikt innhold, og at tilskuddet på denne måten bidrar til det samiskspråklige mediemangfoldet. Videre er fordelingen rettferdig, da avisen med mest samiskspråklig innhold får størst tilskudd. Etter Medietilsynets vurdering har kategorier og satser for tilskudd til samiskspråklige avissider høy treffsikkerhet.

10.5.3 Blir tilskuddet brukt i samsvar med intensjonen og tildelingskriteriene for tilskuddsordningen (korrekt ressursanvendelse)?

Medietilsynet vurderer det slik at tilskuddet til samiske aviser blir brukt i samsvar med intensjonen og tildelingskriteriene, da det er klart at støttemottakerne både hver for seg og samlet bidrar til å legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet.

Medietilsynet ser at dette særlig gjelder de samiske dagsavisene, henholdsvis den samiskspråklige avisen Ávvir og den norskspråklige avisen Sápat. Uten disse aktørene ville ikke den samiske befolkningen i Norge hatt tilgang til uavhengige dagsaviser med den samiske befolkningen som hovedmålgruppe.

Ukeaviser bidrar også til mediemangfoldet i den samiske befolkningen, og Medietilsynet ser det som viktig å stimulere til at denne type medier blir utgitt.

Medietilsynet vurderer videre at tilskuddet til samiskspråklige avissider bidrar til å styrke språkutvikling i det samiske samfunnet, og til økt mediemangfold for den samiske befolkningen.

10.6 Måloppnåelse

10.6.1 Hvilke resultater og effekter gir tilskuddsordningen for målgruppen?

Som nevnt i punkt 10.4 fordeles tilskudd på henholdsvis produksjonstilskudd til samiske aviser og tilskudd til samiskspråklige avissider. Tildelingskriteriene og fordelingen mellom disse tilskuddskategoriene er forskjellige, og Medietilsynet har derfor vurdert resultater og effekter for målgruppen ut fra tilskuddskategoriene.

10.6.1.1 Vurdering av resultater og effekter for samiske aviser som mottar produksjonstilskudd

Ávvir og Ságat har utkommet som dagsaviser fra 2008. Avisene har opplyst om følgende opplagstall de siste fem årene.

Tabell 55 – netto opplagstall for avisene Ávvir og Ságat 2016–2019

	2016	2017	2018	2019	2020
Ávvir	1 031	1 034	1 157	1 201	1 269
Ságat	2 928	2 942	3 013	3 032	3 024

Kilde: Medietilsynet

I 2020 mottok Ávvir og Ságat henholdsvis 19,03 millioner og 14,45 millioner kroner i tilskudd. Ávvir hadde 244 utgaver og Ságat 248 utgaver. Med opplag på 1 269 og 3 024 mottok de to avisene henholdsvis 61,45 kroner og 19,27 kroner i støtte per eksemplar. Tilsvarende beregning for 2016 viste at de to avisene mottok 58,66 kroner og 15,54 kroner i støtte per eksemplar. Mediestøtteutvalget gjorde følgende vurdering av støtteintensitet per utgave for 2016 i sin utredning fra 2017:²²⁶ «Utvalget antar at den høye støtten per eksemplar kan ha bidratt til at de to avisene har kunnet opprettholde en høy utgivelsesfrekvens og en oppdatert nyhetsdekning. Det kan ha bidratt positivt til bruksmangfoldet til samiske borgere i avisenes dekningsområde.»

Medietilsynet viser til at tilskuddet per utgave har holdt seg relativt stabilt de siste årene. Videre har opplagstallene for de samiske dagsavisene vært stabile, med en svak økning over en lengre periode. Etter Medietilsynets vurdering innebærer den høye støtteintensiteten per utgave at avisene har kunnet opprettholde en høy utgivelsesfrekvens.

Når det gjelder ukeavisen SÁMi ođasmagasiidna, viser Medietilsynet til at publikasjonen mottok 181,3 kroner i støtte per eksemplar i 2019. Tilskuddet var tre ganger så høyt som driftskostnadene dette året. Grunnen til at publikasjonen fikk dekket en så høy andel av driftskostnadene i 2019, var at det ikke var innført et støttetak i ordningen. Et støttetak ble imidlertid innført som ny § 8a i forskriften med virkning fra tilskuddsåret 2020. Støttetaket innebærer blant annet at en publikasjon ikke kan få tildelt mer i støtte enn avisens samlede driftskostnader året før tilskudd ytes. Samtidig ble beregningen av produksjonstilskuddet endret for å bedre reflektere utgivelsesfrekvensen til avisene som mottar tilskudd. I 2020 ble tilskuddet til SÁMi ođasmagasiidna derfor begrenset på bakgrunn av endringene i forskriften. Avisen fikk da 61,87 kroner per eksemplar, og tilskuddet dekket halvparten av kostnadene. Medietilsynet har på denne bakgrunnen kommet til at SÁMi ođasmagasiidna har hatt høy effekt av støtten for tilskuddsårene 2019 og 2020, og at støtten mest sannsynlig har bidratt til at publikasjonen har kunnet holde fram med å gi ut en ukentlig utgave.

²²⁶ NOU 2017: 7, *Det norske mediemangfoldet — En styrket mediepolitikk for borgerne*, punkt 8.5.6 Samiske aviser

10.6.1.2 Vurdering av resultater og effekter for aviser som mottar tilskudd til samiske avissider

Lokalavisa NordSalten og Snåsningen har i en årrekke mottatt tilskudd for å produsere avissider på henholdsvis lule- og sørsamisk. Avisene har rapportert antall avissider i perioden 2016–2020, se tabell 56.

Tabell 56 – egenproduserte samiske avissider 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Lokalavisa Nordsalten	61	60	58	58	60
Snåsningen	49	50	50	55	52

Kilde: Medietilsynet

Medietilsynet viser til at antall produserte avissider på lule- og sørsamisk har holdt seg stabilt over en lengre periode. I 2020 mottok avisene i snitt 12 258 kroner per publiserte samiske avisside. Etter Medietilsynets vurdering innebærer den høye støtteintensiteten per samiske avisside at avisene har kunnet opprettholde egenproduksjon av samiskspråklige avissider.

10.6.2 Hvilke resultater og effekter gir tilskuddsordningen for samfunnet?

Som nevnt i punkt 10.1.1 er formålet med tilskuddsordningen for samiske aviser å legge til rette for demokratisk debatt, meningsdanning og språkutvikling i det samiske samfunnet. Medietilsynet viser til at pressefrihet og godt fungerende medier er en avgjørende forutsetning for ytringsfrihet, rettssikkerhet og et levende demokrati. Dette gjelder også for det samiske samfunnet. Grunnlovens § 100 slår fast myndighetenes ansvar for å «legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Ansvarer omfatter ikke minst å legge til rette for ytringsfrihet og demokratisk deltakelse for ulike minoritetsgrupper. Formålet er å opprettholde en infrastruktur av medier som kan fungere som ytringskanaler og tilby mangfoldig og troverdig informasjon for alle grupper i samfunnet. Videre har Grunnloven en egen bestemmelse knyttet til den samiske folkegruppen i § 108, som lyder:

«Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv.»

I tillegg til Grunnlovens bestemmelser gjelder ILO-konvensjonen (urfolkskonvensjonen), som ble ratifisert 20. juni 1990 og trådte i kraft 5. september 1991. Det ble da bestemt at konvensjonen for Norges del gjelder samene i Norge. Konvensjonen har klare bestemmelser om urfolks rett til selv å bestemme over sin kulturelle utvikling, til å lære å bruke eget språk og til å opprette egne institusjoner som skal representere dem overfor myndighetene. Konvensjonen anerkjenner videre urfolks ønsker om, og behov for, å ha kontroll over egne institusjoner, sin egen livsform og økonomiske utvikling. Dette innebærer en anerkjennelse av urfolks ønske om å opprettholde og videreutvikle sin egen identitet, sitt eget språk og sin egen religion, innenfor rammen av de statene de lever i. Når det gjelder samiske aviser, er det særlig verdt å merke seg bestemmelsene i artikkel 28 nummer 3, som lyder slik:

«Det skal treffes tiltak for å bevare og fremme utvikling og bruk av de opprinnelige språk for vedkommende folk.»

Videre ble den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk vedtatt i 1992. Norge ratifiserte minoritetsspråkpakten i 1993, og den begynte å gjelde 1. mars 1998. Nordsamisk, sørsamisk og lulesamisk, samt noen øvrige ikke-samiske språk, er definert som minoritetsspråk i Norge, og dermed beskyttet av minoritetsspråkpakten.

Minoritetsspråkpakten har mer detaljerte og mer omfattende regler om språkrettigheter enn Rammekonvensjonen om vern av nasjonale minoriteter. Når det gjelder de samiske avisene, er det særlig verdt å merke seg bestemmelsene i artikkel 7:

Artikkel 11 «Media»

«(...) e.

i. å oppmuntre og/eller lette opprettelsen og/eller opprettholdelsen av minst en avis på regions- eller minoritets-språkene; eller

ii. å oppmuntre og/eller lette jevnlig utgivelse av avisartikler på regions- eller minoritets-språkene;

f.

i. å dekke tilleggskostnadene for de media som benytter regions- eller minoritets-språk, der hvor loven åpner for økonomisk støtte til media i sin alminnelighet; (...)»

Medietilsynets mener at tilskuddet til samiske aviser har vært avgjørende for å opprettholde to samiske dagsaviser. Ordningen har også bidratt til opprettelsen av en samiskspråklig ukeavis. Videre har tilskuddet vært avgjørende for å få publisert artikler på sør- og lulesamisk. Medietilsynet vurderer at tilskuddet til samiske aviser i høy grad bidrar til å opprettholde den demokratiske infrastrukturen i det samiske samfunnet. Denne infrastrukturrollen som mediene er tillagt, er også bakgrunnen for de statlige virkemidlene som skal fremme mediemangfold generelt. Medietilsynet viser til at ordningen om tilskudd til samiske aviser også har bidratt til å oppfylle Norges folkerettslige forpliktelser, både ved at det legges til rette for samiske aviser og samiske avissider, og at disse også får særskilt støtte. På denne måten har tilskuddet hatt gode resultater og effekter for samfunnet generelt og den samiske befolkningen i Norge spesielt.

Videre mener Medietilsynet at ordningen også er viktig for språkutviklingen i det samiske samfunnet. Medias rolle i språkutviklingen for samisk språk ble også vurdert i utredningen NOU 2016: 18 «Hjertespråket – Forslag til lovverk, tiltak og ordninger for samiske språk», hvor det står følgende om bruk av samisk språk i media i punkt 18:

«For å styrke samiske språk er det nødvendig med flere samfunnsområder hvor språkene er nyttige og nødvendige for forståelse og kommunikasjon. Først og fremst er det viktig at samiske språk brukes i media og litteratur. Gjennom slik bruk vil den enkelte kunne møte språket sitt og utvide sitt ordforråd. Media vil kunne være en viktig formidler av ny terminologi og være med på å alminneliggjøre bruk av ord og vendinger og samtidig gjøre språkbrukerne mer sikker på sitt eget språk. Det ligger store muligheter som ikke er utnyttet i bruk av språk i media som en styrkende faktor i utvikling og bruk av sørsamisk og lulesamisk språk.»



Videre har utvalget i NOU 2016: 18 gjort følgende vurdering av Ávvir spesielt i boks 18.1:

«NRK Sápmi og avisen Ávvir spiller en viktig rolle som formidlere av nordsamisk språk og samisk kultur.»

Samtidig som ordningen om tilskudd til samiske aviser er viktig for de samiske skriftspråkene, viser Medietilsynet til at norskspråklige aviser som er rettet mot den samiske befolkningen, er viktige for den delen av den samiske befolkningen som ikke behersker det samiske skriftspråket. Dette innebærer at begge typer aviser er viktige for mediemangfoldet i den samiske befolkningen.

Imidlertid omfatter tilskuddsordningen i dag kun papiraviser, og ordningen er dermed ikke plattformnøytral. Nettutgavene teller derfor ikke med når det beregnes tilskudd. I Meld. St. 17 (2018–2019) konkluderte regjeringen med at det skal høres et forslag om å gjøre tilskuddsordningen plattformnøytral, blant annet for å kunne stimulere til et større samisk mediemangfold:

«Fleire medium med den samiske befolkninga som målgruppe vil både kunne ha ein positiv effekt på bruksmangfaldet og bidra til å gjere dei samiske skriftspråka meir synlege. Begge dei samiske dagsavisene er i dag lokalisert i Finnmark. Ei plattformnøytral tilskotsordning vil òg kunne stimulere til meir mediemangfald i dei sørsamiske og lulesamiske samfunna eller til publikasjonar som bidreg til meir meningsutveksling på tvers av dei samiske samfunna».

Siden ordningen er papirbasert, reflekterer den ikke den digitale medieutviklingen. Medietilsynet vurderer derfor at ordningen bør gjøres plattformnøytral, og foreslår i punkt 10.8 hvordan en slik omlegging bør utformes. Medietilsynet mener at ordningen kan få enda større effekter for samfunnet ved at den gjøres plattformnøytral, fordi samiske aviser i større grad da blir tilgjengelige for den samiske befolkningen. Samtidig er oppstartskostnadene for digitale publikasjoner lavere enn for papirpublikasjoner. Når tilskudd også kan gis til digitale publikasjoner, kan det bidra til at nye tilbud etableres, og dette kan igjen føre til økt mediemangfold.

10.7 Behov for omfordeling mellom ulike grupper tilskuddsmottakere

Medietilsynet foreslår i punkt 10.8 å opprettholde dagens inndeling av kategorier tilskuddsmottakere (produksjonstilskudd og tilskudd til egenproduserte avissider på samisk). Tilsynet foreslår imidlertid å dele produksjonstilskuddet i to, og å utvide tilskudd til egenproduserte sider til å også omfatte egenproduserte saker på nordsamisk. Videre foreslår Medietilsynet en ny beregningsmodell. Endringene gjør etter Medietilsynets vurdering ordningen samlet sett mer treffsikker.

De foreslåtte endringene vil etter Medietilsynets vurdering medføre at bevilgningen til ordningen må økes, se punkt 10.9. Dersom bevilgningen ikke økes, innebærer endringsforslagene en omfordeling mellom dagens tilskuddsmottakere. Medietilsynet har ikke vurdert effektene av en eventuell omfordeling, da dette avhenger av hvilke satser som fastsettes for de nye tilskuddskategoriene. Imidlertid mener Medietilsynet at en omfordeling er svært uheldig for dagens tilskuddsmottakere, og at dette kan redusere måloppnåelsen for ordningen samlet sett. Årsaken er at redusert støtteintensitet til de samiske dagsavisene kan innebære at de må redusere utgivelseshyppigheten. En samlet omtale og vurdering av forslag til endringer av ordningen er tatt med i punkt 10.8.

10.8 Behov for endringer i tilskuddsordningen for å bedre måloppnåelsen

10.8.1 Plattformnøytralitet, forslag om ny forskrift og endring av forskriftens navn

Som nevnt tidligere i utredningen, er ordningen om tilskudd til samiske aviser i dag papirbasert. Den reflekterer etter Medietilsynets vurdering ikke den digitale medieutviklingen, og bør derfor gjøres plattformnøytral.

Medietilsynet foreslår for det første at det ikke lenger skal stilles krav om at støttemottakeren må utgi papiravis, eller at støttebeløpet beregnes ut fra antall publiserte sider. En slik endring åpner for at også medier som utelukkende publiserer digitalt, kan få støtte.

Videre foreslås det å endre fordelingskriteriene, slik at det tas hensyn til digitale utgivelser ved beregning av støtte. Dette betyr at alle publiseringsplattformer trekkes inn i beregningen av antall abonnement og antall utgivelser, ikke bare papiraviser.

Medietilsynet viser til at tilskudd til samiske aviser er et driftstilskudd. Dette er også presisert i formålsbestemmelsen til ordningen i mediestøtteleven § 6, andre ledd første punktum. Medietilsynet foreslår på dette grunnlaget at forskriften bør bytte navn til «driftstilskudd til samiske nyhets- og aktualitetsmedier».

Medietilsynet har en rekke endringsforslag, både knyttet til plattformnøytralitet, kvalifikasjonsvilkår, fordeling av tilskudd mv. Samlet har tilsynet vurdert at omfanget av endringsforslagene, sett i sammenheng med at ordlyden i forskriftsteksten ikke er oppdatert på flere år, tilsier at hele forskriften om tilskudd til samiske aviser bør oppheves og erstattes med en ny plattformnøytral forskrift. Derfor legger ikke Medietilsynet fram konkrete endringsforslag i dagens bestemmelser. Medietilsynet har imidlertid forslag til hva eventuelt nye bestemmelser bør omfatte.

10.8.2 Kvalifikasjonsvilkår

Forskriftens § 4 angir vilkårene for å kvalifisere for tilskudd etter ordningen. Samtlige søkere må oppfylle vilkårene, både søkere til produksjonstilskudd og søkere til tilskudd til avissider på lule- og sørsamisk.

Bestemmelsene knyttet til opplag og antall utgaver ble utformet og tatt i bruk i forvaltningen av tilskuddsordningen mens det ennå kun ble gitt ut papiraviser. I dag er det vanlig at medier også publiseres digitalt. Utgavebegrepet, og i noen grad dagens beregning av medienes opplag, har imidlertid vist seg å ha betydelige svakheter i en digital medieverden.

Medietilsynet foreslår derfor å endre kriteriene for kvalifisering. Tilsynet presiserer at samtlige kvalifikasjonsvilkår i § 4 må være oppfylt for alle søkere til ordningen etter dagens forskrift. Medietilsynet foreslår å videreføre denne systematikken, men å samtidig innføre særskilte kvalifikasjonsvilkår for tilskuddskategoriene «produksjonstilskudd» og «tilskudd til saker på samisk».

10.8.2.1 Innholdskriterier

Skal en avis kvalifisere for tilskudd etter forskriften, må den etter gjeldende rett ha et nyhets- og aktualitetsinnhold av «dagspressekarakter». Medietilsynet vurderer her om ordlyden i bestemmelsen bør endres for å reflektere at støtteordningen gjøres plattformnøytral.

Begrepet dagspressekarakter ble tidligere brukt i produksjonstilskuddsordningen for nyhets- og aktualitetsmedier i forskrift av 26. november 2009 nr. 1409. Det ble lagt til grunn at aviser som ble publisert jevnlig på papir, i de fleste tilfeller inneholdt et bredt tilfang av nyhets- og aktualitetsstoff. Det ble dermed ikke ansett nødvendig med detaljerte innholdsvilkår. Vilkåret om dagspressekarakter ble ikke videreført da produksjonstilskuddsforskriften til nyhets- og aktualitetsmedier ble gjort plattformnøytral i 2014. Det er likevel, både i forarbeidene og gjennom forvaltningspraksis ut fra formålsbetraktninger, lagt til grunn et krav om løpende nyhetsdekning hos medier som har rett på støtte etter ordningen. Dette er også stadfestet av Medieklagenemnda i sak 2020/0243 (Dagbladet Pluss).

Medietilsynet mener at forskriften om tilskudd til samiske aviser fortsatt bør ha som uttrykkelig vilkår at mediet må være dagsaktuelt. Begrepet «dagspressekarakter» henviser etter tilsynets vurdering til publikasjoner som utgis på papir. Medietilsynet foreslår derfor å endre ordlyden i forskriften, slik at den blir plattformnøytral. Forslaget er å gi tilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier som har en løpende journalistisk produksjon og formidling av nyhets- og aktualitetsstoff. Med begrepet «løpende» menes at det fortsatt skal stilles krav om dagspressekarakter/dagsaktualitet for samtlige søkere til ordningen. De som får produksjonstilskudd, må i tillegg oppfylle kravet om å ha en bred journalistisk dekning av ulike samfunnsområder.

10.8.2.2 Innholdskriterier for samiske nyhets- og aktualitetsmedier

Medietilsynet ser at kravet til bredde i innholdet ikke har vært reflektert i gjeldende forskrift. Imidlertid mener Medietilsynet at et slikt breddekrav bør innføres for samiske nyhets- og aktualitetsmedier som mottar produksjonstilskudd etter ordningen for samiske aviser.

I den generelle ordningen for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier ble det i høringsnotatet til den plattformnøytrale støtteordningen²²⁷ lagt til grunn at innholdet ville bli et langt viktigere avgrensningskriterium for nettavisene enn det hadde vært for papiravisene. Etter at den plattformnøytrale forskriften trådte i kraft i 2014, har både medietilbudet og forretningsmodellene utviklet seg, og praksis har vist at innholdskriteriene har fått økt betydning som kvalifikasjonskriterium. Digitaliseringen har redusert etableringshindre for nye typer publikasjoner, ved at distribusjonskostnadene er lavere digitalt enn for papir. Dette har åpnet for nye digitale nisjepublikasjoner som det ikke nødvendigvis er markedsgrunnlag for på papir. Medietilsynet vurderer at den samme utviklingen også kommer til å gjelde for samiske nyhets- og aktualitetsmedier når ordningen gjøres plattformnøytral.

Produksjonstilskuddet til samiske aviser skal, ut fra sitt formål, stimulere den brede journalistiske dekningen og en god nyhetsproduksjon i det samiske samfunnet, med redaktørstyrte medier som følger nasjonale og/eller regionale og lokale forvaltningsnivåer og maktstrukturer i samfunnet tett. De redaktørstyrte journalistiske mediene er sentrale for å fremme ytringsfrihet og et godt demokrati og for tilknytning og engasjement i den samiske befolkningen i Norge. Ettersom det finnes få eller ingen alternativer til de eksisterende aktørene i det samiske mediemarkedet, er det også mer prekært å sikre at støtten går til de allmenne journalistiske breddemediene som oppfyller den viktige demokratiske funksjonen gjennom kritisk og undersøkende journalistikk og meningsutveksling i den samiske befolkningen i Norge.

På denne bakgrunn foreslår Medietilsynet å innføre en ny bestemmelse i forskriften som stiller krav til innholdsmessig bredde, og krav om at mediet må ha journalistisk innhold fra flere ulike sider ved det samiske samfunnet. Medietilsynet har imidlertid vurdert at et krav til bredde i ordningen om tilskudd til samiske aviser ikke er direkte sammenfallende med breddekravet i den generelle ordningen om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Det er fordi samiske aviser som mottar støtte etter denne ordningen, har en annen målgruppe og et annet formål, og ulike hensyn gjøres gjeldende i de ulike ordningene. Breddekravet i denne ordningen må forstås som journalistisk dekning av ulike samfunnsområder som har betydning for den samiske befolkningen i Norge.

Medietilsynet presiserer at bestemmelsen med det nye breddekravet kommer i tillegg til kravet til at mediet må kvalifisere som et «samisk nyhets- og aktualitetsmedium» etter § 3 i dagens forskrift, og kravet til at innholdet må være dagsaktuelt etter § 4 første ledd nummer 1. Konkret innebærer dette at kvalifiserende mediers hovedinnhold må omfatte forhold som legger til rette for at den samiske folkegruppen i Norge kan utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Videre må innholdet være dagsaktuelt og ha en tilstrekkelig bredde i tema og sjanger. Medietilsynet presiserer at innholdskravene i stor grad er en videreføring av gjeldende rett, med unntak av breddekravet. Videre presiseres det at innføringen av breddekravet ikke skal påvirke de eksisterende dagsavisenes posisjon som støtemottakere, forutsatt at de fortsatt oppfyller forskriftens krav framover. Etter Medietilsynets vurdering

²²⁷ Høringsnotat 25. mai 2012, punkt 6.4.2. Tilgjengelig her: https://www.regjeringen.no/contentassets/b89b86f72fb14af9940e6f68c29f7d85/prm-25-12_vedlegg-hoeringsnotat-pressestotte.pdf

oppfyller samtlige av disse avisene innholdskravene per i dag. Medietilsynet foreslår å utarbeide retningslinjer for hvordan breddevilkåret kan operasjonaliseres, herunder fastsetting av kontroller.

Endelig vurderer Medietilsynet at kravet kun skal gjelde samiske nyhets- og aktualitetsmedier som får produksjonstilskudd. Bakgrunnen for dette er at tilskuddet til samiske avissider i dagens forskrift i stor grad er ment å stimulere til utgivelse av samiskspråklig innhold og språkutvikling i det samiske samfunnet. For å motta slikt tilskudd må avisen oppfylle vilkårene i forskriften § 4 om å inneholde nyhets- og aktualitetsstoff av dagspressekarakter, samt de øvrige vilkårene om å ta betaling, organisering mv. Imidlertid blir tilskudd til disse mottakerne tildelt per egenproduserte avisside på samisk. Medietilsynet har foreslått å endre kvalifikasjonsvilkåret til egenproduserte saker på samisk. På samme måte som etter dagens ordning vil tilskudd til disse mottakerne bli tildelt per egenproduserte sak på samisk (i dag egenproduserte side på samisk). Det er derfor ikke hensiktsmessig å innføre et breddekrav, da hver enkelt samisk sak vil være kvalifiserende for seg.

10.8.2.3 Mål på utbredelse i befolkningen

Opplag er et mål for hvor utbredt avisen er i befolkningen. Det brukes som uttrykk for foregående års kontrollerte gjennomsnittlige nettoopplag. Medietilsynet har i «Skjema for stedlig opplagskontroll, tilskudd til samiske aviser» fastsatt retningslinjer for opplag, jf. forskriftens § 15. Inkludert i nettoopplaget er eksemplarer solgt i abonnement, herunder bedriftssalg og løssalg. Det beregnes kun opplag når det betales for avisen, med unntak for frieksemplarer som gis til ansatte, kunder, annonsører og liknende. Etter forvaltningspraksis får mediet lagt til opplaget et fast antall på 300 gratis eksemplarer.

Digitaliseringen har ikke endret kundeforholdet mellom medievirksomheten og de betalende leserne. Et betalende kundeforhold innebærer fremdeles en økonomisk dokumenterbar transaksjon knyttet til et definerbart og avgrenset nyhetsinnhold, enten mediet er papirbasert eller formidles digitalt. Medietilsynet mener at det fremdeles er hensiktsmessig at mediene kvalifiserer gjennom et begrep som gir uttrykk for gjennomsnittlig opplag for en avgrenset tidsperiode, inkludert antall eksemplarer solgt i løssalg i den samme perioden.

Av elementene som utgjør opplag, er antall abonnement den klart største og viktigste faktoren. Medietilsynet foreslår derfor å erstatte «opplag» med antall abonnement / antall eksemplarer solgt i løssalg som uttrykk for kvalifikasjonskriterium i forskriften. Løssalget blir stadig mindre viktig for avisene, men så lenge det eksisterer, må antall eksemplarer solgt i løssalg likestilles med antall abonnement. Når mediets utbredelse skal beregnes, legges derfor antall abonnement pluss antall eksemplarer solgt i løssalg til grunn. Det vil si at et medium kan kvalifisere med en kombinasjon av antall forhåndsbetalte abonnement med et tillegg for antall eksemplarer solgt i løssalg i perioden, fordelt på antall utgivelsesdager. Antall eksemplarer solgt i løssalg kan imidlertid fortsatt ikke overstige halvparten av det antall som er solgt gjennom abonnement, jf. forskriftens § 4 nummer 5. En slik endring av kvalifikasjonskriteriene fra opplag til abonnement / aviser solgt i løssalg innebærer ingen større omfordelinger mellom dagens støttemottakere.

Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn å bruke gjennomsnittlig antall abonnement / antall eksemplarer solgt i løssalg på årsbasis som kvalifikasjonskriterium.

Etter Medietilsynets retningslinjer og praksis legges det i dag til 300 frieksemplarer til opplaget. Medietilsynet mener det bør vurderes om antall frieksemplarer bør reduseres, da 300 anses som for høyt i forhold til kravet til opplagsgrensen på 750. Dette innebærer at det reelle kravet for samiske aviser er et opplag på 450, som er lavt. Videre er ikke bedriftssalg definert i Medietilsynets retningslinjer. Tilsynet mener at også bedriftsabonnement bør defineres nærmere. Her bør man se på om forskriften for å fastsette opplag og utgaver i nyhets- og aktualitetsmedier bør revideres og endres til også å gjelde for tilskudd til samiske aviser. Dette ville sikret lik praksis for fastsettelse av abonnement / antall eksemplarer solgt i løssalg for begge ordningene. Imidlertid fører en reduksjon i antall frieksemplarer og en strengere praksis knyttet til bedriftsabonnementer til at det blir vanskeligere for nye aktører å komme inn i ordningen. Videre risikerer én av dagens tilskuddsmottakere å ikke lenger oppfylle forskriftens vilkår, og har i så fall ikke lenger rett til støtte.

10.8.2.4 Mål på oppdateringshyppighet

Medietilsynet foreslår at det skal være mulig å kvalifisere for tilskudd med digitale produkter i tillegg til papiraviser, som i produksjonstilskuddsordningen til nyhets- og aktualitetsmedier. Medietilsynet legger vekt på at overgangen til en plattformnøytral ordning bør gjøres så enkel som mulig for tilskuddsmottakerne, og at endringene ikke må oppleves som en byrde for mottakere som allerede er innenfor ordningen.

Utgavebegrepet ble utformet og tatt i bruk mens det ennå kun ble utgitt papiraviser. Kravet om antall utgaver har sin bakgrunn i at en ny utgave av en papiravis består av nytt, oppdatert redaksjonelt innhold fra forrige utgave av samme avis. I realiteten er derfor kravet om 48 papirutgaver et krav om en tilstrekkelig mengde oppdatert redaksjonelt innhold.

Ordningen for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier ble gjort plattformnøytral i 2014. Erfaring viser at utgavebegrepet har svakheter i en digital verden, der digitale nyhets- og aktualitetsmedier oppdateres jevnlig. Det er derfor ikke naturlig å bruke betegnelsen «utgave» på en kontinuerlig oppdatert nettavis, og det kan også reises spørsmål ved hvor mye av innholdet som må være byttet ut før det har oppstått en ny «digital utgave». Antall nye og egenproduserte redaksjonelle saker er etter Medietilsynets vurdering et kriterium som, uavhengig av plattform, egner seg bedre som mål på oppdateringshyppighet enn utgaver.

Medietilsynet foreslår å fastsette en nedre terskel for hvor mange nye og egenproduserte redaksjonelle saker et medium må publisere gjennom året for å kvalifisere for tilskudd. Et krav om antall egenproduserte saker understreker at ordningen er avgrenset mot medier som kun har formidling av journalistisk produksjon fra andre medier som hovedformål. Egenproduksjonen må være regelmessig og spredt utover året for at mediet kan sies å fylle funksjonen om å holde befolkningen løpende oppdatert om ulike samfunnsspørsmål. Medietilsynet vurderer derfor at antall egenproduserte saker bør beregnes som et gjennomsnitt per uke. Det må videre være et krav at mediet publiserer egenproduserte saker

jevnlig i minst 48 av kalenderårets uker. Terskelen bør settes på et slikt nivå at aviser som per nå kvalifiserer ved å gi ut 48 papirutgaver, fortsatt kvalifiserer for tilskudd med det antallet saker de publiserer i dag. Endringen i kvalifikasjonskriterium til å bruke antall egenproduserte saker som mål på oppdateringshyppighet, er derfor ikke ment å innebære noen omfordeling av tilskuddet eller en realitetsendring fra dagens fordeling. Medietilsynet understreker at et slikt minstekrav til antall egenproduserte saker bør utformes mest mulig objektivt, slik at vurderingen ikke blir for skjønnsmessig. Dette innebærer at en publikasjon som publiserer et antall egenproduserte saker som er lavere en minsteterskelen som settes, ikke er kvalifisert for tilskudd. Har publikasjonen tidligere vært tilskuddsberettiget, går den da over i overgangsordningen, jf. § 10 i dagens forskrift. Er det en ny søker som ikke oppfyller kravet til antall egenproduserte saker, får mediet avslag på søknad om tilskudd. Medietilsynet mener det er viktig med forutsigbarhet for søkerne og mest mulig objektive regler. Terskelverdien som danner minstekravet til antall egenproduserte saker et medium må produsere for å kvalifisere for støtte, bør framgå av forskrift om tilskudd til samiske nyhets- og aktualitetsmedier.

I forbindelse med utarbeidelsen av høringsnotatet for endringer i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, som Kulturdepartementet foreløpig ikke har sendt på høring, undersøkte Høgskulen i Volda hvilke metoder som kan brukes for å identifisere egenprodusert stoff. Det ble pekt på to mulige metoder: Den ene er å se på antall artikler etter byline, mens den andre er å vurdere antall artikler etter muntlige kilder. Den samiske avisforeningen Sálas har opplyst at de samiske dagsavisene i liten eller ingen grad benytter byråstoff. Videre har Medietilsynet analysert innholdet i avisene som er i ordningen. Avisenes egne opplysninger og tilsynets analyser gjør det klart at hovedvekten av innholdet i disse publikasjonene er egenprodusert. Medietilsynet mener derfor at det er tilstrekkelig å identifisere antall artikler etter byline ved vurderingen av antall egenproduserte saker i de samiske mediene, da denne metoden gir god nok kontroll med omfanget av egenprodusert stoff.

Basert på undersøkelsene Høgskulen i Volda gjorde av hvor mange saker en utgave anslagsvis har og antall utgaver mediet publiserer, foreslår Medietilsynet en minsteterskel på 480 egenproduserte saker i året, og minst fem egenproduserte saker hver uke i 48 av årets uker. Det foreslåtte minstekravet til antall saker er det samme for medier som mottar samisk tilskudd og medier som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.

10.8.3 Beregning av tilskudd – nye tilskuddskategorier

10.8.3.1 Behovet for ulike kategorier for produksjonstilskuddet for samiske nyhets- og aktualitetsmedier

Medietilsynet vurderer i dette punktet om det bør innføres ulike tilskuddskategorier for produksjonstilskudd for samiske nyhets- og aktualitetsmedier, avhengig av hvor hyppig mediene oppdateres, og hvor stort omfanget av egenproduserte nyhets- og aktualitetssaker er.

Kulturdepartementet framholdt i sitt høringsnotat «Forslag til endringer i forskrift 17. mars 1997 nr. 248 om tilskudd til samiske aviser», av 30. juni 2020, at det i utgangspunktet er



positivt at flere aviser kommer inn i ordningen. Dette blant annet av hensyn til medietilbudet til den samiske befolkningen. På dette grunnlag har Medietilsynet vurdert at samiske fådagersaviser bør kunne motta produksjonstilskudd. Samtidig har Stortinget lagt til grunn at det er et særlig behov for å legge til rette for samiske dagsaviser, se blant annet St.prp. nr. 1 (2008–2009).

Medietilsynet foreslår at mottakere av produksjonstilskudd inndeles i ulike kategorier. Dette sikrer at mediene som publiserer mye og regelmessig redaksjonelt innhold, også får mest i tilskudd. En slik inndeling gjør det også mer forutsigbart for dagsavisene, da nye fådagersaviser ikke kommer inn i samme tilskuddskategori. Medietilsynet foreslår videre at tilskuddet bør reflektere hvor mye samisk innhold mediet publiserer.

Utgivelseshyppighet målt i antall utgitte utgaver og antall samiske sider benyttes i dag som kriterium for å fordele den variable delen av produksjonstilskuddet. I tillegg fordeles grunntilskuddet med like store beløp per utgave som avisen utgir. Medietilsynet har vurdert at kriteriene for fordeling av både grunntilskuddet og den variable delen av produksjonstilskuddet, bør endres for å reflektere den nye plattformnøytrale forskriften. Medietilsynet foreslår derfor at antall egenproduserte saker på samisk erstatter antall utgaver og sider på samisk som kriterium for å fordele den variable delen av produksjonstilskuddet.

Medietilsynet foreslår at produksjonstilskuddet deles mellom to grupper mottakere: lavfrekvente medier og høyfrekvente medier.

- Lavfrekvente nyhets- og aktualitetsmedier kvalifiserer til produksjonstilskudd ved å publisere minst 480 egenproduserte saker per år. Mediene må publisere minst fem egenproduserte saker per uke i minimum 48 av årets uker.
- Høyfrekvente nyhets- og aktualitetsmedier må publisere minst 2 000 egenproduserte saker per år. Mediene må publisere minst fem egenproduserte saker per uke i 52 av årets uker.

Mediene må oppfylle vilkåret om å være et samisk nyhets- og aktualitetsmedium, jf. § 3 og kvalifikasjonsvilkårene i forskriftens § 4 og forslag om ny bestemmelse om kvalifikasjonsvilkår, se punkt 10.8.2.2. Publikasjonene i begge gruppene må jevnlig publisere et nærmere spesifisert antall egenproduserte saker i året for å kvalifisere for tilskudd, se punkt 10.8.2.4.

De høyfrekvente nyhets- og aktualitetsmediene rapporterer om mange samfunnsområder på daglig basis gjennom hele året. Etter Medietilsynets vurdering er det derfor rimelig å sette som krav at disse mediene skal publisere egenproduserte saker i alle årets uker. Lavfrekvente medier kan ha små redaksjoner, der det kan være vanskelig å oppfylle et krav om jevnlig publisering gjennom alle årets uker. For de lavfrekvente mediene anser Medietilsynet derfor at det er tilstrekkelig å publisere i 48 av årets uker.

Medietilsynet har vurdert at det bør fastsettes en fast prosentvis fordeling av bevilgningene mellom lavfrekvente og høyfrekvente medier, for eksempel ved at lavfrekvente medier kan tildeles inntil ti prosent av bevilgningen til produksjonstilskuddet. Denne prosentsatsen bør

fastsettes av Kulturdepartementet årlig, på samme måte som etter dagens ordning. Medietilsynet har vurdert at støtten til de samiske dagsavisene bør holdes på dagens nivå, med årlige lønns- og inflasjonsjusteringer. Dette innebærer at bevilgningen til produksjonstilskuddet i den samiske ordningen bør økes med ti prosent dersom det fastsettes at lavfrekvente medier kan få inntil ti prosent av denne bevilgningen.

Oppdelingen av produksjonstilskuddet til samiske aviser i høyfrekvente- og lavfrekvente medier motvirker etter Medietilsynets vurdering en uforutsigbar økonomisk situasjon for de samiske dagsavisene, slik det er når fådagersaviser er i samme kategori.

Det bør også vurderes om det er hensiktsmessig å sette ytterligere krav for hver tilskuddskategori for å unngå utilsiktede tilpasningsmuligheter, se vurdering i punkt 10.8.6. Videre bør det vurderes om det bør innføres en innfasingsregel for tilskudd for et nytt medium som kvalifiserer, eller som endrer tilskuddskategori. Dette kan forhindre at konsekvensene for de andre mediene i tilskuddskategorien blir dramatiske fra ett år til et annet.

Medietilsynet har vurdert at tilskuddet til mediene i hver av tilskuddsgruppene bør fordeles på følgende måte:

Lavfrekvente nyhets- og aktualitetsmedier

Medietilsynet foreslår at tilskuddet til de lavfrekvente mediene blir fordelt med et fast grunntilskudd på 70 prosent og et variabelt tilskudd på 30 prosent av beløpet som er satt av til disse mediene. Grunntilskuddet foreslås fordelt likt mellom mediene som oppfyller vilkårene for denne gruppen.

Etter Medietilsynets vurdering bør ordningen innrettes for å stimulere til publisering av samiskspråklig innhold. Det variable tilskuddet bør derfor fordeles slik at publikasjonene med mest samisk innhold også får mest tilskudd. Medietilsynet foreslår derfor at denne delen av tilskuddet fordeles etter antall produserte saker på samisk i den enkelte publikasjon.

Høyfrekvente nyhets- og aktualitetsmedier

Medietilsynet foreslår at tilskuddet til de høyfrekvente mediene videreføres uendret fra dagens nivå, med et fast grunntilskudd på 82,5 prosent og et variabelt tilskudd på 17,5 prosent av rammen.

Grunntilskuddet foreslås fordelt med et kronemessig likt beløp mellom mediene som oppfyller vilkårene for denne gruppen. I gjeldende regelverk fordeles tilskuddet med like store beløp per utgave, jf. forskriftens § 8 andre ledd. I og med at Medietilsynet foreslår at tilskuddet beregnes etter antall saker, er ikke denne regelen lenger relevant og foreslås opphevet.

Medietilsynet foreslår at det variable tilskuddet beregnes etter antall samiskspråklige saker. Videre foreslår tilsynet at denne delen av tilskuddet fordeles etter antall produserte saker på samisk i den enkelte publikasjon. Endelig vurderer Medietilsynet at satsen for det variable

tilskuddet ikke bør endres fra dagens nivå, da en endring innebærer en omfordeling mellom de eksisterende tilskuddsmottakerne i denne tilskuddskategorien.

Behovet for overgangsordning for det variable tilskuddet

Medietilsynet anser det som sannsynlig at flere av de samiske avisene fortsatt kommer til å gi ut papirutgaver i tiden som kommer, og det er usikkert når aktørene i ordningen kan få på plass systemer for å registrere antall egenproduserte saker som publiseres. Det foreslås derfor at kvalifikasjonsvilkåret i dagens § 4 andre ledd og beregningsregelen i § 8 tredje ledd videreføres i en overgangsperiode. Dette innebærer at mottakerne av produksjonstilskudd kan kvalifisere med 48 papirutgaver og få tildelt variabelt tilskudd ut fra antall utgaver multiplisert med antall produserte sider samisk tekst. Overgangsordningen bør gjelde for mediene som mottar tilskudd når forskriften trer i kraft, og som utgis på papir. Mediet må i så fall velge å være omfattet av overgangsregelen *eller* de nye reglene, da disse to ulike reglene ikke kan kombineres. Videre presiseres at den nye inndelingen av produksjonstilskuddet mellom høyfrekvente og lavfrekvente medier gjelder uavhengig av om mediet velger å være omfattet av overgangsregelen eller ikke.

10.8.3.1.1 Behovet for ulike kategorier for tilskudd til egenproduserte samiskspråklige saker

Tilskudd til egenproduserte avissider på lule- og sørsamisk

Medietilsynet foreslår at tilskudd til medier som publiserer saker på lule- og sørsamisk videreføres, jf. forskriftens § 9. Medietilsynet foreslår videre at tilskudd beregnes ut fra antall egenproduserte nyhets- og aktualitetssaker på lule- eller sørsamisk. Medietilsynet bør fastsette retningslinjer for hva som er en kvalifiserende egenprodusert sak.

Tilskuddet til hvert enkelt medium bør beregnes ut fra mediets andel av samtlige saker som ble publisert på lule- og sørsamisk blant alle mediene i denne kategorien siste kalenderår. Medietilsynet anser det som sannsynlig at de to avisene som produserer lule- og sørsamiske avissider, fortsatt kommer til å gi ut papirutgaver i tiden som kommer, og det er usikkert når aktørene i ordningen kan få på plass systemer for å registrere antall egenproduserte saker som publiseres. Det er ikke ønskelig at aviser slutter å produsere lule- og sørsamisk innhold på grunn av endrede kvalifikasjons- og beregningsregler i forskriften. Medietilsynet foreslår derfor at kvalifikasjonsvilkåret i § 4 andre ledd og beregningsregelen i § 9 videreføres i en overgangsperiode. Dette innebærer at mottakerne av tilskudd til lule- og sørsamiske avissider kan kvalifisere med 48 papirutgaver og få tildelt tilskudd ut fra antall samiske avissider. Overgangsordningen bør gjelde for avisene som mottar tilskudd når forskriften trer i kraft, og som utgis på papir. Mediet må i så fall velge å enten være omfattet av overgangsregelen eller de nye reglene, da reglene ikke kan kombineres.

Tilskudd til egenproduserte saker på nordsamisk

Medietilsynet foreslår at tilskudd til medier som publiserer egenproduserte saker på nordsamisk, inkluderes i ordningen. Søkere til ordningen er tidligere blitt avvist fordi de har produsert avissider på nordsamisk og ikke på lule- og sørsamisk. Lulesamisk og sørsamisk er minoritetsspråk også i samisk sammenheng, men alle de tre samiske språkene, inkludert

nordsamisk, er karakterisert som truede språk. Det har vært en positiv utvikling for nordsamisk språk de senere årene, blant annet som følge av en rekke tiltak og samiskspråklige rettigheter nedfelt i språkbestemmelsene i sameloven. Medietilsynet mener det er viktig å sikre at ordningen bidrar til å bevare og utvikle alle de samiske språkene som bruks- og samhandlingsspråk framover, og at det derfor også bør gis insentiver til å produsere saker på nordsamisk. Dette er også et godt tilskudd til det samiske mediemangfoldet. Videre viser Medietilsynet til at det finnes aktører som har etterspurt en ordning som omfatter innhold på nordsamisk, og som har uttrykt at de ønsker å utvide sitt nordsamiske innhold dersom de kan motta støtte. Medietilsynet viser til at de avisene dette gjelder, publiserer i og har redaksjonell dekning av andre områder enn dem som i dag mottar tilskudd. Med nordsamisk tilskudd kan skriftlige samiske nyheter og aktualiteter nå andre og flere enn i dag.

Medietilsynet foreslår at tilskuddet beregnes ut fra antall egenproduserte nyhets- og aktualitetssaker på nordsamisk. Videre foreslås det at tilskudd til nordsamiske saker kan utgjøre til sammen inntil to prosent av den samlede årlige bevilgningen på post 71. Medietilsynet bør fastsette retningslinjer for hva som er en kvalifiserende egenprodusert sak. Tilskuddet til hvert enkelt medium beregnes ut fra mediets andel av samtlige saker som ble publisert på nordsamisk blant alle mediene i denne kategorien siste kalenderåret.

Medietilsynet har vurdert at bevilgningen til ordningen bør økes med to prosent på bakgrunn av forslaget om å innføre tilskudd til egenproduserte saker på nordsamisk. Dette utgjør en økning på om lag 750 000 kroner med utgangspunkt i dagens støttenivå.

10.8.4 Vurdering av hvorvidt ordningen kun skal være rettet mot de tekstbaserte samiske nyhets- og aktualitetsmediene

Selv om det ikke framkommer uttrykkelig i bestemmelsen i loven eller i forskriften, kan kun de tekstbaserte samiske nyhets- og aktualitetsmediene i dag motta støtte. Norsk Lokalradioforbund (NLR) har uttrykt at deres medlemmer som produserer og kringkaster samisk nyhets- og aktualitetsinnhold, bør omfattes av ordningen. Videre framholdt de samiske radioene Guovdageainnu Lagasradio (GLR) og Radio DSF at de ønsker en felles samisk mediestøtteordning, og at samiske minoritetsradioer ikke lenger bør motta tilskudd gjennom ordningen for lyd- og bildemedier. Det ble framholdt at en ny samisk mediestøtte bør være teknologinøytral (inkludert lyd- og bildemedier), og at midlene bør fordeles likt mellom aktørene.

I Prop. 138 L (2019–2020)²²⁸ vurderte Kulturdepartementet tilsvarende høringsinnspill, og departementet viste i den forbindelse til at lokale kringkaster som produserer og kringkaster samisk nyhets- og aktualitetsinnhold, kan søke om tilskudd fra ordningen for lokale lyd- og bildemedier. Medietilsynet har vurdert endringer i ordningen for lokale lyd- og bildemedier knyttet til driftstilskudd til etniske og språklige minoriteter i punkt 12.10.5. Tilsynet vurderer at tilskudd til etniske og språklige minoritetsradioer lokalt inkluderes i den eksisterende støtteordningens formål for lokale lyd- og bildemedier på en god måte, ved at slikt tilskudd

²²⁸ Prop. 138 L (2019–2020), Lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteloven), punkt 13.4.3. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-138-l-20192020/id2714839/>

både bidrar til å styrke minoritetsradioenes demokratiske funksjon i samfunnet, og fremmer utviklingen av medienes egenart, jf. forskriftens § 1. Medietilsynets vurderer også at tilskuddet til minoritetsradioene har høy treffsikkerhet målt opp mot det fastsatte prioriterte området. Minoritetsradioene er videre særskilt prioritert i ordningen og får nærmere ti prosent av bevilgningen. Medietilsynet har i tillegg vurdert om støttetaket bør økes i ordningen for lokale lyd- og bildemedier.

Medietilsynet har på dette grunnlaget vurdert at de samiske radioene er ivaretatt i den eksisterende ordningen for lokale lyd- og bildemedier. Etter Norges folkerettslige forpliktelser skal samiske aviser støttes særskilt, noe ordningen om tilskudd til samiske aviser i høy grad bidrar til. Videre er det ekstrakostnader knyttet til å publisere samisk tekst kontra norsk tekst, som redegjort for i punkt 10.5. Til sammenligning koster ett minutt samisk lyd/bilde i utgangspunktet det samme å produsere/publisere som ett minutt norsk lyd/bilde. Dette taler for at ordningen om støtte til samiske aviser ikke bør utvides til å inkludere samiske lyd og bildemedier.

Etter Medietilsynets vurdering er det dermed ikke hensiktsmessig å utvide målgruppen til ordningen, da det er klart at samiske radioer er dekket av en annen ordning. Videre er målgruppen til ordningen om tilskudd til samiske aviser treffsikker.

10.8.5 Fordelingen av tilskuddet

Kulturdepartementet fastsetter i dag hvordan bevilgningen til tilskuddskategoriene skal fordeles, jf. forskriftens § 7, se punkt 10.3.3. Medietilsynet vurderer at det er hensiktsmessig å videreføre dagens ordning, der departementet fastsetter fordelingen av tilskuddet mellom tilskuddskategoriene. Fordelingen av tilskuddet kan avhenge av politiske føringer. En slik løsning gir også rom for endring i tilskuddsrammene, uten å måtte gå veien om en forskriftsendring, og kan dermed bidra til mer forutsigbarhet for aktørene i ordningen dersom nye søkere skulle kvalifisere.

I punkt 10.8.3.1 er det foreslått å dele samiske nyhets- og aktualitetsmedier i to kategorier: lavfrekvente og høyfrekvente medier, basert på utgivelsesfrekvens. Videre er beregningen av tilskudd til medier som publiserer saker på lule- og sørsamisk, foreslått endret, og det er også foreslått en ny tilskuddskategori for medier som publiserer saker på nordsamisk. Medietilsynet anser det derfor nødvendig med en presisering i forskriften, slik at departementet fastsetter rammen for de ulike kategorier medier som skal motta produksjonstilskudd og tilskudd til henholdsvis lule- og sørsamiske og nordsamiske saker, innenfor forskriftens rammer.

10.8.6 Tilskuddstak og avkortning

Etter dagens forskrift er det ikke inntatt et generelt tilskuddstak i ordningen. Forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier har imidlertid en bestemmelse om tilskuddstak i § 10. Der er det fastsatt et tilskuddstak som innebærer at tilskudd ikke kan utgjøre mer enn 40 prosent av medieselskapets totale driftskostnader året før tilskudd ytes. Videre kan tilskuddet per netto opplagseksemplar heller ikke overstige nyhets- og aktualitetsmediets gjennomsnittlige abonnementspris året før tilskudd ytes. Det

følger av forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 6 første ledd at det ikke gis tilskudd til medieselskap som har et årsoverskudd etter skatt og eksklusivt produksjonstilskudd på mer enn to millioner kroner siste regnskapsår, eller mer enn seks millioner kroner i løpet av de siste tre regnskapsårene.

Tilsvarende bestemmelser er ikke inntatt i forskrift om tilskudd til samiske aviser. Imidlertid følger det av forskrift om tilskudd til samiske aviser § 8a at grunntilskuddet for produksjonstilskuddet kan avkortes i visse tilfeller. For det første kan en avis ikke få mer i tilskudd enn avisens samlede driftskostnader året før tilskudd ytes. Dersom selskapets beregnede tilskudd overstiger beløpet for samlede driftskostnader, avkortes det overskytende. For det andre er det fastsatt at dersom selskapet har en gjennomsnittlig driftsmargin på over ti prosent de tre siste årene, inkludert utbetalt tilskudd, får selskapet en tilsvarende avkortning i tilskuddet påfølgende år. Avkortningen skal bringe den gjennomsnittlige driftsmarginen ned til ti prosent. Etter gjeldende regelverk skal midler som blir tilgjengelig på grunn av avkortning etter § 8a, andre og tredje ledd, fordeles likt mellom andre aviser som fyller vilkårene for grunntilskudd, jf. § 8a tredje ledd.

Medietilsynet viser til at avkortningsreglene i § 8a fungerer etter hensikten og foreslår at disse i hovedsak beholdes uendret, men at det spesifiseres at de gjelder for mottakere av produksjonstilskudd.

Videre foreslår Medietilsynet å innføre et spesifikt støttetak for de lavfrekvente nyhets- og aktualitetsmediene som mottar produksjonstilskudd. Medietilsynet har vurdert at de eksisterende støttetakene ikke utgjør en tilstrekkelig avgrensning for de lavfrekvente mediene, da disse får en betydelig lavere terskel for å komme inn i ordningen om tilskudd til samiske aviser ved at ordningen gjøres plattformnøytral. Tilsynet viser til at støtteintensiteten til den samiske ordningen historisk har vært høy, og betydelig høyere enn for produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier. Medietilsynet har vurdert at det derfor bør innføres et støttetak for de lavfrekvente mediene. Det innebærer at disse maksimalt kan få det samme støttebeløpet i grunntilskudd som de ville mottatt etter forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Dette motvirker at det gis insentiver for norskspråklige aviser til å bytte tilskuddsordning. Samtidig kan samiskspråklige lavfrekvente medier fremdeles motta mer i tilskudd ved at de i tillegg får variabelt tilskudd for samiskspråklig innhold. Støttetaket bør fastsettes i forskriften.

Medietilsynet foreslår videre at midler som blir tilgjengelige som følge av avkortning, fordeles med like store beløp mellom de andre mediene i samme tilskuddsgruppe. Dersom det kun er ett medium i tilskuddsgruppen, fordeles de frigjorte midlene med like store beløp mellom medier som fyller vilkårene for grunntilskudd i den andre tilskuddsgruppen.

For øvrig har Medietilsynet vurdert at det ikke er hensiktsmessig å innføre et generelt støttetak i ordningen. Dersom det ble innført et støttetak tilsvarende som i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 10, ville dette medført en betydelig reduksjon i produksjonstilskuddet til de eksisterende støttemottakerne i ordningen. Etter Medietilsynets vurdering fungerer avkortningsreglene tilstrekkelig godt, slik at det ikke er behov for et generelt støttetak.

10.8.7 Omfordeling av midler fra ordningen om distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark til ordningen om tilskudd til samiske aviser

Medietilsynet har i punkt 11.8.1 vurdert og foreslått at ordningen med distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark bør avvikles. Videre har tilsynet gjort en konkret vurdering for de samiske avisene som mottar distribusjonstilskudd: Ságat, Ávvir og SÁMI ođasmagasiidna. Som redegjort for over er ikke ordningen om tilskudd til samiske aviser plattformnøytral. Disse avisene har derfor gjennom ordningen sterke insentiver til å opprettholde papirutgaver, samtidig som de ikke har insentiver til å utgi digitale utgaver, da de ikke teller med ved beregning av opplag etter forskrift om tilskudd til samiske aviser. Medietilsynet mener det er en fordel å samle all støtte til samiske aviser i samme ordning. Dette vil bidra til å øke ordningenes treffsikkerhet samlet sett. I tillegg blir det enklere for søkerne da de kun trenger å søke på én ordning.

På dette grunnlag har Medietilsynet vurdert at den delen av distribusjonstilskuddet som har gått til de «samiske avisene», og som utgjør om lag 40 prosent av distribusjonstilskuddet, bør omdisponeres til tilskudd til samiske aviser. Den delen som omdisponeres til ordningen for samiske aviser, fordeles til mottakerne av produksjonstilskuddet etter forskrift om tilskudd til samiske aviser § 8, eventuelt etter de nye bestemmelsene om høyfrekvente og lavfrekvente medier. Etter Medietilsynets vurdering er det ikke behov for en særskilt bestemmelse om fordeling av denne delen av tilskuddet. Dette innebærer at distribusjonstilskuddet blir en del av den samlede bevilgningen til produksjonstilskuddet til samiske aviser. Dette medfører en omfordeling mellom mottakerne, men omfordelingen må anses som liten. Imidlertid viser Medietilsynet til at det bør vurderes om det er behov for å beholde den delen som har blitt overført fra distribusjonstilskuddet i den samiske ordningen dersom denne gjøres plattformnøytral.

10.9 Endringer i økonomiske rammer og bevilgning

Medietilsynet har foreslått å endre kvalifikasjonskriteriene og reglene for beregning av tilskuddet, samt nye kategorier av samiske nyhets- og aktualitetsmedier.

For mottakere av tilskudd til egenproduserte saker på lule- og sørsamisk tilsvarende forslaget til ny fordeling den fordelingen som er etter dagens ordning. De foreslåtte endringene medfører derfor ingen forslag om endring i bevilgningen.

Medier med egenproduserte saker på nordsamisk har ikke tidligere mottatt tilskudd etter ordningen. Forslaget innebærer at bevilgningen til ordningen bør økes med to prosent, eller om lag 750 000 kroner årlig, dersom tildeling av tilskudd til denne gruppen ikke skal redusere bevilgningen til dem som mottar produksjonstilskudd.

Medietilsynet har foreslått å dele produksjonstilskuddet i to kategorier, henholdsvis for høyfrekvente og lavfrekvente medier. Videre har Medietilsynet vurdert at nivået på støtten til

de samiske dagsavisene (som inngår i den nye tilskuddskategorien for høyfrekvente medier), bør holdes på dagens nivå, med årlige lønns- og inflasjonsjusteringer. Skal støttenivået kunne opprettholdes på dagens nivå for de samiske dagsavisene, må bevilgningen til den samiske ordningen økes like mye som bevilgningen til den nye gruppen for lavfrekvente medier. Dette skyldes at de samiske dagsavisene har mottatt hele bevilgningen til produksjonstilskuddet (til og med tilskuddsåret 2020). Tilskudd til den samiske ukeavisen SÁMI ođasmagasiidna ble dekket inn av ekstratilskudd til ordningen i årene 2019 og 2020. Dette innebærer at en tildeling til lavfrekvente medier dermed medfører en direkte reduksjon i tilskuddet til de samiske dagsavisene dersom den totale bevilgningen ikke økes. Medietilsynet viser til at hvor stor økningen i bevilgningen til ordningen bør være, avhenger av hvilken sats (prosent av den totale bevilgningen til produksjonstilskuddet) som fastsettes for de lavfrekvente mediene. Dersom satsen settes til inntil ti prosent av bevilgningen til produksjonstilskudd, som Medietilsynet har foreslått, bør bevilgningen til ordningen økes med 3,5 millioner kroner.

Videre har Medietilsynet vurdert at det kan komme nye aktører som oppfyller forskriftens vilkår for produksjonstilskudd når ordningen gjøres plattformnøytral. Disse får i så fall en andel av bevilgningen. Medietilsynet mener at forutsigbarhet er viktig for aktører som får produksjonstilskudd. Dette innebærer at størrelsen på bevilgningen til ordningen bør vurderes på nytt dersom det kommer nye aktører inn i ordningen.

Medietilsynet mener at den samlede bevilgningen til samiske aviser bør økes med 4 250 000 kroner dersom de foreslåtte endringsforslagene gjennomføres. Videre viser tilsynet til at bevilgningen i tillegg bør økes tilsvarende 40 prosent av distribusjonstilskuddet til avisene i Finnmark, og at denne delen av tilskuddet bør innrettes mot mottakerne av produksjonstilskuddet etter forskriftens § 8. Dette innebærer en omfordeling mellom ordningene og ingen økning i den samlede bevilgningen.

Tabell 57 – forslag til endringer i økonomiske rammer og bevilgning

Bevilgning	Beløp
Bevilgning 2021	35 738 000
Forslag om økning til medier med egenproduserte saker på nordsamisk	750 000
Forslag om økning til lavfrekvente nyhets- og aktualitetsmedier	3 500 000
Omfordeling av 40 prosent av bevilgningen til distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark	928 800
Forslag til ny bevilgning	40 916 800



11 Distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark



Distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark skal legge til rette for avismangfold ved å redusere distribusjonskostnadene for papirbaserte nyhets- og aktualitetsmedier i denne regionen. Fra 1. januar 2020 ble tidligere Finnmark fylke en del av det nye fylket Troms og Finnmark. Kulturdepartementet har slått fast i brev til Medietilsynet at tilsynet skal forholde seg til fylkesgrensene per 31. desember 2019 ved forvaltningen av ordningen. Tilskuddet kommer i tillegg til eventuelt produksjonstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier og tilskudd til samiske aviser, og blir fastsatt på grunnlag av antall eksemplarer avisene kan dokumentere å ha distribuert med Posten forutgående år. For 2021 er det bevilget 2,3 millioner kroner til ordningen. Regjeringen har foreslått 2,3 millioner kroner til ordningen også for 2022.

Konklusjoner

Medietilsynets vurdering av tilskuddsordningens treffsikkerhet og måloppnåelse:

- Det er sannsynlig at mediene i Finnmark har noe høyere distribusjonskostnader per papiraviseksemplar enn medier i sentrale strøk. Dette skyldes at det for de fleste av avisene er lang avstand fra innleveringspunktet for Posten til abonnentenes postkasser. Imidlertid viser Medietilsynet til at andre geografiske områder har tilsvarende utfordringer knyttet til infrastruktur og spredd bosetning, slik at aviser andre steder har tilsvarende høye distribusjonskostnader som avisene i Finnmark.
- Antall distribuerte papiraviseksemplarer er generelt fallende, samtidig som avisene har høy andel digitale utgaver (tall inklusive komplettprodukter). Dette gjelder også avisene i Finnmark. Utviklingen tilsier at leserne i stor grad har tilgang til mediene på digitale plattformer.
- Medietilsynet har på dette grunnlag kommet til at behovet for ordningen med distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark ikke lenger fullt ut er til stede, og at ordningen derfor ikke får de forutsatte resultatene og effektene for tilskuddsmottakerne og samfunnet.
- Medietilsynet vurderer at situasjonen er noe annerledes for aviser i Finnmark som mottar tilskudd etter ordningen om tilskudd til samiske aviser. Denne ordningen er per i dag ikke plattformnøytral, og avisene i ordningen har dermed ingen intensiver til å utgi digitale utgaver, da disse ikke teller med når opplaget beregnes etter forskrift om tilskudd til samiske aviser. Inntil ordningen om tilskudd til samiske aviser er blitt plattformnøytral, noe Medietilsynet foreslår i kapittel 10, bør disse mediene dermed fremdeles motta tilskudd.

Anbefalinger:

- Medietilsynet anbefaler å avvikle distribusjonstilskuddet til mediene i Finnmark og at midlene overføres til andre ordninger.
 - o Medietilsynet anbefaler at den delen av midlene i ordningen for distribusjonstilskudd som har gått til mediene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, omdisponeres til ordningen for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Dette utgjør om lag 60 prosent av bevilgningen til distribusjonstilskuddet.
 - o Medietilsynet anbefaler å overføre den delen av distribusjonstilskuddet som har gått til samiske aviser, til den samiske ordningen. Dette utgjør om lag 40 prosent av bevilgningen til distribusjonstilskuddet.

11.1 Tilskuddsordningens formål og målgruppe

11.1.1 Formål

Distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark er hjemlet i det årlige statsbudsjettvedtaket over kapittel 335, post 71, og skal legge til rette for avismangfold ved å redusere distribusjonskostnadene for papirbaserte nyhets- og aktualitetsmedier i denne regionen. Det er ikke gitt forskrift for ordningen.

I mediestøtteloven er formålsbestemmelsen for distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark inntatt i § 9, som lyder:

«§ 9. Distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark
Ordningen for distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark skal legge til rette for avismangfold ved å redusere distribusjonskostnadene for papirbaserte nyhets- og aktualitetsmedier i denne regionen.»

11.1.2 Målgruppe

Målgruppen for distribusjonstilskuddet er samtlige aviser i tidligere Finnmark fylke som distribuerer publikasjoner med Posten. Tilskuddet kommer i tillegg til eventuelt ordinært produksjonstilskudd og tilskudd til samiske aviser.

11.2 Bakgrunn og historikk

Ordningen med distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark ble etablert i 1989, med begrunnelse i at aviser i dette geografiske området hadde høyere distribusjonskostnader enn aviser ellers i landet.

Dagspresseutvalget av 2000 foreslo i sin innstilling at ordningen skulle avvikles, siden det ikke kunne dokumenteres at distribusjonskostnadene i Finnmark var så mye høyere enn i resten av landet at dette utløste et eget behov for tilskudd.²²⁹ Forslaget ble imidlertid avvist i St.meld. nr. 57 (2000–2001).²³⁰

Heller ikke Kulturdepartementet la fram dokumentasjon på at «[...] de aktuelle avisene har særlige rammebetingelser som medfører et reelt økonomisk behov for tilskudd». Stortinget sluttet seg likevel til Kulturdepartementets vurdering om å opprettholde ordningen, jf. Innst. S. nr. 142 (2001–2002).

Videre foreslo Mediestøtteutvalget i sin innstilling i 2010 å opprettholde distribusjonstilskuddet for Finnmarksavisene (og tilskuddene til samiske aviser og minoritetsspråklige publikasjoner), men begrunnet ikke forslaget ut over å vise til at «andre utvalg har jobbet særskilt med disse støtteordninger for disse mediegruppene.»²³¹

Mediemangfoldsutvalget vurderte imidlertid distribusjonstilskuddet i rapporten «Det norske mediemangfoldet — En styrket mediepolitikk for borgerne» fra 2017.²³² Utvalget pekte på at ordningen i seg selv gir insentiver til å holde fast på papirabonnenter, og kan være et hinder for innovasjon og forretningsutvikling. Videre viste utvalget til at det ikke er dokumentert at avisene i Finnmark har høyere distribusjonstilskudd enn aviser i Nordland, Troms eller andre fylker med topografiske og geografiske utfordringer.

Mediemangfoldsutvalget foreslo derfor å avvikle distribusjonstilskuddet og omfordele midlene til ordinært produksjonstilskudd. Utvalget mente også at dersom støtten skulle videreføres, «er det rimelig at tilskudd også kan søkes av nyhetsmedier i andre fylker som har betydelige utfordringer knyttet til distribusjon, basert på objektive kriterier.»

Utvalget foreslo på dette grunnlag å avvikle distribusjonstilskuddet for aviser i Finnmark, og at midlene skulle omdisponeres til ordinært produksjonstilskudd. I den etterfølgende Mediestøttemeldingen²³³ (2018–2019) gjorde regjeringen følgende vurdering av ordningen:

«Sidan distribusjonstilskotet blir fordelt på grunnlag av talet på distribuerte papiraviser, stimulerer ordninga i mindre grad til innovasjon og utvikling. (...)»

I ein gjennomgang av distribusjonskostnadene til avisene i 2014, 2015 og 2016 finn Medietilsynet at aviser som kjem ut i Finnmark, ikkje systematisk har høgare distribusjonskostnader per eksemplar enn aviser som kjem ut i andre fylke. Dei konkluderer derfor med at ordninga med distribusjonstilskot til desse avisene verkar å

²²⁹ NOU 2000: 15 *Pressepolitikk ved et tusenårsskifte*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-15/id376239/>

²³⁰ St.meld. nr. 57 (2000–2001) *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-57-2001/id195313/>

²³¹ NOU 2010:14, *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte*, kap. 8.1.9. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2010-14/id628603/>

²³² NOU 2017: 7, *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*, kap. 8.5.7. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-7/id2541723/>

²³³ Meld. St. 17 (2018–2019), *Mangfold og armlengds avstand – Mediepolitikk for ei ny tid*, kap. 7.2.4. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20182019/id2638833/>

vere utdatert. Vidare finn tilsynet at det ikkje er spesielle kjenneteikn ved aviser med høge distribusjonskostnader per eksemplar, og at det av den grunn vil vere vanskeleg å finne objektive kriterium for å målrette eit tilskot mot aviser som har høge distribusjonskostnader. (...)

Regjeringa vil leggje fram ein lovproposisjon med forslag til endringar i kravet til talet på dagar med postombering. Mange medium er avhengige av postombering for å få ein stor del av aviseksemlara sine ut til abonnentane. Eventuelle endringar i talet på dagar med postombering kan føre til endringar i distribusjonsformene. Ei vurdering av distribusjonstilskotet bør derfor ikkje gjerast før ein veit meir om korleis ei eventuell endra frekvens i postomberinga verkar inn på media. Departementet legg til grunn at Mediestøtterådet vil følgje utviklinga.»

Forslaget om å opprette et mediestøtteråd ble ikke realisert. Medietilsynet forvalter dermed fortsatt de direkte mediestøtteordningene, og følger utviklingen i mediebransjen. Staten kjøper daglig postombæring av aviser fra Posten, og frekvensen i postombæringen er derfor ikke endret.

Fra 1. januar 2020 ble tidligere Finnmark fylke del av det nye fylket Troms og Finnmark. Etter henvendelse fra Medietilsynet slo Kulturdepartementet fast at tidligere forvaltningspraksis skulle videreføres, og at Medietilsynet skal forholde seg til fylkesgrensene per 31. desember 2019 når distribusjonstilskuddet tildeles.

11.3 Nøkkeltall

11.3.1 Samlet bevilgning

Bevilgningen til distribusjonstilskuddet var på 1 610 000 kroner i 2006 og er deretter oppjustert årlig. Bevilgningen er 2 322 000 kroner i 2021.

Tabell 58 – distribusjonstilskudd 2017–2021, samt forslag til bevilgning 2022.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tilskudd	2 090 000	2 135 000	2 190 000	2 250 000	2 322 000	2 320 000

Kilde: Medietilsynet

11.3.2 Antall søkere og tildelinger

Tabell 59 – antall søkere/tildelinger 2017–2021.

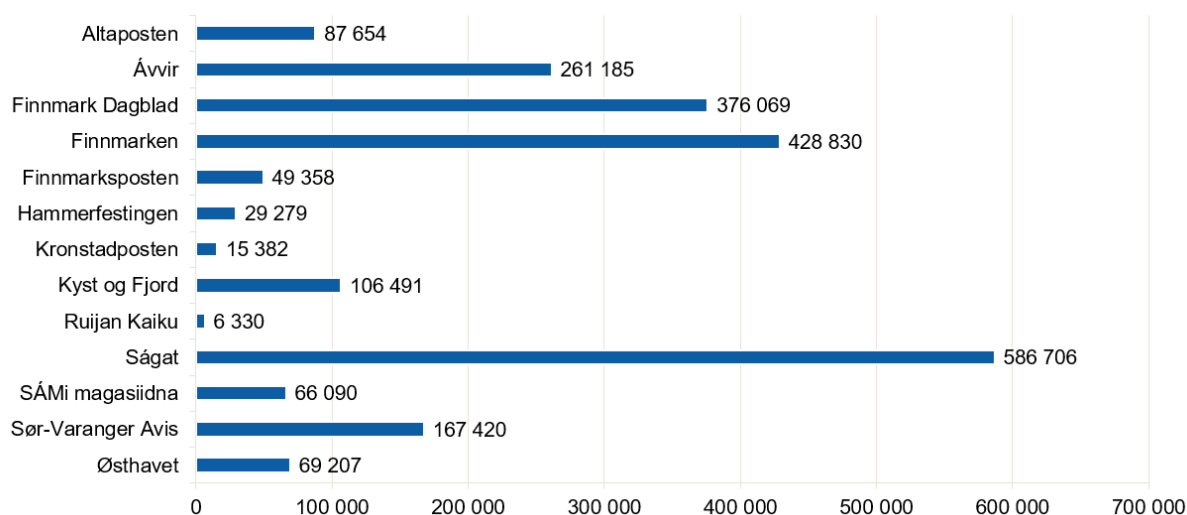
	2017	2018	2019	2020	2021
Antall søkere/tildelinger	12	12	13	13	13

Kilde: Medietilsynet

11.3.3 Fordelingen mellom søkerne

Antall søkere til ordningen har vært relativt stabilt over en lang periode. Ti aviser mottok distribusjonstilskudd i 2006, mot 13 i 2021. Figur 60 viser fordelingen til de ulike støttemottakerne i 2021.

Figur 60 – distribusjonstilskudd i 2021 (tall i hele kroner)



Kilde: Medietilsynet

11.3.4 Prioriteringer

Etter ordningen gis det kun tilskudd til papirutgaver som distribueres til husstander med Posten. Dette innebærer at det ikke gis tilskudd for digitale utgaver, og Posten prioriteres framfor øvrige distributører. Videre viser Medietilsynet til at selve innretningen av ordningen er en prioritering i seg selv, ved at kun en snever gruppe mottakere er støtteberettiget. Dette innebærer at aviser i Finnmark, som har papirutgaver som distribueres med Posten, prioriteres i den direkte mediestøtten.

11.4 Tildelingskriterier

11.4.1 Søknad og fordeling

Distribusjonstilskuddet tildeles etter søknad, og beregnes ut fra antall dokumenterte distribuerte papiraviseksemplarer med Posten.

Medietilsynet innhenter årlig distribusjonstall fra Posten for alle aviser i Finnmark, og får tallene bekreftet av søkerne. Videre beregner Medietilsynet en fordelingsnøkkel for tilskuddet for det enkelte året.

Distribusjonstilskuddet utbetales som et engangsbeløp etter at vedtak er fattet. Medietilsynets vedtak kan påklages, og Medieklagenemnda er klageinstans. Medietilsynet har så langt ikke mottatt noen klager på vedtak om distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark.

11.5 Tilskuddsordningens treffsikkerhet

Medietilsynet vil i dette avsnittet vurdere distribusjonstilskuddets treffsikkerhet slik ordningen er i dag. Etter tilsynets vurdering har ordningen høy treffsikkerhet gitt dagens vilkår og forutsetninger. Imidlertid har Medietilsynet kommet til at behovet for ordningen ikke lenger fullt ut er til stede, og at ordningen derfor ikke får de forutsatte resultatene og effektene for tilskuddsmottakerne og samfunnet. Medietilsynet foreslår derfor å avvikle ordningen, se vurdering i punkt 11.8.1.

11.5.1 Når tilskuddsordningen fram til fastsatt gruppe mottakere?

Målgruppen for distribusjonstilskuddet er klart avgrenset, og vilkårene for å motta tilskudd er objektive. Det er derfor klart at tilskuddsordningen treffer den fastsatte målgruppen ved at det gis tilskudd til aviser som har hovedredaksjon i regionen som tilsvarende tidligere Finnmark fylke per 31. desember 2019, og som distribuerer utgaver med Posten. Videre er det etter Medietilsynets erfaring slik at samtlige aviser i Finnmark som kvalifiserer for distribusjonstilskudd, søker om og mottar dette. Tilskuddsordningen når dermed fram til riktig gruppe mottakere, og kan derfor sies å ha god treffsikkerhet opp mot fastsatt målgruppe, slik ordningen er innrettet per i dag.

11.5.2 Treffsikkerheten for tilskuddsordningens virkeområde og særskilte satser

Tildelingskriteriene og fordelingsmekanismen for distribusjonstilskuddet innebærer at avisene i Finnmark får dekket en andel av de direkte kostnadene som avisene hadde til distribusjon med Posten foregående år. Fordelingen baserer seg på den enkelte avis sin andel av det totale antall distribuerte aviser. Etter Medietilsynets vurdering er dette en objektiv fordeling av bevilgningen, som innebærer at de avisene som distribuerer flest utgaver med Posten, også mottar mest i støtte. Det vises til at støtteordninger som dekker konkrete og klart definerte kostnader, som distribusjonskostnader med Posten, er svært treffsikre. Etter Medietilsynets vurdering innebærer dette at tilskuddet isolert sett har høy treffsikkerhet knyttet til virkeområde og særskilte satser, slik ordningen er innrettet per i dag.

Imidlertid innebærer fordelingen at det er noe usikkerhet for mottakerne knyttet til størrelsen på tilskuddet for det enkelte år, da dette avhenger av distribusjonstallet for de øvrige avisene i Finnmark foregående år. Nye søkere til ordningen påvirker også fordelingen. Etter Medietilsynets vurdering er imidlertid denne usikkerheten lav, da antall søkere til ordningen, og støttebeløpet per mottaker, har vært relativt stabilt over en lang periode. Medietilsynet vurderer derfor at ordningen har god treffsikkerhet sett opp mot virkeområde og satser, slik ordningen er innrettet per i dag.

11.5.3 Blir tilskuddet brukt i samsvar med intensjonen og tildelingskriteriene for ordningen (korrekt ressursanvendelse)?

Medietilsynet viser til at Posten ikke har differensierte priser for distribusjon i de ulike landsdelene i Norge. Imidlertid har Posten ulike satser for «lokaldistribusjon» og «regionaldistribusjon» av aviser. Videre avhenger prisen for distribusjon også av kostnadene knyttet til frakt av aviser fra trykkeriet til Postens innleveringspunkt. Medietilsynet har fått opplyst av Landslaget for lokalaviser (LLA) at de fleste aviser i Finnmark trykkes på Polaris Medias trykkeri i Alta. Unntakene er Ságat, som har et eget trykkeri i Lakselv, der Ságat og Østhavet trykkes, Kronstadposten og Sámi ođasmagasiidna, som trykkes på Fagtrykk Idé i Alta, samt Sør-Varanger Avis, som har eget trykkeri i Kirkenes.

Postens innleveringspunkter for avisene i Finnmark er i Alta (Vest-Finnmark) og Tana (Øst-Finnmark). Dette innebærer at samtlige aviser i Finnmark, med unntak for Altaposten og Kronstadposten, har lang avstand fra innleveringspunktet for Posten til abonnentenes postkasser. Ságat, Østhavet og Sør-Varanger Avis har også betydelige kostnader knyttet til frakt av aviser fra trykkeriene i Lakselv og Kirkenes til Postens innleveringspunkter i Alta og Tana. Medietilsynet har ikke fått innsyn i hvilke satser Posten fakturerer avisene i Finnmark. Imidlertid viser Medietilsynet til at det generelt er lange avstander i regionen, og at det er sannsynlig at flere aviser må benytte satsen for regionaldistribusjon. Medietilsynet har på dette grunnlag kommet til at det er sannsynlig at avisene i Finnmark har noe høyere distribusjonskostnader per papiraviseksemplar enn aviser i sentrale strøk, og at intensjonen for tilskuddet derfor isolert sett anses å være oppfylt. Imidlertid viser Medietilsynet til at det finnes steder utenfor Finnmark med tilsvarende utfordringer knyttet til infrastruktur og spredd bosetning, og som dermed har tilsvarende høyere distribusjonskostnader som avisene i Finnmark. På dette grunnlaget mener Medietilsynet at det ikke er rimelig å ha en egen ordning der kun aviser i Finnmark er målgruppen.

I det følgende vurderer Medietilsynet resultatene og effektene av tilskuddet, og kommer til at behovet for ordningen ikke lenger er til stede for avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Disse virksomhetene distribuerer i stadig mindre grad papiraviser med Posten. Imidlertid er situasjonen annerledes for de samiske avisene i Finnmark da tilskuddsordningen for samiske aviser ennå ikke er plattformnøytral og det derfor kun gis støtte til utgivelser på papir. Medietilsynet har etter en samlet vurdering kommet til at ordningen bør avvikles som egen støtteordning, og at bevilgningen bør overføres til andre ordninger.

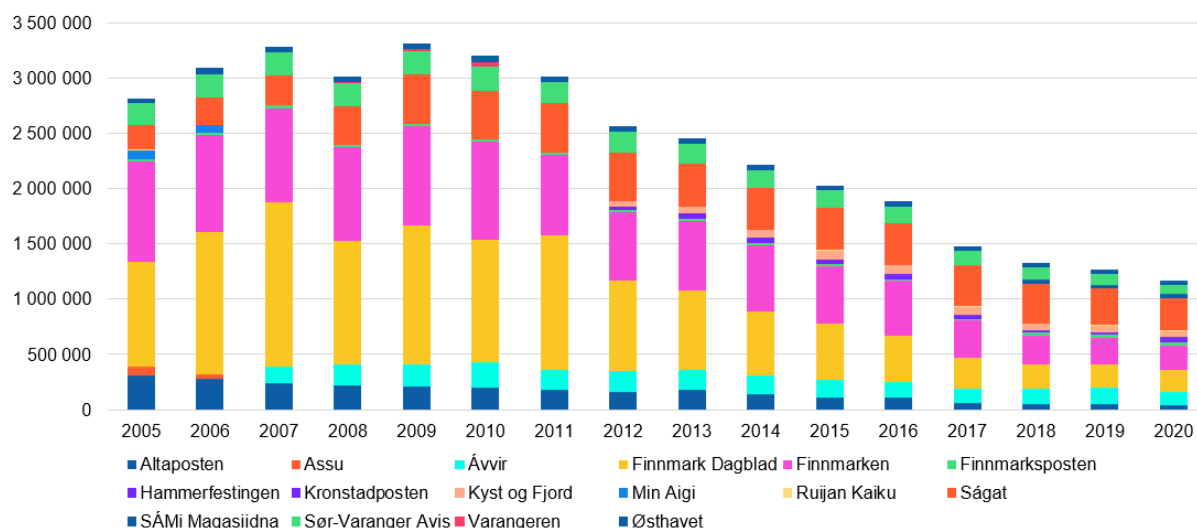
11.6 Måloppnåelse

11.6.1 Hvilke resultater og effekter gir tilskuddsordningen for målgruppen?

Antall aviseksemplarer som blir distribuert med Posten til abonnenter i Finnmark, har falt betydelig i løpet av de siste 15 årene. I 2005 var det totalt vel 2,8 millioner aviseksemplarer, i 2009 var det 3,3 millioner og i 2020 var det knapt 1,2 millioner aviseksemplarer som ble

distribuert med Posten. Dette innebærer at antallet er redusert med 65 prosent i årene 2009–2020, se figur 61.

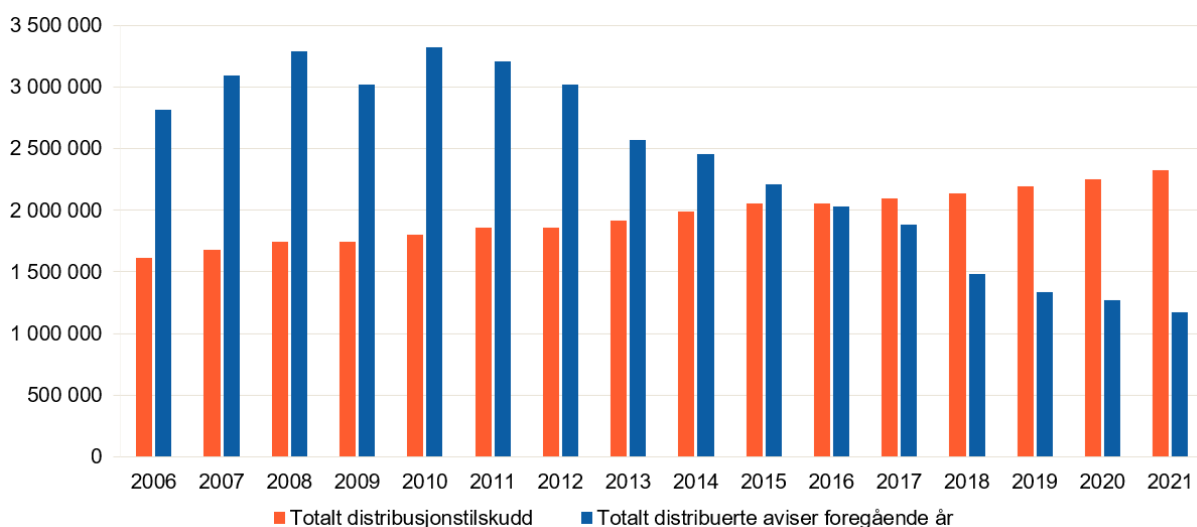
Figur 61 – antall aviseksemplarer distribuert av Posten 2005–2020



Kilde: Medietilsynet

Samtidig har rammen for distribusjonstilskudd økt fra 1 610 000 kroner i 2006 til 2 322 000 kroner i 2021, en økning på 44 prosent. Figur 62 viser en samlet framstilling av utviklingen i antall distribuerte aviseksemplarer for avisene i tilskuddsordningen og tilskuddsrammen for det enkelte år.

Figur 62 – utvikling av distribusjonstilskuddet 2006–2021. Totalt antall distribuerte aviseksemplarer og tilskuddsrammen



Kilde: Medietilsynet

Samlet innebærer utviklingen at målgruppen, avisene i Finnmark, har fått økt tilskudd til tross for et fallende antall distribuerte papiraviseksemplarer. Medietilsynet har sett nærmere på antall distribuerte papiraviser per støttemottaker for å undersøke om det er systematiske forskjeller i avisenes utvikling. Medietilsynet har funnet at mottakerne i hovedsak kan deles i to grupper, da det går et hovedskille mellom aviser som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier,²³⁴ og mottakere som mottar produksjonstilskudd til samiske aviser. I tillegg til de to nevnte gruppene mottar også den kvenske avisen Ruijan Kaiku distribusjonstilskudd. Det fastsettes ikke opplag for denne avisen, og Medietilsynet har dermed ikke hatt grunnlag for å vurdere opplagstallene.

11.6.1.1 Resultater og effekter for avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Medietilsynet har funnet at avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, i stor grad har fått økt antall digitale abonnemeter, samtidig som antall distribuerte papiraviser har falt betydelig. Tilsynet viser til at denne utviklingen har gått spesielt fort de siste årene. For avisene Kyst og fjord, Kronstadposten og Østhavet, som står utenfor konsern og har lavt opplag, er utviklingen en noe annen. Disse avisene har opprettholdt et relativt stabilt antall distribuerte papiraviser, og har i mindre grad fått abonnentene over i digitale kanaler.

Medietilsynet har funnet at reduksjonen i antall distribuerte eksemplarer er relativt systematisk for avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Tabell 60 viser antall distribuerte papireksemplarer for disse avisene i perioden 2005–2020 og endring i distribuerte aviser fra 2005, eventuelt første år i ordningen, til 2020.

Tabell 60 – utvikling av distribuerte aviser 2005–2020 – aviser som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

	Antall aviser 2005	Antall aviser 2008	Antall aviser 2011	Antall aviser 2014	Antall aviser 2017	Antall aviser 2020	Endring 2005 (ev. første år) til 2020
Finnmark Dagblad	949 492	1 117 600	1 218 082	587 186	281 050	194 062	–80 %
Finnmarken	904 570	843 201	723 227	591 372	335 605	224 800	–75 %
Altaposten	309 197	221 938	176 580	139 943	65 560	37 447	–88 %
Sør-Varanger Avis	198 454	208 684	196 072	162 497	130 305	86 135	–57 %
Finnmarksposten	24 450	20 429	25 915	20 714	17 025	25 136	3 %
Østhavet	35 966	53 611	51 114	46 547	41 820	37 194	3 %
Hammerfestingen	-	-	-	47 765	33 133	30 764	–36 %
Kyst og fjord	-	-	-	75 870	70 884	55 310	–27 %
Kronstadposten	-	-	-	-	2 880	14 987	420 %

Kilde: Medietilsynet

²³⁴ Finnmark Dagblad var i overgangsordning i 2019 etter forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier § 11 på grunn av at opplaget har oversteget 6 000. Avisen søkte ikke om, og mottok heller ikke, produksjonstilskudd i 2020. Avisen omtales likevel i gruppen aviser som mottar produksjonstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier.

Utviklingen i distribuerte papiraviser passer godt overens med utviklingen i andel papiroplag for avisene, se tabell 61.

Tabell 61 – oversikt over totalt opplag og andel papiroplag og andel digitalt opplag i 2015 og 2020 – aviser som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Avisens navn	Totalt opplag		Andel papiroplag		Andel digitalt opplag		Andel digitalt opplag og komplett	
	2015	2020	2015	2020	2015	2020	2015	2020
Finnmark Dagblad	5 403	7 623	7 %	3 %	14 %	65 %	47 %	97 %
Finnmarken	4 897	6 140	5 %	3 %	13 %	54 %	95 %	97 %
Altaposten	3 776	4 912	4 %	2 %	7 %	49 %	96 %	98 %
Sør-Varanger avis	3 594	2 460	8 %	5 %	4 %	15 %	92 %	95 %
Finnmarksposten	1 143	1 585	99 %	8 %	1 %	44 %	1 %	92 %
Østhavet	1 447	1 185	99 %	71 %	1 %	4 %	1 %	29 %
Hammerfestingen	1 209	1 234	99 %	8 %	1 %	0 %	1 %	92 %
Kyst og fjord	1 765	2 409	90 %	30 %	10 %	33 %	10 %	70 %
Kronstadposten	1 332	1 826	99 %	82 %	1 %	2 %	1 %	18 %

Kilde: Medietilsynet

Tendensen med fallende papiroplag og økende digitalt opplag er spesielt tydelig for Finnmark Dagblad og Finnmarken, som er de største avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier som også mottar distribusjonstilskudd.

Tabell 61 viser at begge avisene hadde lav andel papiroplag i 2015, og at andelen falt til tre prosent i 2020. Videre hadde begge avisene under 14 prosent rent digitalt opplag i 2015, og andelen økte til over 50 prosent for begge avisene i 2020. Andelen digitalt opplag og komplettprodukter var 97 prosent for begge avisene i 2020. Den resterende delen av opplaget, tre prosent, er papiraviser solgt i løssalg. Dette innebærer at alle abonnenter har tilgang til en digital utgave av avisen.

Samlet er andelen papiroplag redusert for samtlige aviser i denne kategorien i perioden 2015–2020. Mange abonnenter mottar fremdeles både papiravis og digital utgave (såkalte «komplettprodukter»). Imidlertid viser Medietilsynet til at andelen digitalt opplag (rene digitale abonnenter) øker for de fleste avisene. Medietilsynet har på dette grunnlaget vurdert at disse avisene har fått et redusert behov for distribusjonstilskudd i perioden 2005–2020, da antall distribuerte papiraviser har falt betydelig. Videre har Medietilsynet vurdert at avisene av samme grunn har fått redusert utbytte av tilskuddsordningen. Imidlertid går utviklingen noe saktere for noen av avisene som står utenfor konsern. Dette gjelder spesielt Kyst og fjord, Kronstadposten og Østhavet. Medietilsynet viser imidlertid til at disse avisene har lavt opplag og mottar lite i distribusjonstilskudd. I 2021 mottok Kyst og fjord 106 491 kroner, Kronstadposten 15 382 kroner og Østhavet 69 207 kroner. Sett i forhold til avisenes samlede driftsinntekter, utgjør distribusjonstilskuddet under én prosent av inntektene for samtlige av disse avisene. Etter Medietilsynets vurdering er det dermed ikke av avgjørende betydning for disse avisenes økonomi å motta distribusjonstilskudd.

11.6.1.2 Resultater og effekter for de samiske avisene som i tillegg mottar tilskudd til samiske aviser

Medietilsynet har videre sett på tilsvarende utvikling for avisene som er omfattet av tilskuddsordningen for samiske aviser. Tilsynet har funnet at de samiske avisene har et relativt stabilt antall distribuerte papiraviser i perioden 2005–2020, se tabell 62.

Tabell 62 – utvikling i distribuerte papiraviser 2005–2020 – samiske aviser

Aviser	2005	2008	2011	2014	2017	2020	Endring 2005–2020
Ávvir (Ássu og Min Áigi før fusjon)	159 787	187 088	183 657	165 995	124 636	128 214	–20 %
Ságat	226 102	348 184	440 844	372 247	372 616	290 928	29 %
Sámi ođasmagasiidna	-	-	-	-	-	38 653	Ikke aktuelt

Kilde: Medietilsynet

Det relativt stabile antallet distribuerte utgaver for de samiske avisene har sammenheng med at disse avisene også mottar tilskudd etter ordningen om tilskudd til samiske aviser, og at denne ordningen ikke er plattformnøytral. Dette innebærer at avisene har sterke incentiver til å opprettholde distribusjon av papiraviser, da bare disse inkluderes i beregningsgrunnlaget for tilskudd etter forskrift om tilskudd til samiske aviser. Medietilsynet mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å vurdere avisenes digitale opplag før tilskuddsordningen for samiske aviser er blitt plattformnøytral. Imidlertid viser tilsynet til at avisene selger deler av opplaget digitalt.

Medietilsynet har videre sett på den samlede effekten av reduksjonen for avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, og den stabile utviklingen for de samiske avisene. Tabell 63 viser andel distribusjonstilskudd som har gått til avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, og til de samiske avisene.

Tabell 63 – andel distribusjonstilskudd til aviser som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier og til samiske aviser i årene 2005, 2008, 2011, 2014, 2017 og 2020

	2005	2008	2011	2014	2017	2020
Aviser som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier	86 %	82 %	79 %	76 %	66 %	60 %
Samiske aviser	14 %	18 %	21 %	24 %	34 %	40 %

Kilde: Medietilsynet

Tabellen viser en klar omfordeling av distribusjonstilskuddet fra avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, til de samiske avisene de siste 15 årene.

11.6.1.3 Samlet vurdering av resultater og effekter for målgruppen

Samlet vurderer Medietilsynet at avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, i mindre grad enn tidligere har behov for distribusjonstilskudd, da avisene har høy andel digitalt opplag og fallende antall distribuerte papiraviser. Imidlertid har avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier som står utenfor konsern, i mindre grad redusert antall distribuerte papiraviser. Noen har også økt antall papiraviseksemplarer.

Medietilsynet viser videre til at de samiske avisene har sterke insentiver til å opprettholde distribusjon av papiraviser, da forskrift om tilskudd til samiske aviser ikke er plattformnøytral, og distribusjonstilskuddet kun støtter papirdistribusjon. Medietilsynet vurderer at distribusjonstilskuddet i noen grad har bidratt til å virke konserverende for de samiske avisene.

På dette grunnlag vurderer Medietilsynet effekten av tilskuddsordningen for samfunnet i punkt 11.6.2 og behovet for endringer i punkt 11.8.

11.6.2 Hvilke resultater og effekter gir tilskuddsordningen for samfunnet?

Medietilsynet viser til vurderingen av hvilke resultater og effekter tilskuddsordningen gir for målgruppen i punkt 11.6.1, og mener at dette også påvirker vurderingen av resultater og effekter for samfunnet. Tilsynet vurderer derfor resultater og effekter for samfunnet separat for gruppene av mottakere som mottar henholdsvis produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier og tilskudd til samiske aviser.

11.6.2.1 Resultater og effekter for avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier

Medietilsynets analyser viser at avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, i stadig mindre grad har behov for distribusjonstilskudd. Årsaken er at antall distribuerte aviseksemplarer er fallende, samtidig som avisene har høy andel digitale utgaver (tall inklusive komplettprodukter). Dette tilsier at leserne i stor grad har tilgang til, og leser, avisen digitalt. Medietilsynet har vurdert at situasjonen er noe annerledes for avisene Kyst og fjord, Kronstadposten og Østhavet, som står utenfor konsern og har lavt opplag, da disse avisene i høyere grad har opprettholdt distribusjon av papiraviser. Imidlertid har også disse avisene en økende andel digitale utgaver (tall inklusive komplettprodukter). Dette innebærer at distribusjonstilskuddet har stadig mindre effekt for samfunnet, da antall distribuerte aviseksemplarer er fallende, samtidig som andelen digitale utgaver øker.

Medietilsynet har vurdert hvorvidt avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier i Finnmark, har øvrige økonomiske rammebetingelser som kan begrunne fortsatt distribusjonstilskudd. Vurderingen er gjort på grunnlag av tilsynets vurdering av nordnorske avisers økonomiske rammebetingelser for produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier, som er omtalt i punkt 9.5.3.2. Det er 24 nordnorske aviser i produksjonstilskuddsordningen. Ni av disse mottok distribusjonstilskudd i 2019, og var derfor med i analysen: Altaposten, Finnmark Dagblad, Finnmarken, Finnmarksposten,

Hammerfestingen, Kronstadposten, Kyst og fjord, Sør-Varanger Avis og Østhavet. Den kvenske avisen Ruijan Kaiku var ikke del av analysen. Analysens konklusjon var at det ikke er mulig å påvise systematiske forskjeller mellom sørnorske og nordnorske avisers driftsinntekter per solgte eksemplar. Nordnorske aviser har dermed ikke særlige økonomiske rammebetingelser på inntektssiden som medfører et reelt økonomisk behov for tilskudd. Videre var konklusjonen at det heller ikke er mulig å påvise systematiske forskjeller mellom sørnorske og nordnorske avisers driftskostnader per solgte eksemplar. Medietilsynets vurdering var derfor at nordnorske aviser heller ikke på kostnadssiden har særlige økonomiske rammebetingelser som medfører et reelt økonomisk behov for et særlig distribusjonstilskudd. På dette grunnlag er det Medietilsynets vurdering at det ikke er påvist at det foreligger systematiske forskjeller i driftskostnader mellom avisene i Nord-Norge, herunder avisene i Finnmark, og tilsvarende aviser i andre deler av Norge. Norge er blant landene med best internettdækning i hele verden, og dette gjelder også tidligere Finnmark fylke. Som nevnt i punkt 11.5 er det imidlertid sannsynlig at avisene i Finnmark har noe høyere distribusjonskostnader for papiraviser enn aviser i sentrale strøk. Imidlertid finnes det aviser i andre deler av Norge som har tilsvarende utfordringer som avisene i Finnmark.

Det foreligger ingen spesielle økonomiske rammebetingelser som tilsier at det er dyrere å distribuere aviser digitalt i Finnmark enn ellers i landet. Det er derfor ingen hindringer for at aviser skal kunne satse på digitale utgivelser i denne delen av landet. Stadig flere aviser distribueres via internett. Opplagstallene for avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier i Finnmark, viser at dette i stor grad også gjelder disse avisene. På dette grunnlag vurderer Medietilsynet at avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier i Finnmark gjennom distribusjonstilskuddet, gis insentiver til å opprettholde utgivelse av papiraviser, uten at det er påvist et særskilt behov for dette.

Som redegjort for i punkt 9.7.2 vurderer Medietilsynet at den generelle utviklingen for norske aviser med mellom 1 000 og 2 000 i opplag, tilsier at denne gruppen tilskuddsmottakere bør støttes særskilt. Medietilsynet viser til at denne gruppen tilskuddsmottakere generelt er blant dem som har kommet kortest i digitaliseringen. Avisene Kyst og fjord, Kronstadposten og Østhavet er i denne gruppen. Økningen i produksjonstilskuddet i 2020 kom særlig avisene i denne gruppen til gode. Disse avisene hadde god lønnsomhet i 2020, og de til sammen 30 avisenes samlede egenkapital økte fra 1,9 millioner kroner i 2019 til 20 millioner i 2020. Medietilsynet vurderer likevel disse avisene som særlig sårbare: De kommer i all hovedsak ut i de minste lokale avismarkedene med lavest potensial for å øke inntektene, eller de er små lokale nummer to-aviser med en marginal markedsposisjon. Den gjennomsnittlige avisen i denne gruppen hadde 2,9 millioner kroner i driftsinntekter før produksjonstilskudd i 2020. Til sammenligning hadde avisene med mellom 2000 og 4000 i opplag, i gjennomsnitt 8,7 millioner kroner i driftsinntekter i 2020. På denne bakgrunn vurderer Medietilsynet at den delen av distribusjonstilskuddet som har gått til avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, bør overføres til produksjonstilskuddet til nyhets- og aktualitetsmedier. Denne delen av tilskuddet bør rettes mot aviser med mellom 1 000 og 2 000 i opplag. En slik endring medfører at tilskuddet ikke lenger avgrenses til aviser i Finnmark, men til en større gruppe mottakere i hele landet som har et særskilt behov for støtte. Vi redegjør for det konkrete endringsforslaget knyttet til dette i punkt 11.8.1.

11.6.2.2 Resultater og effekter for de samiske avisene som mottar tilskudd til samiske aviser

Medietilsynet har gjort en annen vurdering for de samiske avisene i ordningen: Sárgat, Ávvir og Sámi ođasmagasiidna. Tilsynets vurdering er at den delen av distribusjonstilskuddet som har gått til de samiske avisene, bør overføres til den samiske ordningen og rettes til mottakerne av produksjonstilskudd, som i dag er de tre nevnte avisene. På denne måten får disse avisene fremdeles et ekstra tilskudd som de kan velge å bruke på distribusjon. Dette er etter Medietilsynets vurdering en hensiktsmessig løsning, da den samiske ordningen ikke er plattformnøytral per i dag, og dermed kun støtter utgivelser på papir.

11.7 Behov for omfordeling mellom ulike grupper tilskuddsmottakere

Medietilsynet har vurdert at tildelingskriteriene og fordelingsmekanismen sikrer en objektiv fordeling av bevilgningen til ordningen, slik den er innrettet per i dag. Fordelingen innebærer at de avisene som distribuerer flest eksemplarer med Posten, også mottar mest i støtte. Medietilsynet har vurdert at det ikke er behov for omfordeling mellom tilskuddsmottakere dersom ordningen opprettholdes med dagens innretning.

11.8 Behov for endringer i tilskuddsordningen for å bedre måloppnåelsen

Medietilsynet redegjør i det følgende for endringsforslag for tilskuddsordningen. Fire aktører har gitt innspill som gjelder distribusjonstilskuddet direkte: Radio Nordkapp, Radio Domen og de samiske radioene DSF og GLR. Alle foreslår at lokalradio i Finnmark bør få tilgang til distribusjonstilskuddet på like vilkår som avisene.

Medietilsynet har kommet til at distribusjonstilskuddet bør avvikles og at midlene i ordningen bør overføres til henholdsvis ordningen for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier og ordningen for tilskudd til samiske aviser. Tilsynet kan ikke se at forslaget fra Radio Nordkapp, Radio Domen, DSF og GLR støtter opp om målene for ordningen, og har derfor ikke fulgt opp dette forslaget. Imidlertid foreslår Medietilsynet å styrke lokalradioene generelt, og vurderer at dette forslaget langt på vei ivaretar hensynet bak forslaget fra Radio Nordkapp, Radio Domen og de samiske lokalradioene, se punkt 12.10.

11.8.1 Forslag om å avvikle ordningen om distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark og overføre midlene til produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier og tilskudd til samiske aviser

På bakgrunn av analysene av måloppnåelse for målgruppen og samfunnet foreslår Medietilsynet å avvikle ordningen om distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark.

Etter Medietilsynets vurdering er det ikke lenger grunnlag for å gi distribusjonstilskudd til avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Medietilsynet foreslår derfor at den delen av midlene som har gått til avisene som mottar produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, som utgjør om lag 60 prosent av distribusjonstilskuddet, omdisponeres til produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, og at midlene rettes inn mot tilskuddsgruppen med mellom 1 000 og 2 000 i opplag. Dette innebærer at en langt videre gruppe mottakere over hele landet får nytte godt av midlene. Det vises til at denne tilskuddsgruppen har et berettiget behov for tilskudd, da disse aktørene har en dårligere økonomisk situasjon enn øvrige aktører, se punkt 9.7.2. Ved at tilskuddet blir gitt som produksjonstilskudd, står avisene fritt til å bruke midlene til drift av avisen. Dette gir økt insentiv til innovasjon og utvikling, framfor å virke konserverende ved å bygge opp under utgivelse av papirutgaver.

Videre har Medietilsynet vurdert at den delen av distribusjonstilskuddet som har gått til de «samiske avisene», og som utgjør om lag 40 prosent av midlene i ordningen, bør omdisponeres til tilskudd til samiske aviser. Den delen som omdisponeres til ordningen for samiske aviser, bør fordeles til mottakerne av produksjonstilskuddet etter forskrift om tilskudd til samiske aviser § 8. På denne måten vil disse avisene fremdeles motta et ekstra tilskudd som de kan velge å bruke på distribusjon. Etter Medietilsynets vurdering vil dette være en rimelig løsning da den samiske ordningen ikke er plattformnøytral per i dag, og dermed kun støtter utgivelser på papir. Medietilsynet har i kapittel 10 foreslått at ordningen bør gjøres plattformnøytral. Dersom endringen om plattformnøytralitet gjennomføres, bør det vurderes på nytt om de samiske støttmottakerne har behov for den delen av tilskuddet som har blitt overført fra distribusjonstilskuddet. Medietilsynet viser blant annet til at det kan komme nye søkere til ordningen dersom den blir plattformnøytral, og at dette kan medføre et økt støttebehov for ordningen generelt.

11.8.2 Tildelingskriterier

Etter gjeldende ordning gis det kun distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark som bruker Posten til distribusjon. Imidlertid bruker flere av avisene i Finnmark andre avisbud i tillegg til Posten, men denne distribusjonen er ikke berettiget til distribusjonstilskudd. Medietilsynet har ikke kartlagt hvor mange aviseksemplarer som distribueres med lokale bud eller andre distribusjonsselskap. Imidlertid har flere aviser i forbindelse med rapportering av distribusjonstall til Medietilsynet uttrykt at de synes det er merkelig at de ikke får tilskudd for aviseksemplarer som distribueres med andre bud enn Posten.

Medietilsynet viser til at det ikke foreligger informasjon om at avisbud er dyrere i Finnmark enn ellers i landet. Medietilsynet viser til at ordningen også hadde blitt noe mer ressurskrevende å forvalte dersom distribusjon med avisbud skulle inkluderes i beregningsgrunnlaget for fordeling. På dette grunnlag har tilsynet vurdert at distribusjon med bud ikke bør inkluderes i distribusjonstilskuddsordningen dersom ordningen videreføres.

11.9 Endringer i økonomiske rammer og bevilgning

Medietilsynet foreslår å avvikle ordningen om distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark og overføre midlene til produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier (60 prosent av distribusjonstilskuddet) og tilskudd til samiske aviser (40 prosent av distribusjonstilskuddet).

Samlet innebærer dette at bevilgningen forblir på dagens nivå, men at midlene ikke bevilges gjennom en egen ordning for distribusjonstilskudd.

Tabell 64 – forslag til overføring av midler fra distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark

Bevilgning	Beløp
Bevilgning 2021	2 322 000
Omfordeling til produksjonstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier (60 %)	–1 393 200
Omfordeling til tilskudd til samiske aviser (40 %)	–928 800
Forslag til ny bevilgning	0



12 Tilskudd til lokale lyd- og
bildemedier

Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier er i utgangspunktet en prosjektbasert støtteordning, men det tildeles også drifts- og investeringstilskudd til visse formål gjennom ordningen. Tilskuddsordningen skal fremme mediemangfold og ytringsfrihet og styrke de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet, gjennom å stimulere til et bredt innholdstilbud av høy kvalitet, digitalisering, nyskapning, kompetanseutvikling, samarbeid mellom ulike lokalmedier og et økonomisk bærekraftig driftsgrunnlag for de lokale lyd- og bildemediene, jf. mediestøtteleven § 8. Ordningen omfatter lokalkringkastingskonsesjonærer, registrerte kringkastere, nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier og anleggskonsesjonærer i digitale lokalradionett.²³⁵ Bevilgningen til ordningen er 21 millioner kroner i 2021. Regjeringen har foreslått 21,6 millioner kroner til ordningen for 2022.

²³⁵ Lokalradio med konsesjon til sendinger på FM og DAB, lokal-tv med konsesjon til sendinger i digitalt bakkenett, registrerte kringkastere med hovedsakelig lokalt innhold, selskap med konsesjon til utbygging og drift av digitale lokalradionett (Lokalradioblokk) og bransjeorganisasjoner for ordningens målgrupper.

Konklusjoner

Medietilsynets vurdering av tilskuddsordningens treffsikkerhet og måloppnåelse:

- Tilskuddsordningen har høy grad av treffsikkerhet vurdert opp mot målgruppen og når i stor grad fram til potensielle støttemottakere. Det er en svakhet at kun tilbydere av lineære lyd- eller bildeprogram kan søke tilskudd til lokal programproduksjon, kompetansehevende tiltak og utviklingstiltak.
- Tilskuddskategorien «digitaliseringstilskudd» er svært treffsikker og har høy grad av måloppnåelse både på aktør- og samfunnsnivå. Tilskuddet har i stor grad bidratt til utbygging av Lokalradioblokka og har muliggjort et avsendermangfold for lokalradio på DAB.
- Tilskuddskategorien «programproduksjon» er treffsikker ved at den bidrar til å realisere lokale programproduksjoner som ellers ikke ville blitt produsert. Det er en svakhet for treffsikkerheten at søknadene ofte er svakt beskrevet og mangelfullt dokumentert. Det er særlig de små, ikke-kommersielle aktørene som opplever søknadsbasert prosjektstøtte som krevende.
- Det kommer få søknader om tilskudd til utviklingstiltak, og flere av søknadene har karakter av å være driftstiltak. Tilskuddet er mest treffsikkert overfor de større aktørene i bransjen. Tilskuddet vurderes å ha god effekt for den enkelte lokalkringkasteren, men prosjektene det gis tilskudd til, bør stimuleres til å bidra til merverdi for større deler av bransjen.
- Prosjekttilskuddet til kompetansehevende tiltak er treffsikkert, men kunne ha kommet flere til gode om søknadsprosedyren ble forenklet og målgruppen utvidet til lokale tilbydere av redaktørstyrte lokale audiovisuelle bestillingstjenester og podkaster. Tilskuddet vurderes å bidra til økt journalistfaglig kompetanse.
- Driftstilskuddet til etniske og språklige minoritetsgrupper har en klart definert målgruppe og vurderes som treffsikkert. Tilskuddet vurderes som avgjørende for en bærekraftig driftsøkonomi på aktørnivå og gir en effekt for samfunnet ved at det opprettholdes et avsendermangfold av slike radioer. Integreringsarbeid og god informasjonsflyt til minoritetsspråklige er viktige effekter av driftstilskuddet på samfunnsnivå.
- Driftstilskudd til sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier har en klart definert målgruppe og høy treffsikkerhet. Tilskuddet bidrar til å sikre driften av bransjeorganisasjonene slik at medlemmene kan nye godt av arbeidet disse gjør for å sikre gode rammevilkår for, og økt kompetanse blant, medlemmene. Særlig god effekt har tilskuddet til NLRs arbeid med teknisk kompetanse til digitalisering.
- Tilskudd blir i stor grad tildelt ordningens særlig prioriterte områder:
 - o Samtlige av utbyggingsprosjektene for DAB som fikk støtte i 2021, falt helt eller delvis inn under prioriteringskriteriene.
 - o Minoritetsradioene får tildelt en betydelig andel av bevilgningen med cirka ti prosent av rammen for 2021.
 - o 40 av 62 programproduksjoner ble i 2021 prioritert som følge av bruk av norsk musikk.
- Tilskuddet vurderes å bli brukt i samsvar med intensjonen og tildelingskriteriene for ordningen. Støttemottakerne, både hver for seg og samlet, bidrar til mediemangfold, ytringsfrihet og til å styrke de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet.

Anbefalinger

- Det bør opprettes en egen driftstilskuddsordning for redaktørstyrte lokalradioer med redaksjonelt ansatte dedikert til produksjon av lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt.
- Det bør foretas en nullpunktsmåling av den lokale innholdsproduksjonen og redaksjonelle innsatsfaktorer i de ulike lokalradioene før en slik ordning opprettes. Effektene av ordningen bør deretter evalueres i forkant av fastsettelsen av de neste fireårige styringssignalene for de direkte mediestøtteordningene.
- Det bør gjøres følgende endringer i den eksisterende tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier:
 - o Tilskuddsrammen til digitaliseringsformål bør økes. Økningen bør gå til driftsstøtte for å digitalisere lokalradio.
 - o Tilskuddstaket for driftstilskuddet til etniske- og språklige minoritetsradioer bør heves. Dette medfører behov for å tilføre ytterligere midler til ordningen.
 - o Muligheten for å søke om tilskudd til lokale programproduksjoner videreføres. Lokalradioer som mottar tilskudd etter den nye redaksjonelle driftstilskuddsordningen, bør ikke kunne søke tilskudd til lokal programproduksjon.
 - o Tilbydere av redaktørstyrte audiovisuelle bestillingstjenester og podkaster med et hovedsakelig lokalt publikum bør kunne søke om tilskudd til programproduksjon og kompetansehevende tiltak.
 - o Tildelingen av kompetansemidler bør forenkles ved å tildele tilskudd til kompetansehevende arrangement, som Radiodager og Norsk Lokalradioforbunds årsmøte, direkte til arrangøren. Arrangøren får ansvar for å administrere tilskuddet og rapportering. Forslaget innebærer ingen endringer i den samlede bevilgningen.
 - o Muligheten for å søke om utviklingstilskudd bør flyttes til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, for å samle all forvaltning av innovasjonsrettede tilskudd.
 - o Det bør gjøres enkelte mindre endringer i forskriftens ordlyd for å lette forvaltningen av ordningen og tilpasse tilskuddet bedre til målgruppen.

12.1 Tilskuddsordningens formål og målgruppe

12.1.1 Formål

Formålet med tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier går fram av forskriftens § 1, som lyder:

«Tilskuddsordningen har som hovedmål å bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet. Tilskuddsordningen skal stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier som når et stort publikum ved å bidra til:

- a) digitalisering av lokalradio,
- b) produksjon av program med høy teknisk og innholdsmessig kvalitet,
- c) videreutvikling av det enkelte lokalmediets egenart, og

d) kompetanseutvikling og samarbeid mellom ulike lokalmedier».

Formålet om å bidra til å digitalisere lokalradio ble inntatt ved forskriftsendring av 19. februar 2016, og fulgte opp Kulturdepartementets vurderinger i Meld. St. 24 (2014–2015). Ved samme forskriftsendring ble det også presisert at hovedmålene for tilskuddsordningen er å bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og å styrke lokalmedienes demokratiske funksjon i samfunnet.

Tilskuddsordningens formål er også inntatt i mediestøtteleven § 8, som lyder:

«Tilskuddsordningen skal fremme mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet, gjennom å stimulere til et bredt innholdstilbud av høy kvalitet, digitalisering, nyskapning, kompetanseutvikling, samarbeid mellom ulike lokalmedier og et økonomisk bærekraftig driftsgrunnlag for de lokale lyd- og bildemediene.»

Det går fram av forarbeidene til mediestøtteleven²³⁶ at utformingen av formålsbestemmelsen i mediestøtteleven § 8 ikke var ment å innebære noen materielle endringer av formålet slik det er beskrevet i forskriften § 1.

12.1.2 Målgruppe

Det er en avgrenset og definert målgruppe for tilskuddsordningen. Hvilke aktører som kan søke tilskudd etter ordningen framgår av forskriftens § 2, som omfatter lokalkringkastingskonsesjonærer, registrerte kringkastere som hovedsakelig tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum, nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier og anleggskonsesjonærer i digitale lokalradionett.

12.2 Bakgrunn og historikk

Tilskuddsordningen har sin opprinnelse i forskrift om tilskudd til lokalkringkastingsformål,²³⁷ som trådte i kraft i 2001. I tiden før 2001-forskriften ble en tilsvarende tilskuddsordning forvaltet av det statlige organet Audiovisuelt produksjonsfond. I 2001 ble ansvaret for å forvalte tilskuddsordningen flyttet til Medietilsynet (den gangen Statens medieforvaltning).

Ordningen hadde som formål å stimulere til *«et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig lokalkringkastingsmiljø som når et stort publikum»*, og skulle bidra til følgende tre mål jf. forskriftens § 1-1:

- produksjon av program med høy teknisk og innholdsmessig kvalitet
- videreutvikling av den enkelte stasjons egenart
- kompetanseutvikling og samarbeid mellom de ulike stasjonene

²³⁶ Prop. 138 L (2019–2020) Lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteleven), punkt 13.2. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-138-l-20192020/id2714839/>

²³⁷ Forskrift av 7. september 2001 nr. 1108 (opphevet)

Målgruppen var lokalkringkastingskonsesjonærer og registrerte lokalkringkastere. Frittstående programprodusenter kunne også søke via de ovennevnte aktørene. Det ble gitt tilskudd til programproduksjoner, kompetansehevende tiltak, utviklingsprosjekter, drifts- og investeringsformål i lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper, samt driftstilskudd til Norsk Lokalradioforbund (NLR) og lokal-tv-grupperingen i Mediebedriftenes Landsforening (MBL).

I forbindelse med digitaliseringen av lokalradio fremmet departementet i Meld. St. 24 (2014–2015) *Rammevilkår for lokalradio* et behov for å øremerke midler i ordningen til digitaliseringsformål. Det ble anslått at omkring halvparten av totalrammen på 13,5 millioner skulle prioriteres til digitalisering. Stortingsflertallet sluttet seg til forslaget, jf. Innst. 370 S (2014–2015). Den daværende forskriften ga imidlertid kun hjemmel for å tildele tilskudd til kringkastere, ikke til anleggskonsesjonærer. Dette var bakgrunnen for at Kulturdepartementet 19. februar 2016 fastsatte forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier, samtidig som forskrift for tilskudd til lokalkringkastingsformål ble opphevet. I den nye forskriften bortfalt muligheten for å søke tilskudd for frittstående produsenter. Dette ble begrunnet med at det var begrenset antall søknader til denne kategorien, samt at slike produsenter uansett kan benyttes til programproduksjoner.

12.3 Nøkkeltall

12.3.1 Samlet bevilgning

Tabell 65 viser bevilgningene for årene 2017–2021 og foreslått bevilgning for 2022.

Tabell 65 – samlet bevilgning 2017–2021 (tall i millioner kroner)

	2017	2018	2019	2020	2021	Forslag 2022
Bevilgning	19 000 000	19 410 000	19 870 000	20 400 000	21 053 000	21 600 000

Kilde: Medietilsynet

12.3.2 Antall søknader og tildeling

Tabell 66 viser antall søknader og innvilgede søknader for årene 2017–2021.

Tabell 66 – antall søkere og antall innvilgede søknader 2017–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Antall søknader	302	369	340	455	394
Innvilgede søknader	157	189	200	218	207

Kilde: Medietilsynet

Det søkes om et bestemt beløp til et konkret prosjekt. Det totale omsøkte beløpet har samtlige år vært høyere enn midlene som er tilgjengelige i ordningen.



Tabell 67 viser omsøkt beløp for årene 2017–2021. Beløpene inkluderer søknader fra samtlige søkere, også fra dem som ikke kvalifiserer for ordningen. Dette innebærer at beløpene ikke representerer det reelle behovet for midler.

Tabell 67 – omsøkt beløp 2017–2021 (tall i millioner kroner)

	2017	2018	2019	2020	2021
Beløp	39 945 537	50 912 289	50 913 613	60 149 957	61 378 475

Kilde: Medietilsynet

12.3.3 Fordeling mellom de ulike støtteformålene

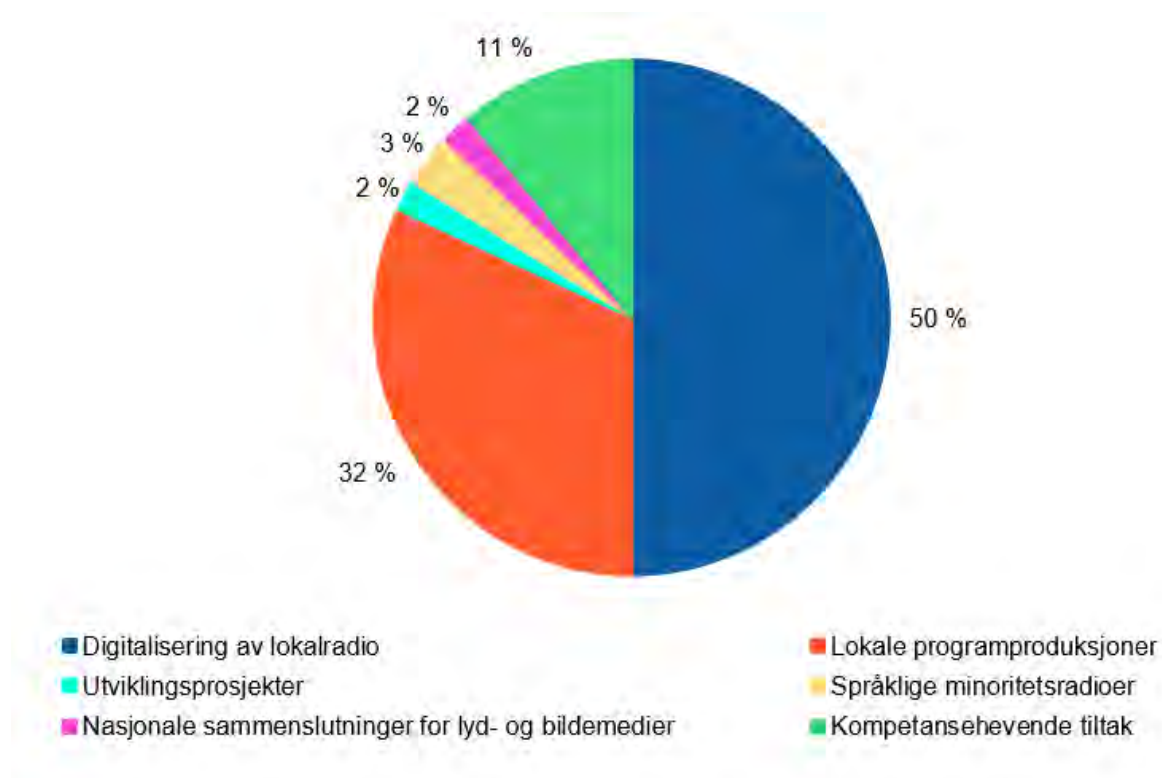
Tabell 68 viser fordelingen av tilskuddsrammen mellom de ulike støtteformålene for årene 2019–2021.

Tabell 68 – fordeling mellom de ulike støtteformålene 2019–2021 (tilskudd i millioner kroner)

	2019		2020		2021	
	Tilskudd	Innvilgede søknader	Tilskudd	Innvilgede søknader	Tilskudd	Innvilgede søknader
Digitalisering av lokalradio	9,3	47	10,4	67	10,5	98
Lokale programproduksjoner	6,1	65	6,2	53	6,7	62
Utviklingsprosjekter	1,1	18	0,5	8	0,4	5
Kompetansehevende tiltak	1,2	54	1,0	72	0,7	31
Språklige minoritetsradioer	0,5	12	0,5	13	0,4	8
Nasjonale sammenslutninger for lyd- og bildemedier	1,7	5	1,9	5	2,3	4
Sum	19,9	201	20,5	218	21	208

Kilde: Medietilsynet

Figur 63 – fordeling mellom de ulike støtteformålene i 2021 (tall i prosent)



Kilde: Medietilsynet

12.3.4 Prioriteringer

Enkelte generelle prioriteringer framgår direkte av forskriften. Halvparten av bevilgningen skal hvert år øremerkes digitalisering av lokalradio. Ellers skal det «tas særlig hensyn til» søknader fra lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper.

Videre har Kulturdepartementet i brev av 24. august 2017 bedt Medietilsynet prioritere programproduksjoner og utviklingsprosjekter som stimulerer til bruk av norsk musikk. Dette er reflektert i Medietilsynets veiledning til søkerne hvert år.

I den årlige veiledningen er det videre beskrevet hvilke søknader i hver enkelt kategori som blir prioritert utover de forskriftsfastsatte prioriteringskriteriene. For investeringstilskudd til bygging av digitale lokalradionett for 2021 ble det prioritert å gi tilskudd til prosjekter som:

- inkluderer et mangfold av lokalradiovirksomheter i regionen
- satser på utbygging i områder med avgrenset kommersielt utbyggingsgrunnlag
- satser på samarbeid mellom anleggskonsesjonærer og lokale radiostasjoner
- har gode dekningsambisjoner og har konkrete og realistiske planer for gjennomføring

For prosjekttilskudd til programproduksjoner er det i veiledningen presisert at i tillegg til nyskapende ideer og produksjoner som stimulerer til norsk musikk, skal produksjoner med publikumspotensial prioriteres.

For prosjekttilskudd til kompetansehevende tiltak er det i veiledningen for 2021 fastsatt at søknader om kvalitetsmessige forbedringer innen journalistikk, mediekompetanse, teknisk kompetanse og liknende skal prioriteres.

12.4 Tildelingskriterier

Tilskuddsordningen avgrenses dels ved egenskaper ved mottakeren og dels ved kvalitative sider ved det omsøkte prosjektet. Hvilke aktører som kan motta tilskudd etter ordningen er beskrevet i punkt 12.1.2. Hvilke typer tilskuddsformer som finnes, støttetak for den enkelte tilskuddsformen og kriteriene for å vurdere de ulike tilskuddskategoriene blir behandlet i det følgende. Det stilles krav om minimum 20 prosent egenandel for samtlige tilskuddskategorier.

12.4.1 Tilskuddskategorier

Det kan tildeles ulike former for tilskudd etter ordningen. Det enkelte foretaket kan maksimalt motta 1,5 millioner kroner i samlet tilskudd per år. Med unntak for støtte til digitalisering av lokalradio, er det for hver tilskuddsform satt et konkret støttetak per tilskuddsformål.

Følgende tilskudd kan tildeles:

- drifts- og investeringstilskudd til digitalisering av lokalradio
- driftstilskudd til nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier, med et støttetak på 1,5 millioner kroner per nasjonale sammenslutning per år
- driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper, med et støttetak på 75 000 kroner per år per støttemottaker
- prosjekttilskudd til lokale programproduksjoner, med et støttetak på 250 000 kroner per prosjekt per tilskuddsår
- tilskudd til enkeltstående kompetansehevende tiltak, med et støttetak på 100 000 kroner per tiltak per år
- tilskudd til utviklingsprosjekter med tiltak som stimulerer til aktivitet som øker lokal programmessig kvalitet og bredde, med et støttetak på 100 000 kroner per utviklingsprosjekt per år

Når det gjelder anleggskonsesjonærer i digitale lokalradionett, kan tilskudd gis i form av både drifts- og investeringstilskudd. Investeringstilskudd omfatter både tilskudd til digitalisering av lokalradioer og tilskudd til anleggskonsesjonærer. Førstnevnte er ment å stimulere til at lokalradioer kan leie kapasitet hos en anleggskonsesjonær i de deler av landet der det er begrenset kommersielt grunnlag for å bygge ut slike nett i Lokalradioblokka. Slike midler kan blant annet gå til:

- betaling av oppstartsavgift eller liknende til anleggskonsesjonær / lokal utbygger i Lokalradioblokka

- forskuddsbetaling av leieutgifter for distribusjon i Lokalradioblokka til anleggskonsesjonær
- eventuelt andre oppstartsutgifter knyttet til digital distribusjon av lokalradio

Tilskudd til anleggskonsesjonærer ble begrunnet med at prinsippet om aktørstyrt utbygging av DAB-nettet innebærer at det kan gå noe tid før Lokalradioblokka blir bygd ut i de forskjellige delene av landet, og at det ikke er noen garanti for at et DAB-nett for lokalradio blir utbygd i alle regioner. Denne tilskuddsformen er ment å stimulere til utbygging og skal åpne for forskjellige former for konstellasjoner og samarbeid. Dette innebærer at det også kan tildeles tilskudd til anleggskonsesjonærer som ikke har innholdskonsesjon.

Ved forskriftsendring av 6. november 2020 ble det også åpnet for at det kan tildeles rent driftstilskudd til digitalisering av lokalradio. Forskriftsendringen var en oppfølging av Medietilsynets forslag i rapporten «FM etter 2021».²³⁸ Her vises det til at driftskostnadene på DAB er høyere enn på FM, blant annet fordi det følger store investerings- og driftskostnader med DAB-anleggene, samt at det i mange DAB-regioner er færre aktører å dele kostnadene på enn på FM. Medietilsynet pekte i den nevnte rapporten på at driftsstøtte kan være et insentiv til digitalisering for radioene. Departementet sluttet seg til disse vurderingene og åpnet for å kunne gi driftsstøtte til digitalisering av lokalradio i en begrenset periode til og med utgangen av ny forlengelsesperiode for FM i 2026. Støre-regjeringen har imidlertid i Hurdalsplattformen åpnet opp for at lokalradio skal kunne være på FM-nettet fram til 2031.

12.4.2 Tildelingskriterier

12.4.2.1 Kriterier for å få tilskudd til digitalisering av lokalradio

For å kunne få investeringstilskudd til digitalisering av lokalradio må søkeren oppfylle en blanding av skjønnsmessige kriterier og mer objektive kriterier. Når søknaden vurderes skal det legges vekt på sannsynligheten for at prosjektet lar seg realisere, prosjektets forventede dekningsområde og forventet mangfold av lokalradioer som deltar i prosjektet. Områder med et begrenset kommersielt grunnlag for utbygging av digitale lokalradionett skal prioriteres.

Kriterier for driftstilskudd til digitalisering er på samme måte en kombinasjon av objektive og skjønnsmessige kriterier. Følgende søkere skal prioriteres:

- søkere med begrenset sendetid eller der sendingene dekker et område som gir et svakt kommersielt grunnlag for drift av lokalradio
- nisjeradioer som sender i slukkeområdene
- radioer som dokumenterer realistiske prosjekt og avtaler for samarbeid med anleggskonsesjonær
- anleggskonsesjonær som tilrettelegger for et lokalt mediemangfold gjennom å tilby forpliktende leieavtaler for et mangfold av lokalradioer i regionen

²³⁸ Medietilsynets rapport av 8. mai 2019 «[FM etter 2021](#)»

12.4.2.2 Kriterier for øvrige tilskuddskategorier

Kriteriene for tilskudd til *nasjonale sammenslutninger* er dels objektive, som antall medlemmer og eiermessig mangfold blant medlemmene, og dels mer skjønnsmessig, som organisasjonens aktivitetsnivå basert på budsjett og dokumenterte aktiviteter.

Kriteriene for tilskudd til *lokale programproduksjoner* er svært skjønnsmessige, der nyskapende ideer skal prioriteres.

Det samme gjelder tilskudd til *kompetansehevende tiltak*, der tiltak som kan tilføre mediet eller bransjeorganisasjonen «kvalitetsmessige forbedringer», skal prioriteres. Det er i forskriften gitt en viss veiledning til skjønnsutøvelsen, der det heter at: «Ved søknadsbehandlingen vil søknader om kvalitetsmessige forbedringer innenfor journalistikk, mediekompetanse, teknisk kompetanse og liknende bli prioritert.» Tilskudd til *utviklingsprosjekter* som øker lokal programmessig kvalitet og bredde, kan gis til blant annet organisasjonsutvikling, utvikling av nye lokale programkonsepter og ulike lokale samarbeidstiltak. Sistnevnte er kun eksempler på tiltak, og gir rom for en utpreget skjønnsmessig vurdering. Dette kommer også til uttrykk ved føringen i forskriften om at nyskapende ideer skal prioriteres. Hva som ansees som nyskapende må vurderes konkret av fagutvalget og Medietilsynet.

12.4.3 Søknad og fordeling

Medietilsynet forvalter tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier og gjør vedtak etter innstilling fra fagutvalget for ordningen.

Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier tildeles etter søknad. Søknaden vurderes ut fra faglige og økonomiske kriterier, og tilskudd gis som et rundsumstilskudd (tilskudd fastsatt etter en skjønnsmessig vurdering av hva som er rimelig bidrag fra statens side). Det stilles krav om minimum 20 prosent egenandel.

Medietilsynet fatter vedtak etter å ha vurdert om vilkårene i forskriften er oppfylt, og etter å ha sjekket om søkerne har fått bevilget midler tidligere og om de har rapportert i henhold til plan. I tilfeller der søkeren innvilges tilskudd før rapporteringsfristen for tidligere tildelte tilskuddsmidler er gått ut, ber Medietilsynet om foreløpig rapportering/statusrapport.

12.5 Klage

Søkeren kan påklage Medietilsynets vedtak til Medieklagenemnda.

Sett i lyd av det høye antallet søknader til ordningen har Medietilsynet de siste årene fått få klager på tildelingen av midler.



Tabell 69 – utvikling i antall klagesaker 2017–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Antall klager	7	1	8	13	0

Kilde: Medietilsynet

Sju av klagen i 2020 ble ikke behandlet av Medietilsynet fordi de ble sendt inn lenge etter klagefristens utløp.

Medietilsynet har tatt til følge fem av til sammen 29 klager de siste fem årene.

Medieklagenemnda har i den samme perioden opprettholdt Medietilsynets vedtak i samtlige av de 17 klagesakene som er forelagt nemnda til endelig avgjørelse.

12.6 Krav til etterfølgende rapportering

Tilskuddsmottakerne plikter å melde fra til Medietilsynet straks dersom forutsetningene for tildelingen endres før, eller i løpet av, prosjektperioden.

Videre skal tilskuddsmottakerne så snart som mulig, og senest innen rapporteringsfristen fastsatt i tilsagnsbrevet, sende rapport til Medietilsynet om gjennomføringen av tiltaket de har fått støtte til. Rapporten skal gjøre rede for om tiltaket er gjennomført i tråd med forutsetningen for tilskuddet. Regnskap som viser hvordan tilskuddet er disponert, sammenholdt med budsjett, skal vedlegges rapporten. Regnskapet skal være undertegnet av tilskuddsmottaker. For tilskudd over 200 000 kroner skal regnskapet i tillegg være revidert av statsautorisert eller registrert revisor.

Mottatte rapporter fra tilskuddsmottakerne oppfyller i de fleste tilfeller kravene til hva de skal inneholde. Dette gjelder både prosjektrapport om gjennomføring, resultatet av prosjektet og regnskap som dokumenterer hva tilskuddet har blitt brukt til. Erfaringene er imidlertid at det er utfordrende for en del lokalkringkastingsaktører å overholde rapporteringsfristen, som for de fleste tilskuddsformål er 1. desember i tilskuddsåret. Et grovt anslag er at dette gjelder nærmere halvparten av tilskuddsmottakerne hvert tilskuddsår. Resultatet blir at Medietilsynet bruker uforholdsmessig mye ressurser på å følge opp rapportene. Dette gjelder særlig for investeringsmidler til utbygging av digitale lokalradionett (DAB). Utbyggingsprosjektene er komplekse og byr ofte på uforutsette utfordringer for utbyggerne (anleggskonsesjonærene).

Tilskuddsmottakere som ikke overholder rapporteringsfristen, må søke Medietilsynet om å få utsatt frist for gjennomføring av tiltaket. Det har under koronapandemien vært et økende antall søknader om utsettelse. Medietilsynet har sett velvillig på søknader om utsettelse og innvilger i de fleste tilfellene søknaden, noe som blant annet lar seg gjøre som følge av at midlene er overførbare mellom budsjettår.

Medietilsynets rapportgjennomgang viser at storparten av prosjektene som er tildelt midler, gjennomføres i tråd med forutsetningene for støtten og intensjonen med støtteordningen. Et

mindre antall støttede prosjekter blir imidlertid av ulike grunner ikke realisert, og Medietilsynet må derfor kreve at tilskuddsmottakeren betaler tilbake midlene.

12.7 Tilskuddsordningens treffsikkerhet

12.7.1 Når tilskuddsordningen fram til riktig gruppe mottakere?

Medietilsynet mener at tildelingen av tilskudd samlet har høy grad av treffsikkerhet vurdert opp mot målgruppene, med unntak for registrerte kringkastere.

12.7.1.1 Vurdering av om søkerne oppfyller forskriftens krav

Registrerte kringkastere

Etter forskriften kan Medietilsynet gi tilskudd til lokalkringkastingskonsesjonærer og registrerte kringkastere som hovedsakelig tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum. Plikten til å registrere kringkasting går fram av kringkastingsloven § 2-1 tredje ledd. Fordelene med å knytte målgruppen opp mot det å være registrert kringkaster, er at det er et objektivt, definert og enkelt kontrollerbart vilkår for å falle inn under ordningen. Vilkåret om registrering reiser imidlertid flere problemstillinger som kan medføre at tilskuddsordningen ikke er tilstrekkelig treffsikker for denne målgruppen.

Med kringkasting menes: «utsending av tale, musikk, bilder og liknende via elektroniske kommunikasjonsnett, ment eller egnet til å ses eller høres direkte og samtidig av allmennheten». jf. kringkastingsloven § 1-1 bokstav a). For å være en kringkaster må i tillegg kringkastingen utføres av en fysisk eller juridisk person som i ervervsvirksomhet utøver effektiv redaksjonell kontroll med utvelgelsen og organiseringen av lyd- eller bildeprogrammene jf. § 1-1 bokstav f). Normalt organiseres innholdet i kringkastingen gjennom et sendeskjema eller i en programoversikt.

Det er gitt nærmere regler for registreringsplikten i kringkastingsforskriften § 1-3. Det kommer her fram at aktøren ikke kan starte kringkastingssendinger før Medietilsynet har mottatt melding om registrering. Dette innebærer at Medietilsynet på tidspunktet for registrering må legge til grunn opplysninger gitt i registreringsmeldingen, som ofte beskriver den planlagte virksomheten. Tilsynet har i liten grad mulighet til å kontrollere at virksomheten som igangsettes, til enhver tid oppfyller vilkårene for kringkasting/kringkaster. Digitaliseringen har redusert etableringshindre for kringkasting, og det er i dag teknisk enkelt og lite kostnadskrevende å strøme lyd- eller bildeprogram på internett. En rekke registrerte kringkastere benytter for eksempel Facebook som publiseringsplattform for sitt innholdstilbud. Stikkprøvekontroller av registrerte kringkastere har vist at aktørene i varierende grad har et kontinuerlig kringkastingstilbud, og at enkelte registrerte kringkastere kun har et svært begrenset innholdstilbud og ingen regelmessighet i sendingene. Aktørene har plikt til å melde om endringer eller opphør av tjenesten til Medietilsynet. Det er imidlertid ikke alle tilbydere som gjør dette. Registreringen i seg selv gir derfor ingen garanti for at aktøren på søknadstidspunktet faktisk fyller vilkårene for å være en kringkaster. Derfor kan det å knytte retten til tilskudd opp mot det å være registrert som kringkaster, gjøre tilskuddet

lite treffsikkert, fordi registrering i seg selv ikke innebærer at søkeren har et kontinuerlig kringkastingsstilbud eller når mange lyttere-/seere.

Når det reviderte AMT-direktivet (2018) blir implementert i Norge, blir det innført registreringsplikt også for audiovisuelle bestillingstjenester. Dette kan bidra til å ytterligere vanskeliggjøre et skille mellom registrerte medietjenester fra kringkastere og audiovisuelle bestillingstjenester. Medieutviklingen går i retning av at medietjenestene ofte både har innhold som sendes direkte, og innhold som kan sees når publikum selv ønsker.

Medietilsynet foreslår presiseringer for å tydeliggjøre målgruppen for tilskuddsordningen i punkt 12.10.1.

Lokalkringkastingskonsesjonærer

Medietilsynet vurderer at målgruppen «lokalkringkastingskonsesjonærer» etter forskriften § 2 første ledd bokstav a) er entydig, ettersom det er enkelt konstaterbart hvilke aktører som har en lokalradiokonsesjon. En konsesjonær for lokalradio har tillatelse til å kringkaste innenfor et definert og geografisk avgrenset område, enten i Lokalradioblokka på DAB eller i et konsesjonsområde på FM. Medietilsynet bemerker imidlertid at definisjonen av «lokalkringkasting» i kringkastingsloven § 1-1 bokstav b) ikke lenger er godt tilpasset tilbydere av lokalfjernsyn som har konsesjon til å kringkaste i det digitale bakkenettet (DTT). Ettersom dette nettet ikke lenger er geografisk oppdelt, kan lokalfjernsyn som tilbys i DTT, i praksis mottas i hele nettets dekningsområde. Det som faktisk definerer om fjernsynskanalen kan ansees som lokal, er snarere om den tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum. Medietilsynet presiserer normalt likevel i konsesjonen hvilke områder som er det primære målområdet for lokalfjernsynssendingene.

Nasjonale sammenslutninger og anleggskonsesjonærer

Medietilsynet peker videre på at målgruppen «nasjonale sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier» og «anleggskonsesjonærer i henhold til kringkastingsloven § 2-2 i digitale lokalradionett» er entydig definert, og mener at tilskuddsordningen treffer disse målgruppene godt.

12.7.1.2 Når tilskuddsordningen fram til riktige grupper mottakere?

Tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier er godt kjent i bransjen. Medietilsynet lyser alltid ut midlene og gir veiledning til søkerne, og bransjeorganisasjonene veileder medlemmene. Medietilsynet vurderer at målgruppene er godt kjent med ordningen.

Medietilsynet har videre god innsikt i avsendermangfoldet hos lokalmediene gjennom ulike kilder til informasjon, som internt konsesjonærregister og register over registrerte kringkastere. Videre innhentes informasjon gjennom Mediemangfoldsregnskapet²³⁹, fra kontaktmøter med bransjeorganisasjonene og gjennom innspill fra fagutvalget.

²³⁹ Medietilsynet: [Mediemangfoldsregnskapet 2020 – mediemangfold i et avsenderperspektiv \(desember 2020\)](#)

Medietilsynets samlede vurdering er at tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier, slik ordningen er innrettet i dag, når fram til en høy andel lokalmedier som faller inn under ordningen. Tilsynet mener at tilskuddsordningen har høy treffsikkerhet i den forstand at den når fram til de potensielle støttemottakerne.

12.7.2 Treffsikkerheten for tilskuddsordningens kategorier

Hovedmålet med ordningen er å bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og til å styrke lokale lyd- og bildemediers demokratiske funksjon i samfunnet. Tilskuddsordningen skal stimulere til kvalitetsorienterte og økonomisk livskraftige lokalringkastere som når et stort publikum. Ordningen er over tid utvidet til å omfatte flere og til dels svært ulikeartede formål, med en rekke tilskuddskategorier. Ordningen favner om både driftsstøtte og prosjektbasert støtte, og skal blant annet bidra til digitalisering av lokalradio, programproduksjoner, stimulering av norsk musikk og til å opprettholde et lokalt mangfold av etniske og språklige minoritetsradioer. De ulike målgruppene konkurrerer om den samme økonomiske rammen ved tildelingen, med unntak av digitaliseringsformål, som har øremerkede midler. Dette innebærer at Medietilsynet hvert år må prioritere mellom gode søknader av hensyn til knapphet i den økonomiske rammen, hvilket etter tilsynets syn bidrar til liten grad av forutsigbarhet for aktørene. Norsk Lokalradioforbund (NLR) framhever i sitt innspill til Medietilsynet i forbindelse med denne utredningen at ordningen de siste årene er gitt flere nye innretninger, uten at rammene er økt tilstrekkelig.

I det følgende vurderes treffsikkerheten for den enkelte tilskuddskategorien.

12.7.2.1 Treffsikkerheten for investerings- og driftstilskudd til digitalisering av lokalradio

Det er siden 2016 blitt tildelt investeringsstøtte fra ordningen for å digitalisere lokalradio. Formålet med støtten er å stimulere til utbygging av lokale digitale radionett rundt om i landet og å lette lokalradioens overgang til digitale sendinger (DAB og internett). Om lag halvparten av midlene i tilskuddsordningen øremerkes digitaliseringsformål. I 2021 utgjorde den samlede støtten til digitalisering av lokalradio 10,5 millioner kroner. I perioden 2016–2021 er det til sammen utdelt 61,4 millioner kroner i digitaliseringsstøtte fra tilskuddsordningen. Nærmere 45 millioner kroner har gått til utbygging av lokalradionettene, mens 16,7 millioner kroner har gått til digitalisering av lokalradiostasjonene.

Tabell 70 – tilskudd til utbygging av lokalradionett og digitalisering av lokalradiostasjoner 2016–2021 (tall i millioner kroner)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totalt
Utbygging av lokalradionett	8,3	9,3	6,5	7,2	7,5	5,9	44,7
Digitalisering av lokalradiostasjon	0,8	2,8	3,4	2,2	2,9	4,6	16,7
Sum	9,1	12,1	9,9	9,4	10,4	10,5	61,4

Kilde: Medietilsynet

Støtte til utbygging av lokale og digitale radionett gis til anleggskonsesjonærer i Lokalradioblokka. Det tildeles også utbyggingsstøtte til lokalradiokonsesjonærer som kan dokumentere avtale med anleggskonsesjonærer om utbygging av lokalradionett i Lokalradioblokka. Søknader om slikt investeringstilskudd til digitalisering fra anleggskonsesjonærene er vanligvis godt beskrevet, og Medietilsynet får normalt de opplysningene som er nødvendige for å kunne vurdere søknadene. Medietilsynet presiserer at tildelingen av utbyggingsstøtte er forbeholdt lokalradionett i Lokalradioblokka. Riksblokk II benyttes også av innholdskonsesjonærer for lokale sendinger, men fyller ikke kravene i definisjonen av et digitalt lokalradionett, og anleggskonsesjonær for Riksblokk II kan følgelig ikke få utbyggingsstøtte.

Fra 2021 er det åpnet for å gi driftsstøtte til digitalisering fra tilskuddsordningen. Støtten til digitalisering av lokalradio er teknologinøytral. Selv om det er høyest kostnader knyttet til sendinger på DAB-nettet, kan det også søkes om driftstilskudd for å dekke kostnader knyttet til sendinger via andre digitale flater, for eksempel internett. Ved tildeling av driftsmidler til digitalisering skal Medietilsynet prioritere lokalradioer i områder med et svakt kommersielt grunnlag og nisjeradioer i slukkeområdene. I 2021 ble 48 lokalradioer tildelt til sammen 4,6 millioner kroner i digitaliseringsstøtte, mens 29 lokalradioer mottok 2,9 millioner kroner i slik støtte i 2020. Elleve av 26 nisjeradioer med FM-sendinger i slukkeområdene mottok digitaliseringsstøtte i 2021 med til sammen 670 000 kroner. Søknadene om driftstilskudd til digitalisering er lite ressurskrevende å behandle, ettersom det dreier seg om enkelt dokumenterbare forhold, slik som størrelsen på leiekostnaden på DAB-anlegget. Medietilsynet sitter også selv på økonomiopplysninger for denne delen av radiobransjen, og kan om nødvendig gjøre egne vurderinger av søkerens økonomi.

Medietilsynet mener på denne bakgrunnen at tilskuddskategorien er treffsikker.

12.7.2.2 Treffsikkerheten for prosjekttilskudd til programproduksjoner

Etter tilskuddsordningen kan det gis tilskudd til programproduksjoner for lokalradio, lokal-tv og registrerte kringkastere som tilbyr program rettet mot et lokalt publikum. Ved tildeling av støtte prioriteres nyskapende programideer og program som stimulerer til bruk av norsk musikk. Det kan maksimalt gis 250 000 kroner til hver programproduksjon.

Fagutvalget for tilskudd til lokale lyd- og bildemedier gjør en samlet kvalitativ vurdering basert på søkers prosjektbeskrivelse med budsjett eller regnskap for tiltaket. I vurderingen av søknadene legges det vekt på programmets seer- eller lytterpotensial og den lokale forankringen til prosjektet. Medietilsynet fatter vedtak om tildeling etter innstilling fra fagutvalget for ordningen.

Tabell 71 – prosjekttilskudd til programproduksjoner 2019–2021 (tilskudd i millioner kroner)

	2019		2020		2021	
	Tilskudd	Program	Tilskudd	Program	Tilskudd	Program
Totalt	6,1	65	6,2	53	6,8	62
Lokalradio	2,4	45	2,2	32	3,0	44
Lokal-tv	3,7	20	4,0	21	3,8	18

Kilde: Medietilsynet

Som tabell 71 viser, mottar lokalfjernsyn gjennomgående mer støtte til det enkelte programprosjekt enn lokalradio, noe som skyldes at det er betydelig dyrere å produsere tv-program enn radio.

I 2021 tildelte Medietilsynet nærmere 6,8 millioner kroner til 62 programproduksjoner. 44 av programmene var for radio, mens 18 prosjekter gjaldt tv-produksjon. Vel 3 millioner kroner gikk til radioprogram og nærmere 3,8 millioner til tv-program.

I forkant av den årlige utlysningen av midler, publiserer Medietilsynet en veiledning om hva søknadene skal inneholde. Etter Medietilsynets vurdering er imidlertid en del av prosjektene det søkes programtilskudd til, svakt beskrevet og mangelfullt dokumentert. Dette gjelder særlig søknader fra de minste lokalkringkasterne. Medietilsynet foreslår i punkt 12.10.1.1 tiltak for å imøtekomme treffsikkerheten til tilskuddskategorien for små aktører.

Fra de større lokalkringkastingsvirksomhetene, er prosjektene det søkes midler til, godt beskrevet, og Medietilsynet mottar korrekt dokumentasjon. Denne søkergruppen er ofte de mer etablerte grupperingene innen lokalradio- eller lokalfjernsynsmarkedet.

Terskelen for å søke om programtilskudd oppleves å være lav og muligheten er godt kjent blant målgruppene for ordningen. Det store antallet søknader om programstøtte hvert år bekrefter dette, eksempelvis var det hele 144 søknader om tilskudd til programproduksjon i 2021. Det er Medietilsynets oppfatning at støtten til programproduksjon gjør at det blir produsert lokale program som ellers ikke ville blitt produsert. Medietilsynet vurderer på denne bakgrunn at tilskuddskategorien bidrar til å oppfylle det mediepolitiske målet om at lokalkringkasterne produserer lokalt innhold fra sitt dekningsområde.

Medietilsynet peker likevel på at flere av prosjektsøknadene bærer preg av i realiteten å dekke behov for driftstilskudd. Den økonomiske situasjonen for lokalkringkasterne er utfordrende, og mange er avhengig av prosjektstøtten. Prosjektstøtte er imidlertid en lite forutsigbar og sikker inntektskilde. I tillegg kommer at når konkrete redaksjonelle programideer må vurderes som en del av saksbehandlingen, kan dette være prinsipielt uheldig ut fra hensynet til redaksjonell uavhengighet. Videre kan søknadsskriving og saksbehandling bli arbeidskrevende for henholdsvis søkeren og forvaltningen. En generell utfordring med prosjektbasert tilskudd er at det kan favorisere aktører som har større ressurser til søknadsskriving enn andre. Samlet kan disse forholdene utfordre treffsikkerheten til prosjektstøtten. Se forslag til presiseringer av ordningen i punkt 12.10.1.1, samt forslag til ny driftstilskuddordning til produksjon og formidling av lokale nyheter,

aktualiteter og samfunnsdebatt for kommersiell lokalradio med redaksjonelt ansatte i punkt 12.10.7.2.

12.7.2.3 Treffsikkerheten for prosjekttilskudd til utviklingstiltak

Det kan tildeles inntil 100 000 kroner i utviklingsmidler per prosjekt som stimulerer til aktivitet som øker programmessig kvalitet og breddekkvalitet i lokalkringkastingen. Prosjekter det kan søkes støtte til, kan være organisasjonsutvikling, utvikling av nye programkonsepter og ulike lokale samarbeidstiltak. Nyskapende prosjekter og ideer prioriteres ved tildeling av utviklingsmidler.

Tabell 72 – prosjekttilskudd til utviklingsprosjekter 2019–2021 (tilskudd i millioner kroner)

	2019		2020		2021	
	Tilskudd	Prosjekt	Tilskudd	Prosjekt	Tilskudd	Prosjekt
Totalt	1,1	18	0,5	8	0,4	5

Kilde: Medietilsynet

Medietilsynet mottar årlig om lag 20–40 søknader om utviklingsmidler, altså langt flere enn som får tilskudd. Utover at tilskuddsmidlene er et knapphetsgode, skyldes avslagene i stor grad svake prosjektbeskrivelser og at mange av prosjektene framstår som driftsrelatert heller enn å ha et utviklingsformål. Antall innvilgede søknader har gått betydelig ned fra 18 i 2019 til fem i 2021, noe som også vises ved nedgang i tildelt utviklingsstøtte. Nedgangen i antall prosjekter som er tildelt utviklingsstøtte de siste årene skyldes at færre lokalkringkastere søker denne støtten og at søknadene om utviklingsstøtte i stor grad mangler en tilfredsstillende prosjektbeskrivelse og god begrunnelse.

Gjennomføring av utviklingsprosjekter krever ofte store interne ressurser. Lokalkringkasting er en bransje med få ansatte, noe som trolig er en vesentlig grunn til at såpass få søker utviklingsmidler. Utviklingsmidler tildeles gjennomgående til de større lokalkringkasterne.

Medietilsynet vurderer på denne bakgrunn at det kan reises spørsmål ved tilskuddskategoriens treffsikkerhet, og foreslår endringer i ordningen i punkt 12.10.4.

12.7.2.4 Treffsikkerheten for prosjekttilskudd til kompetansehevende tiltak

I 2021 ble det tildelt 666 800 kroner i kompetansehevende tiltak fordelt på 23 aktører og 31 ulike prosjekter. De fleste søker om tilskudd til kursvirksomhet innen journalistikk, teknologi og salg, i tillegg til deltakelse på Radiodager og liknende arrangement. De større og noe mer profesjonaliserte lokalkringkasterne søker erfaringsmessig også om midler til å gjennomføre andre kompetansehevende tiltak, som enten organiseres internt i selskapet eller i andre eksterne fora.

Medietilsynet gir et fast tilskudd til deltakelse på større lokalradioarrangement, som Norsk Lokalradioforbunds årsmøte, Radiodager og Kristent Radioforum. Disse samlingene har erfaringsmessig et godt faglig program og bidrar til kompetanseheving hos deltakerne.



Søknader om tilskudd til deltakelse på samlingene er i liten grad vurderingspregede og er lite ressurskrevende å behandle, ettersom det gis en fast sum i tilskudd per søker.

Søknader om kompetansemidler er ofte svakt begrunnet. Normalt søkes det om å få dekket utgifter til å reise på ulike seminar eller kurs eller andre former for intern/ekstern opplæring. Medietilsynet får ofte mangelfulle opplysninger om tiltaket, målgruppen og hvem skal delta.

Medietilsynet vurderer at tilskuddsmidlene kunne kommet enda flere til gode dersom søknadsprosedyren ble ytterligere forenklet, og foreslår derfor endringer, se punkt 12.10.3.

12.7.2.5 Treffsikkerheten for driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper

Det ble i 2021 tildelt 400 000 kroner i driftstilskudd til åtte ulike etniske- og språklige minoritetskringkastere.

Søknader om driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper er ofte mangelfullt dokumentert. For å kunne behandle søknaden, må den oppfylle visse minimumskrav, og Medietilsynet yter i utstrakt grad veiledning overfor denne søkergruppen for å få nødvendig dokumentasjon. Medietilsynet vurderer at tilskuddsordningen er godt kjent blant målgruppen og at tildelingskriteriene gjør at tilskuddsmidler når etniske og språklige minoritetsgrupper som ordningen er ment for. Medietilsynet er ikke kjent med forhold i tilskuddordningen som er til hinder for at slike radioer søker om tilskudd etter denne kategorien. På denne bakgrunn er vurderingen at dette tilskuddet treffer målgruppen godt.

12.7.2.6 Treffsikkerheten for driftstilskudd til sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier

I 2021 ble det tildelt til sammen 2 315 000 kroner i driftstilskudd til fire ulike nasjonale sammenslutninger, henholdsvis Norsk Lokalradioforbund (NLR), Landslaget for lokalaviser (LLA), lokal-tv grupperingen i Mediebedriftenes Landsforening (MBL) og Kristent Radioforum. Den største tilskuddsmottakeren er NLR, som ble tildelt 1 325 000 kroner for 2021. Dette er en vesentlig økning fra tidligere år, og skyldes at forbundet har styrket arbeidet med å bistå med digitalisering av lokalradio. NLR ble tildelt 610 000 kroner i 2019 og 660 000 kroner i 2020. Økningen for 2021 skal bidra til at NLR kan styrke sitt arbeid med å bistå lokalradioene i overgangen til digitale sendinger. TV-grupperingen i MBL fikk 500 000 kroner i driftsstøtte for 2021. LLA fikk redusert tilskuddet fra 500 000 kroner til 325 000 fra 2020 til 2021.

Søknadene fra sammenslutningene er normalt godt dokumentert. Det må presenteres en aktivitetsplan for året for sammenslutningen. Videre vurderer Medietilsynet antall medlemmer og aktivitetsnivået til foreningen knyttet til medlemmene og budsjettet. Medietilsynet mottar hvert år søknader fra de relevante sammenslutningene for lokale lyd- og bildemedier, og på denne bakgrunn er vurderingen at tilskuddskategorien treffer målgruppen.

12.7.3 Treffsikkerheten for tilskuddsordningens prioriterte områder

Ordningens prioriterte områder går delvis fram av forskriften og delvis av de årlige veiledningene fra Medietilsynet, herunder føringer fra Kulturdepartementet. Under følger en gjennomgang av treffsikkerheten for tilskuddsordningens prioriterte områder.

Digitalisering av lokalradio

Det er forskriftsfestet at om lag halvparten av bevilgningen skal gå til digitalisering av lokalradio. I 2021 gikk 10,5 millioner kroner av total bevilgning på 21 millioner kroner til dette formålet, fordelt med 4,6 millioner kroner til digitaliseringstiltak i lokalradioene og 5,9 millioner kroner til bygging av digitale lokalradionett. Etter Medietilsynets vurdering har denne delen av bevilgningen høy treffsikkerhet vurdert opp mot det fastsatte prioriterte området.

For investeringstilskudd til bygging av digitale lokalradionett for 2021 ble det fastsatt at følgende prosjekter skulle prioriteres:

- prosjekter som inkluderer et mangfold av lokalradiovirksomheter i regionen
- prosjekter som satser på utbygging i områder med avgrenset kommersielt utbyggingsgrunnlag
- prosjekter som satser på samarbeid mellom anleggskonsesjonærer og lokale radiostasjoner
- prosjekter som har gode dekningsambisjoner og har konkrete og realistiske planer for gjennomføring

Samtlige av de 23 utbyggingsprosjektene som fikk støtte i 2021, falt helt eller delvis inn under prioriteringskriteriene for tildeling av støtte. Storparten av utbyggingsstøtten på 5,9 millioner kroner ble gitt til områder med et begrenset kommersielt grunnlag og til prosjekter som inkluderer flere radiovirksomheter i utbyggingsregionen.

Lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper

Det skal «tas særlig hensyn til» søknader fra lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper. Denne gruppen omfatter årlig inntil 15 radioer. Minoritetsradioene mottok 1,8 millioner kroner til sammen i støtte i 2021. Hovedtyngden av støtten (1,6 millioner kroner) gjaldt driftsstøtte og støtte til programproduksjon. Minoritetsradioene mottar nærmere ti prosent av bevilgningen og må dermed sies å være særskilt prioritert. Etter Medietilsynets vurdering har også denne delen av bevilgningen høy treffsikkerhet vurdert opp mot det fastsatte prioriterte området.

Kulturdepartementet har i brev av 24. august 2017 bedt Medietilsynet prioritere programproduksjoner og utviklingsprosjekter som stimulerer til bruk av norsk musikk. I 2021 ble det tildelt 6,8 millioner kroner til 62 programproduksjoner. 40 av de støttede programproduksjonene ble prioritert som følge av bruk av norsk musikk. Samlet støttebeløp til produksjoner med norsk musikk utgjorde 4,1 millioner kroner i 2021. Fordelingen av støttemidler for 2021 viser etter Medietilsynets vurdering at midlene er prioritert i henhold til føringene fra departementet.

Nyskapende programproduksjoner og produksjoner med norsk musikk

For prosjekttilskudd til programproduksjoner, er det i veiledningen for 2021 presisert at i tillegg til nyskapende ideer og produksjoner som stimulerer til norsk musikk, skal produksjoner med publikumspotensial prioriteres. Samtlige av de 62 programproduksjonene som ble gitt støtte i 2021, er vurdert til å ha et seer- eller lytterpotensial. Et lite antall produksjoner som fikk støtte (fem produksjoner), ble vurdert til å inneholde nyskapende ideer.

Kompetansehevende tiltak

For prosjekttilskudd til kompetansehevende tiltak er det i veiledningen for 2021 fastsatt at søknader om kvalitetsmessige forbedringer innen journalistikk, mediekompetanse, teknisk kompetanse og liknende blir prioritert. Medietilsynet viser til at dette er en generell prioritering, som legges til grunn ved all tildeling av kompetansestøtte. I 2021 innvilget tilsynet støtte til 31 kompetansetiltak med til sammen 0,7 millioner kroner. Hoveddelen av støtten gjelder kompetanseutvikling innenfor journalistikk og teknisk arbeid.

12.7.4 Vurdering av om tilskuddet blir brukt i samsvar med intensjonen og tildelingskriteriene for tilskuddsordningen (korrekt ressursanvendelse)

Etter Medietilsynets vurdering blir tilskuddet til lokale lyd- og bildemedier brukt i samsvar med intensjonen og tildelingskriteriene for ordningen. Støttemottakerne, både hver for seg og samlet, bidrar til mediemangfold, ytringsfrihet og til å styrke de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet.

Investerings- og driftstilskuddet til digitalisering av lokalradio har i stor grad bidratt til å bygge ut Lokalradioblokka og til et mangfold av lokalradioer på DAB. Nedenfor beskrives effektene tilskuddsordningen har for målgruppen og på samfunnsnivå.

Tilskudd til programproduksjon har bidratt til å få realisert produksjoner som trolig ikke ville blitt laget uten tilskudd. Tilskuddet har også tilført produksjonene en teknisk og innholdsmessig kvalitetsøkning. Ovenfor peker Medietilsynet imidlertid på utfordringer for treffsikkerheten til programstøtten. Ordningen favoriserer aktører med tilstrekkelig ressurser til å utforme gode søknader. Videre er det enkelte prinsipielle betenkeligheter med at myndighetene prioriterer konkrete redaksjonelle programprosjekter. Nedenfor beskrives effektene av tilskuddskategorien. Medietilsynet foreslår at denne tilskuddskategorien videreføres, men anbefaler tiltak for å avhjelpe utfordringer ved treffsikkerheten.

Kompetansemidler og tilskudd til bransjeorganisasjonene har etter Medietilsynets vurdering i stor grad bidratt til å realisere tilskuddets formål om økt kompetanseutvikling og samarbeid mellom ulike lokalmedier. Nedenfor beskrives konkrete effekter av tilskudd til kompetansehevende tiltak og tilskudd til sammenslutningene.

12.8 Måloppnåelse

I dette punktet vurderes hvilke effekter det tildelte tilskuddet har, sett opp mot tilskuddsordningens formål. Effektene vurderes både for støttemottakerne og på samfunnsnivå. Vurderingen er blant annet basert på rapportering fra tilskuddsmottakere.

12.8.1 Hvilke resultater og effekter gir tilskuddsordningen for målgruppen?

12.8.1.1 Effekter av tilskudd til digitalisering av lokalradio

Utbygging av digitale lokale radionett

Medietilsynet har til sammen gitt tilskudd til utbygging av 32 regioner i Lokalradioblokka i perioden 2016-2021. Per november 2021 er det tre av total 37 regioner hvor det ikke er meldt inn operative lokale DAB-sendenett til Nkom. Regionene uten operative sendere er Sogn (region 21), Namdalen (region 29) og Helgeland (30). Dette innebærer at DAB-nettene i Lokalradioblokka i all hovedsak er utbygd med støtte fra tilskuddsordningen.

Siden 2018 er det blant annet startet utbygging og satt i drift senderanlegg på Sunnmøre (region 25) og i Øst-Finnmark (region 37). Disse utbyggingsprosjektene er finansiert med digitaliseringsmidler fra tilskuddsordningen.

Nkom beregnet til rapporten «FM etter 2021»²⁴⁰ i 2019 en befolkningsdekning på om lag 58 prosent for lokale DAB-sendinger og cirka 69 prosent for lokal FM. Det er ikke foretatt nye nasjonale dekningsberegninger for lokal DAB og lokal FM etter dette.

Ifølge Nkom baserte dekningsberegningen for lokal DAB i 2019 seg på til sammen 85 operative senderpunkter. Tall fra Nkom viser at det per 1. november 2021 var 144 operative sendere for lokal DAB rundt i landet, en økning på 59 senderpunkter eller 69 prosent fra 2019. Nkom opplyser at det må antas at 59 nye senderpunkter har gitt bedre arealdekning, men opplyser samtidig at en del av senderetableringene er utenfor storbyene. Det er derfor tvilsomt om befolkningsdekningen har økt tilsvarende økningen i den tekniske dekningen.

Medietilsynet har ikke det eksakte antall nye senderpunkter som har mottatt midler fra tilskuddsordningen fra 2019, men midler fra tilskuddsordningen står bak en betydelig del av nyetableringene siden da. Nkom opplyser at en del lokalradioer samlokaliserte utbygging av nettene med Telenor, som generelt er et teknologisk bedre alternativ for etablering av senderpunkter for lokalradio. En slik samlokalisering og bruk av mastene til Telenor er ofte dyrere, men tilskuddsordningen har gjort det mulig for lokalradio å gjøre dette.

Driftsstøtte til digitalisering av lokalradio

Medietilsynet har per november 2021 registrert 270 innholdskonsesjoner for sendinger i Lokalradioblokka og 16 innholdskonsesjoner i Riksblokk II. 82 av innholdskonsesjonene i

²⁴⁰ https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/utredninger-pa-oppdrag-fra-andre/190508_fm_etter_2021_rapport_pdf.pdf

Lokalradioblokka er i slukkeområder for FM-sendinger. 36 selskap står bak de 82 innholdskonsesjonene.

I Meld. St. 17 (2018-2019) punkt 7.5.2 viser departementet til følgende vurdering av digitaliseringsstøtten til lokalradio:

«Medietilsynet vurderer det slik at ordninga har bidrege til at bransjen har tatt i bruk DAB-teknologien raskare og i større omfang enn det som hadde vore mogleg utan ei slik særskild prioritering. Norsk Lokalradioforbund er i hovudsak nøgd med ordninga og meiner at ho i stor grad bestemmer tempoet på utbygging av DAB for lokalradio.»

Et eksempel fra støttemottakernes egne beskrivelser av effekten av tilskuddsmidlene er Radio Bø i Vesterålen, som beskriver effekten slik i rapport om bruken av tilskuddsmidlene²⁴¹:

«Tilskudd fra Medietilsynet har vært en avgjørende faktor for å gjennomføre prosjektet. Det har også vært avgjørende at Radio Bø har hatt tilgang på flere typer kompetanse underveis i prosjektet. Bygging av DAB-sendenett er på mange måter aktivitet i der vi hele tiden høster nye erfaringer og kunnskap, og stiller store krav til planlegging og gjennomføring. Videre innvilgelse av tilskudd til utbygging vil være helt nødvendig for at totalprosjektet skal bli vellykket. Det er helt nødvendig å etablere sendere i flere deler av vårt konsesjonsområde for å gi økonomisk grunnlag for radiodriften framover, og for å gi tilfredsstillende mottaksforhold i begge konsesjonsområder. Teknisk bistand fra Lokalradioforbundet har under hele utbyggingen vært svært verdifull, med kompetanse og kontaktnett som ville blitt svært kostbar å kjøpe i markedet.»

Medietilsynet vurderer at digitaliseringsstøtten fortsatt er viktig for at lokalradio kan digitalisere sendingene raskere og i et større omfang enn uten en slik særskilt prioritering i tilskuddsordningen.

12.8.1.2 Effekter av tilskudd til programproduksjoner

Medietilsynets årlige rapporter om den økonomiske utviklingen i mediebransjen viser at lokalkringkasting generelt har svak økonomi. Selv om enkelte lokalradioer har god økonomi og en gunstig markedsposisjon, preges bransjen av aktører med svakt driftsgrunnlag og marginal lønnsomhet. Medietilsynet peker på at de kommersielle lokalradioenes driftsinntekter ble redusert med over 30 prosent fra 2019 til 2020. Her antas effekter av pandemien å være en vesentlig årsak, men videre prognoser tilsier at nedgangen i reklameinntekter kommer til å fortsette også etter pandemien. De ikke-kommersielle radioene opplevde også en nedgang i inntekter, se tabell 19 i punkt 5.2.5. Kun bingo-radioene økte inntektene sine i 2020, og dette skyldes trolig særlige forhold knyttet til pandemien. Lokal-tv er kraftig redusert i omfang etter digitaliseringen av sendenettet. Det er få aktører, og de som finnes, har små økonomiske ressurser, se punkt 5.2.5.2.

²⁴¹ Radio Bø: Sluttrapport for 4. byggetrinn – DAB Radionett (2019).

De fleste lokalkringkasterne har dermed små økonomiske ressurser til å utvikle det redaksjonelle produktet. Selv om programtilskuddet til lokalkringkasting utgjør en liten del av de fleste tilskuddsmottakernes driftsøkonomi, er det grunn til å tro at tilskuddet bidrar til at det blir produsert program som ellers ikke ville blitt laget. Medietilsynet påpeker at denne effekten først og fremst må sies å være knyttet til ikke-kommersielle kringkastere og nisjeradiosegmentet og i mindre grad kommersielle kringkastere.

Rapportering om bruk av støtte til programproduksjon viser at prosjektene i det aller vesentlige gjennomføres i tråd med planen. Programstøtten må etter Medietilsynets vurdering kunne sies å fremme det redaksjonelle mangfoldet og bidra til økt kvalitet i en bransje som ellers opererer under til dels vanskelige økonomiske forhold.

12.8.1.3 Effekter av tilskudd til utviklingsprosjekter

Å gjennomføre utviklingstiltak er ressurskrevende, og Medietilsynet peker på at utviklingsmidler i stor grad tildeles kommersielle aktører. Flere av utviklingsprosjektene som mottar støtte, kommer imidlertid også andre i bransjen til nytte. Et eksempel fra årets tildeling er tilskuddet Radio Metro fikk til å utvikle en mobilapplikasjon som flere lokalradioer kan ta i bruk. Et annet eksempel er Lokalradioene i Innlandet, som fikk tilskudd til å utvikle et trafikkmeldingssystem for lokalradio.

Medietilsynet vurderer at de fleste utviklingsprosjekter som mottar midler blir gjennomført som planlagt. Utviklingsprosjektene vurderes videre å ha god nytte for utvikling og drift hos den enkelte kringkaster. Etter Medietilsynets syn er det imidlertid et større potensial for at støttemottakere deler erfaringer og resultat av utviklingsarbeidet med andre kringkastere, slik at flere kan nyttiggjøre seg resultater av disse prosjektene.

12.8.1.4 Effekter av tilskudd til kompetansehevende tiltak

Medietilsynet vurderer at kompetansehevende tiltak som får tilskudd gjennom ordningen, gjennomgående blir realisert med god effekt. Det gjelder både enkeltstående tiltak og fellestiltak i regi av bransjeorganisasjonene. Tildeling av støtte til deltakelse på kompetansehevende fellestiltak gjør at også små aktører får mulighet til kompetanseutvikling og erfaringsutveksling, som igjen er med på å heve kvaliteten hos de minste aktørene.

Medietilsynets vurdering er at tilskudd til kompetansehevende tiltak har bidratt til økt journalistfaglig og teknisk kompetanse hos lokalkringkasterne, noe som igjen har gjort dem mer attraktive i rekrutteringsøyemed. Å sikre lokalkringkasterne et godt tilfang av journalister, og å legge til rette for gode og målrettede sendinger, kan etter Medietilsynets vurdering bidra til at lytterne får et godt og relevant programinnhold. På samfunnsnivå kan god kvalitet i lokalkringkastingen bidra til både et godt innholdsmangfold og bruksmangfold.

12.8.1.5 Effekter av driftstilskudd til etniske- og språklige minoritetsradioer

Budsjett- og regnskapstall fra de siste tre årene for aktørene som har søkt midler i denne kategorien, viser at driftstilskuddet utgjør en vesentlig inntektspost. Av figur 57 (side 106) går det fram at tilskudd til lokalkringkasting utgjør om lag 9,7 prosent av de ikke-kommersielle

radioenes inntekter. Etniske- og språklige minoritetsradioer tilhører gruppen «ikke-kommersielle lokalradiovirksomheter». Disse radioene har i perioden 2016 til 2020 hatt et negativt eller et marginalt positivt driftsresultat. Disse radioene er i det vesentlige finansiert av gaver fra frivillige, andre inntekter og tilskudd. Radioene tapte en betydelig del av driftsinntektene i 2020, en reduksjon på 3 millioner kroner til 22 millioner kroner. Nedgangen i driftsinntekter ble imøtekommet av en vesentlig reduksjon av driftsutgiftene, slik at radioene samlet hadde et positivt driftsresultat på to millioner kroner i 2020, se tabell 19 (side 106).

For enkelte kringkastere bidrar tilskuddet til et lite positivt eller et mindre negativt driftsresultat. Noen av søkerne bruker driftstilskuddet til å dekke nødvendige og faste utgiftsposter som husleie, telefon, nettleie, gebyrer til Tono/Gramo mv., mens andre peker på at tilskuddet har vært avgjørende for å kunne opprettholde programtilbudet. Flere av radioene beskriver at de ikke har lyktes med å skaffe tilstrekkelige reklameinntekter til at dette kan finansiere radiodriften.

De etniske- og språklige minoritetsradioene bidrar med nyhets- og aktualitetsinnhold, musikk og andre innslag på ulike minoritetsspråk. Eksempler er Silkeveien Radio, som har sendinger på språkene farsi, kurdisk, afghansk og lori, Radio Latin-Amerika som har sendinger på norsk, spansk, engelsk og portugisisk og Norway Voice Radio som har program på norsk, arabisk, engelsk, tigrinja, somalisk og kurdisk. Flere av støttemottakerne peker på at radioen bidrar til mediemangfold og gjør viktig integreringsarbeid gjennom å spre informasjon og kunnskap om det norske samfunnet til minoritetsgrupper.

12.8.1.6 Effekter av driftstilskudd til nasjonale sammenslutninger

Norsk Lokalradioforbund (NLR) dokumenterer normalt effektene av tilskuddet gjennom å legge fram forbundets årsrapport. Forbundet finansierer sin virksomhet gjennom både statlige tilskudd, medlemskontingent og inntekter fra ulike arrangement. Av forbundets regnskaper for perioden 2016–2020, går det fram at driftstilskuddet fra tilskuddsordningen utgjør mellom 23 og 27 prosent av de totale inntektene per år. Dette er en betydelig andel. For 2021 er trolig tilskuddsbeløpets andel av totalinntekter høyere, ettersom driftstilskuddet ble økt til 1,3 millioner kroner. NLR hadde driftsunderskudd i 2015 og 2016, mens det i 2017, 2018 og 2019 var et positivt resultat. Medietilsynet vurderer på denne bakgrunn at tilskuddet er vesentlig for forbundets drift.

Medietilsynet vurderer videre at driftstilskuddet til NLR har gjort det mulig for forbundet å jobbe aktivt for å sikre gode økonomiske og regulatoriske rammebetingelser for både digital og analog radiodrift, som igjen er viktig for at lokalradioene skal kunne bidra til mediemangfoldet. Mange aktører har ikke selv ressurser til denne type arbeid, og forbundets innsats blir derfor viktig. NLR bistår også sine medlemmer med ulike tekniske spørsmål, og har hatt en viktig rolle i digitaliseringen av lokalradiobransjen. Gjennom samlinger og deltakelse i ulike fora for radio bidrar NLR også til kompetanseheving blant lokalradioene.

Forbundet har videre en viktig rolle overfor rettighetsorganisasjoner som Tono og Gramo for å forhandle fram rammeavtaler for bransjens bruk av rettighetsbelagt musikk. NLR har dessuten gjennom samarbeidet med Kantar framforhandlet lyttermålinger for lokalradio som

en del av Forbruker & Media-undersøkelsen. Slike dekningstall er viktig informasjon både for radioene som kan selge reklame basert på dekningstall og for myndighetene.

Medietilsynet peker på at NLRs arbeid med å sikre gode rammevilkår for – og gi bistand til lokalradioene trolig har bidratt til at det fremdeles er et stort aktørmangfold i denne delen av den norske mediebransjen, både digitalt og på FM. Dette gir igjen positive effekter for lytterne, som får opprettholdt et radiotilbud i sine lokalområder, og for det samlede mediemangfoldet.

Landslaget for lokalaviser (LLA) opplyser at driftstilskuddet fra Medietilsynet har bidratt til at det er opprettet en egen lyd- og bildegruppering i organisasjonen. Grupperingen har delt erfaringer og bidratt til kompetanseheving i lokalmedier om bruk av lyd og levende bilder i publikasjonene. Grupperingen har dokumentert effektene av tilskuddet gjennom lenker til konkrete bildeprogram som er strømmet. LLA viser også til at dekningen av lokale idrettsarrangement og festivaler gir flere betalende abonnenter. Tilskuddet har ifølge organisasjonen også bidratt positivt til kompetanseheving, blant annet ved at LLA arrangerer konferansen «Lokal & Digital». Midler er også brukt til andre type kurs relatert til lyd og levende bilder.

Medietilsynet vurderer at LLA gjennom rapporteringen viser at tilskuddet bidrar til å øke kompetansen i lokalmediene når det gjelder bruk av lyd og levende bilder. På denne måten får brukerne i økende grad tilgang til audiovisuelt innhold, enten i form av egne bildeprogram eller som supplement til artikler.

Lokal-tv grupperingen i MBL mottar også driftstilskudd fra tilskuddsordningen for lyd- og bildemedier. Formålet til grupperingen er å øke kompetansen blant medlemmene og styrke deres kommersielle posisjon. Grupperingen arrangerer samlinger med ulike faglige temaer. Grupperingen bidrar også med finansiering av ulike seerundersøkelser, og bistår medlemmenes i dialogen med tv-distributørene og rettighetsorganisasjonene.

Medietilsynet vurderer at MBL gjennom rapporteringen viser at tilskuddet bidrar til å øke kompetansen i lokalmediene når det gjelder bruk av lyd og levende bilder. På denne måten får brukerne i økende grad tilgang til audiovisuelt innhold, enten i form av egne bildeprogram eller som supplement til skriftlige artikler.

Driftstilskuddet til *Kristent Radioforum* har som formål å samordne og støtte de kristne lokalradioenes aktivitet, og tilskuddet fra ordningen bidrar til foreningens drift. Hvert år arrangeres årskonferansen «Kristent Radioforum», som har som formål å bidra til kompetanseheving for medlemmene. Etter Medietilsynets vurdering bidrar tilskuddet til å øke kompetansen til de kristne lokalradioene.

12.8.2 Vurdering av hvilke resultater og effekter tilskuddsordningen har for samfunnet

Tilskuddsordningens hovedmål er å bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og å styrke lokalkringkasternes demokratiske funksjon i samfunnet, ved at støtten skal stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier som når et stort publikum. Tilskuddsordningen er gjennom årene evaluert og endret ved flere anledninger. Den siste store evalueringen ble gjort i 2016, men forskriften ble endret så sent som høsten 2020, da det ble åpnet for å tildele driftsstøtte til digitalisering av lokalradio.

12.8.2.1 Kringkasting som målgruppe

Det tildeles i dag støtte fra ordningen til lokalkringkastingskonsesjonærer og registrerte kringkastere, som hovedsakelig tilbyr lineære sendinger mot et lokalt publikum. Tilbydere av «rene» audiovisuelle bestillingstjenester med et lokalt innhold, det vil si sendinger/tjenester der seer eller lytter selv velger tidspunktet for å se eller høre programmet, er utelatt fra ordningen. Et eksempel på dette er podkast-sendinger. Befolkningens medievaner er i endring og en stadig større del av mediekonsumet foregår ikke-lineært. Det gjelder også lokalt innhold. Å utelate redaktørstyrte bestillingstjenester og podkast-sendinger fra ordningen, kan derfor sies å stride mot ordningens formål om å stimulere til livskraftige lokalkringkastere som når et stort og bredest mulig lokalt publikum, og kan på denne måten virke negativt inn på tilskuddordningens effekt. Å inkludere redaktørstyrte audiovisuelle bestillingstjenester og podkaster med lokalt innhold i de prosjektbaserte tilskuddene, gjør også anvendelsesområdet for tilskuddsordningen mer plattformnøytralt med hensyn til distribusjonsmåte og teknologi. Etter Medietilsynets vurdering kan det i seg selv være et gode i lys av medieutviklingen.

Medietilsynet foreslår at lokale audiovisuelle bestillingstjenester og lokale podkaster bør kunne søke om tilskudd til lokal programproduksjon og tilskudd til kompetanseheving.

12.8.2.2 Digitalisering av lokalradio

Om lag halvparten av dagens støttemidler går til å digitalisere lokalradio, både i form av støtte til utbygging av digitale lokalradionett og driftsstøtte til lokalradioene.

Digitaliseringsstøtten til lokalradio ble tatt inn i tilskuddsordningen i 2016 og har vært avgjørende for tempoet i lokalradioenes overgang til digitale sendinger. Utbyggingen av lokalradionett er aktørstyrt og i dag er storparten av regionene i Lokalradioblokka utbygd med lokale sendere for DAB.

Som nevnt tidligere i rapporten er det 144 operative DAB-sendere i Lokalradioblokka per 1. november 2021, ifølge Nkom. Det er en økning på 59 sendere siden mars 2019.

Medietilsynet viser til at Lokalradioblokka i stor grad er bygd ut med midler fra tilskuddsordningen. Dette har blant annet ført til at lokalradioene både eier og drifter sine egne senderanlegg. Dette sikrer distribusjonsapparatet i hovedsak har norsk eierskap og består av en rekke frittstående virksomheter.

Fra oppstarten av siste ordinære konsesjonsperiode i 2007 og fram til 2021, økte antall innholdskonsesjoner på FM og DAB fra 244 til 485. Tabell 4 i punkt 4.4 viser utviklingen i det totale antall konsesjoner i lokalradiomarkedet for FM og DAB fra 2013 til 2021, fordelt på de tre største eierne Radio Metro, Jærradiogruppen og Lokalradioene Innlandet og øvrige eiere. Tidslinjen viser en nedgang i antall innholdskonsesjoner på FM og DAB i forkant av digitaliseringen av det riksdekkende nettet. Samtidig økte antall konsesjoner på FM og DAB i denne perioden sett under ett. Økningen startet omtrent samtidig som digitaliseringen av radio, med utbyggingen av senderanleggene i Lokalradioblokka, som for alvor begynte i 2016. Medietilsynet viser til at dette kan tyde på at driftstilskuddet til digitalisering har bidratt til at flere lokalradioer nå sender på DAB, eventuelt dobbeltdistribuerer, og tilskuddet har dermed ført til økt avsendermangfold blant lokalradio som gruppe.

Et økt avsendermangfold kan også ha positive effekter for innholds- og bruksmangfoldet. NLRs rapport «Lokalradios bidrag til mediemangfoldet»²⁴² fra 2021 viser blant annet til at enkelte lokalradioaktører bidrar med innhold som de større, allmenne mediene i liten grad dekker. Medietilsynet viser i Mediemangfoldsregnskapet, delrapporten om avsendermangfold,²⁴³ til at lokalradioene har en stor bredde i avsendere, og at dette er en årsak til at lokalradio er et viktig bidrag til det samlede mediemangfoldet. Selv om antall lokalradiokonsesjoner har økt, preges imidlertid markedet av konsolidering, ved at det blir færre lokalradiovirksomheter som eier konsesjonene. NLR viser til at denne typen konsolidering gjør bransjen mer robust og profesjonalisert, og dermed bedre i stand til å lykkes i den digitale transformasjonen.

NLR peker i rapporten også på at lokalradio kan bidra til å redusere tematiske og geografiske blindsoner. Det vises til at enkelte steder utgjør lokalradioen den eneste redaktørstyrte stemmen i lokaldemokratiet. Andre steder kan lokalradioens viktigste funksjon være å fungere som en meningsbærende opposisjon til lokalavisen.

12.8.2.3 Tilskudd til programproduksjon og utviklingsprosjekter

En stor del av dagens støtte midler er prosjekttilskudd til program- og utviklingsprosjekter for lokalkringkasterne. For 2021 ble 7,1 millioner kroner av rammen for ordningen tildelt disse formålene. Som effektvurderingen ovenfor konkluderer med, bidrar program- og utviklingsstøtten isolert sett til økt programmessig bredde og kvalitet hos kringkasterne, samt til kompetanseheving og økt rekruttering av journalistiske og tekniske ressurser. Dette kommer brukerne til gode.

En utfordring med prosjekttilskudd er likevel at en slik tilskuddsform, i mindre grad enn et driftstilskudd, støtter opp om hovedformålet om en livskraftig lokalkringkasting. I prosjektbaserte tilskuddsordninger avhenger tildelingen av prioriteringer hvert enkelt år og av vurderinger av kvaliteten på det omsøkte prosjektet. Som illustrert i punkt 5.2.5.1 har lokalkringkastere gjennomgående svak økonomi og er sårbare for svingninger i driftsgrunnlaget.

²⁴² [Lokalradios bidrag til mediemangfoldet, 2021](#)

²⁴³ Medietilsynet. Mediemangfoldsregnskapet 2020, tilgjengelig fra: https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/2020/mediemangfoldsregnskapet-2020/200224_mediemangfoldsregnskapet_avsendermangfold-2.pdf

For å avhjelpe behovet for økt driftsøkonomisk forutsigbarhet for lokalradio med et hovedsakelig kommersielt driftsgrunnlag og redaksjonelle journalistiske ressurser foreslår Medietilsynet en ny driftstilskuddsordning for lokalradio i punkt 12.10.7.2. En slik ny ordning kan etter Medietilsynets vurdering bidra til å styrke produksjon og formidling av lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt i de respektive lokalsamfunnene. Medietilsynet foreslår videre, i punkt 12.10.1.1, at muligheten for å søke tilskudd til lokal programproduksjon videreføres for lokal-tv og for lokalradio. Det foreslås imidlertid enkelte presiseringer for å gjøre det lettere å nå opp i konkurransen om midlene for de mindre aktørene, som ofte har små ressurser til søknadsutforming.

12.8.2.4 Tilskudd til kompetansehevende tiltak

En del av kompetansemidlene som tildeles gjelder støtte til å kunne delta på felles arrangement i regi av bransjen, eksempelvis bransjeårsmøter og ulike fagdager. Den andre delen av kompetansemidlene går til ulike eksterne og interne kurs innenfor journalistikk, teknologi og salgsarbeid mv.

Hovedformålet med å tildele kompetansemidler til er å øke kvaliteten på lokalkringkasternes sendinger, både journalistisk og teknisk. Medietilsynet opplever at kompetansemidlene er viktige for den enkelte lokalkringkaster og på samfunnsnivå bidrar tilskuddet til økt kvalitet og profesjonalitet i bransjen, og derigjennom til et livskraftig lokalkringkastingsmiljø og et bedre tilbud til publikum.

12.8.2.5 Driftstilskudd

Driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper

Det gis en særskilt driftsstøtte til vel ti lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper. Minoritetsradioene er nisjeradioer og holder hovedsakelig til i storbyene. Disse lokalradioene drives på frivillig basis og med et ikke-kommersielt formål. Radioene har et begrenset driftsomfang og svak økonomi. Uten et særskilt driftstilskudd til disse radioene, kan ikke Medietilsynet se at et radiotilbud rettet inn mot språklige minoritetsgrupper hadde hatt et eksistensgrunnlag. Medietilsynet vurderer at driftsstøtten bidrar direkte til å opprettholde et avsendermangfold av lokalradioer for etniske og språklige minoriteter i storbyene.

Driftstilskudd til sammenslutninger for lokale lyd- og bildemedier

I 2021 ble driftsstøtte tildelt fire nasjonale bransjeorganisasjoner eller sammenslutninger på lokalkringkastingsområdet. Norsk Lokalradioforbund (NLR) er den største mottakeren av denne type driftsmidler fra ordningen. Lokalradioforbundet bistår lokalradioene i sentrale spørsmål og er viktig for utvikling av bransjen. Forbundet er også en viktig høringsinstans og samtalepartner for myndighetene i utvikling og forvaltning av mediepolitiske forhold som berører lokalradioene.

De øvrige sammenslutningene som mottar slikt driftstilskudd er lyd- og bildegrupperingen i Landslaget for Lokalaviser (LLA), lokal-tv-grupperingen i Mediebedriftenes Landsforening (MBL) og Kristent Radioforum. Medietilsynet vurderer at tilskuddet både til LLA og MBL

bidrar til at mediebrukerne får tilgang til audiovisuelt innhold enten i form av egne bildeprogram eller som supplement til artikler. Driftstilskuddet til Kristent Radioforum er med på å øke kompetansen i landets kristne lokalradioer og bedre samarbeidet mellom disse radioene.

12.9 Vurdering av behov for omfordeling mellom ulike grupper tilskuddsmottakere

Medietilsynet har vurdert at de fleste av tilskuddskategoriene er treffsikre og gir god effekt for målgruppen. Det foreslås derfor ingen omfordeling mellom de ulike gruppene av tilskuddsmottakere. Medietilsynet foreslår imidlertid en del endringer i ordningen, men anbefaler at disse forslagene dekkes inn gjennom økt bevilgning.

12.10 Forslag til endringer i tilskuddsordningen for å bedre måloppnåelsen

12.10.1 Registrering bør ikke automatisk kvalifisere for tilskudd

Medietilsynet peker i punkt 12.7.1.1 på at målgruppen «registrerte kringkastere» er lite treffsikker. Det foreslås derfor at målgruppen ikke defineres ut fra hvilke aktører som er registrert som kringkastere i Medietilsynets register, slik at en kringkaster ikke automatisk kvalifiserer ved å stå i dette registeret. Det bør etter Medietilsynets syn heller gjøres en konkret vurdering av om den aktuelle søkeren på søknadstidspunktet oppfyller kringkastingslovens vilkår om å være tilbyder av kringkasting, og av om søkeren hovedsakelig tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum. Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn at forskriften § 2 første ledd bokstav b) endres til at tilskudd kan gis til «kringkastere i henhold til kringkastingsloven § 1-1 bokstav a) og f) som hovedsakelig tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum».

12.10.1.1 Videreføre og presisere tilskuddskategorien for lokale programproduksjoner

Etter forskriftens § 3 første ledd bokstav d) kan det gis tilskudd til lokale programproduksjoner. I vurderingen av søknadene skal nyskapende idéer prioriteres. For å avgjøre hvilke søknader som skal innvilges må Medietilsynet vurdere visse sider av programproduksjonen det søkes om tilskudd til. Eksempler på vurderingsmomenter er programmets lytterpotensial og dets nyskapende elementer. Basert på Medietilsynets erfaringer med å forvalte ordningen er det en svakhet at prosjektstøtten favoriserer aktører som har større ressurser til søknadsutforming enn andre. Dette utfordrer treffsikkerheten til tilskuddet. Videre kan saksbehandlingen bli arbeidskrevende både for søkeren og forvaltningen. Når konkrete redaksjonelle programidéer må vurderes som en del av saksbehandlingen, kan det dessuten være prinsipielt uheldig ut fra hensynet til redaksjonell

uavhengighet. Disse momentene kan isolert sett tale imot å opprettholde prosjektstøtten til lokal programproduksjon.

På den andre siden vurderer Medietilsynet at tilskuddskategorien bidrar til å oppfylle det mediepolitiske målet om at lokalkringkasterne produserer lokalt innhold for sitt dekningsområde. Som redegjort for i punkt 12.7.2.2, vurderer Medietilsynet at tilskuddet bidrar til at det blir produsert program som ellers ikke ville blitt realisert. Hvor stor betydning tilskudd fra støtteordningen for lokale lyd- og bildemedier har for driftsøkonomien, varierer for ulike typer kringkasterne. I 2020 utgjorde slikt tilskudd elleve prosent av driftsinntektene for lokal-tv (figur 58, side 108), 9,7 prosent for de ikke-kommersielle lokalradioene²⁴⁴ (figur 57, side 106) og cirka fire prosent for henholdsvis de kommersielle lokalradioene og bingoradioene (figur 56, side 105 og figur 55, side 104). Dette tilsier at tilskuddet til lokal programproduksjon har stor betydning for driftsøkonomien, særlig for lokal-tv-virksomhetene og de ikke-kommersielle lokalradiovirksomhetene. Dette er en tydelig indikasjon på at programprosjektene ikke ville blitt realisert, eller ikke med samme kvalitet eller omfang, dersom kringkasteren ikke hadde mottatt tilskudd til produksjonen.

I punkt 12.8.2.3 peker Medietilsynet på at en effekt av programstøtten er at publikum får økt programmessig bredde fra sitt lokalmiljø, og at tilskuddet bidrar til økt kvalitet på produksjonene. Medietilsynet er heller ikke kjent med at det finnes andre økonomiske eller regulatoriske virkemidler som gir insentiv til produksjon av lokale lyd- og bildeprogram. Medietilsynet har på denne bakgrunnen vurdert at tilskuddet til lokale programproduksjoner er treffsikkert og gir myndighetene en bedre mulighet for å direkte måle effekten av støtten enn ved en generell driftstilskuddsordning. Samlet tilsier vurderingen ovenfor at prosjekttilskuddet til lokal programproduksjon bør opprettholdes.

Medietilsynet peker videre på at prinsipielle utfordringer ved prosjektstøtte og dets forhold til redaksjonell uavhengighet på mediefeltet til en viss grad kan avhjelpes gjennom å videreføre praksisen med transparente og objektive vurderingskriterier. Slike kriterier kan enten være forskriftsfestede eller publiseres ved utlysningen av midlene hvert tilskuddsår. HVO peker også i sin rapport på at forvaltningen kan løse utfordringene med armlengdes avstand gjennom regelstyrte tildelinger, der kvalitet, viktighet og gjennomføringsevne operasjonaliseres.²⁴⁵ Prinsippet om armlengdes avstand til politiske myndigheter er også søkt ivarett ved å legge forvaltningen av ordningen til et uavhengig forvaltningsorgan. Medietilsynet viser til at tilsynet i forvaltningen av tilskuddet til programstøtte heller ikke vurderer kringkasterens redaksjonelle profil som sådan eller valg av tematikk i programmene. Ingen av aktørene som har gitt innspill til utredningen, har problematisert forholdet mellom programstøtte og redaksjonell uavhengighet. Det kan tyde på at aktørene selv ikke opplever forvaltningen av ordningen som utfordrende for den redaksjonelle integriteten.

Erfaringer fra søknadsbehandlingen om at mindre ikke-kommersielle kringkasterne har utfordringer med å beskrive og dokumentere programprosjekter gjennom gode søknader, må avhjelpes ved å forenkle kravene til innhold og dokumentasjon i søknaden. Videre kan økt

²⁴⁴ Inklusiv etniske- og språklige minoritetsradioer

²⁴⁵ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). Høgskulen i Volda. *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*.

veiledning fra Medietilsynet om hva som kreves av dokumentasjon bidra til at lokalradioene utformer søknader som er bedre beskrevet og dokumentert.

Medietilsynet anbefaler på denne bakgrunnen å opprettholde prosjektstøtten til lokal programproduksjon for lokalradio og lokal-tv.

Medietilsynet vurderer at i tillegg til å opprettholde muligheten for å søke om tilskudd til lokal programproduksjon for lokal-tv og lokalradio, kan et driftstilskudd for lokalradioene med redaksjonelt ansatte gi en ytterligere effekt i form av en reell og varig styrking av kvalitetsorientert produksjon og formidling av lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt. Medietilsynet foreslår derfor å opprette en ny ordning med driftstilskudd til lokalradio, se punkt 12.10.7.2. Lokalradiovirksomheter som mottar tilskudd etter den nye driftstilskuddsordningen, skal ikke samtidig kunne motta tilskudd til lokal programproduksjon etter tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier ettersom tilskuddene har overlappende formål.

12.10.2 Tilbydere av audiovisuelle lyd- og bildemedier på bestilling bør kunne søke om tilskudd til lokal programproduksjon og kompetanseheving

Tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier er i dag avgrenset til kringkasting.

Tilbydere av ikke lineære tjenester: audiovisuelle bestillingstjenester og lydradio på bestilling (heretter omtalt som podkast) kan dermed ikke søke om tilskudd fra noen av tilskuddskategoriene.

Med audiovisuell bestillingstjeneste menes tjeneste som definert i kringkastingsloven § 1-1 bokstav d) og f). Dette er en tjeneste der hovedformålet er å tilby bildeprogram som kan sees på et tidspunkt seeren selv velger og på dennes bestilling fra en programkatalog som distribueres til allmennheten via et elektronisk kommunikasjonsnett. Tjenesten må tilbys av en tjenestetilbyder som driver en økonomisk virksomhet («erhvervsvirksomhet»). Tilbyderen må også utøve effektiv redaksjonell kontroll med utvelgelsen og organiseringen av lyd- eller bildeprogrammene. Det er i dag ingen registreringsplikt for slike tjenester etter kringkastingsloven. Tjenestene må derfor identifiseres gjennom en konkret vurdering av om vilkårene for bestillingstjeneste er oppfylt. Det følger av rettspraksis fra EU-domstolen (se blant annet sak [C-247/14 New Media Online](#)) at nettavisers videoinnhold som er organisert som et selvstendig tilbud gjennom en egen fane på nettsiden, kan være en slik bestillingstjeneste. Nettaviser der videoinnholdet kun framstår som et supplement til tekstbaserte artikler, er imidlertid ikke å anse som en bestillingstjeneste. Dersom en tilbyder av lokal-tv velger å tilgjengeliggjøre bildeprogrammene på en nettside eller en annen plattform slik at seerne kan se disse på et hvilket som helst tidspunkt, kan tjenesten være en bestillingstjeneste forutsatt at de øvrige vilkårene er oppfylt.

Podkast er per i dag ikke definert i den norske medielovgivningen. Medietilsynet vurderer imidlertid at podkast kan defineres og avgrenses etter liknende kriterier som for audiovisuelle bestillingstjenester.

Utviklingen i seer- og lyttervaner viser at en stadig større andel audiovisuelt innhold og lydprogram konsumeres ikke-lineært. Av figur 4 i punkt 4.1.2 framkommer andelen i ulike aldersgrupper som bruker lineær-tv og radio en gjennomsnittsdag. Oversikten viser at andelen som ser på lineær tv, falt i alle aldersgrupper i perioden 2016–2020. Fem av ti så på lineær-tv (48 prosent) eller lyttet lineært til radio (49 prosent) en gjennomsnittsdag i 2020.²⁴⁶ Av figur 6 (side 40) går det fram at andelen som bruker podkast en gjennomsnittsdag, økte vesentlig i alle aldersgrupper, med unntak av den eldste gruppen (67–79 år) i årene 2018–2020. Andelen som bruker strømme-tv øker også. Økningen er størst i aldersgruppen 45–66 år, opp fra 47 prosent i 2019 til 56 prosent i 2020.

Av figur 7 (side 41) går det fram at i 2020 lyttet 21 prosent til podkast en gjennomsnittsdag.²⁴⁷ Podkastlyttingen er størst i aldersgruppen 20–29 år, der tre av fem (59 prosent) lyttet til podkast ukentlig.²⁴⁸ 80 prosent av podkast-lytterne oppgir at de hører på podkast for å holde seg oppdatert, selv om underholdning er oppgitt som den viktigste grunnen til å lytte til podkast. Podkast kan derfor synes å ha fått en betydning også som kilde til nyheter og aktualitetsstoff.

De refererte undersøkelsene viser at befolkningen i stadig økende grad benytter strømmetjenester og podkaster. Disse medietypene kan dermed i framtiden få økt betydning også for de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet.

Medietilsynet mener på denne bakgrunnen at tilbydere av redaktørstyrte lokale audiovisuelle bestillingstjenester og tilbydere av redaktørstyrte podkaster som hovedsakelig retter seg mot et lokalt publikum, bør kunne søke om tilskudd til lokal programproduksjon og til kompetansehevende tiltak etter tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier. Som påpekt er markedet for ikke-lineære tjenester i utvikling, og disse aktørene bør kunne søke tilskudd til tiltak for å heve egen kompetanse knyttet til produksjon og formidling av lokale lyd- eller bildeprogram. Muligheten for å søke om tilskudd til lokal programproduksjon for redaktørstyrte audiovisuelle bestillingstjenester og podkaster er etter Medietilsynets vurdering framtidsrettet og kan stimulere til økt lokal innholdsproduksjon og et bredere lokalt innholdsmangfold.

For at slikt tilskudd skal bidra til å oppnå det mediepolitiske målet om å bidra til demokratisk deltakelse og debatt, foreslår Medietilsynet å avgrense målgruppen til tilbydere som faller innenfor virkeområdet til medieansvarsloven. Det vil si audiovisuelle bestillingstjenester og podkaster som driver regelmessig journalistisk produksjon og publisering av nyheter, aktualitetsstoff, samfunnsdebatt eller annet innhold av allmenn interesse jf. medieansvarsloven § 2. En slik avgrensning sikrer at tilskuddet kun tildeles redaktørstyrte medier, noe som er i tråd med målene for den direkte mediestøtten.

Tilskuddsordningen er innrettet med det formål å styrke de *lokale* lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet. Derfor bør kun tilbydere av audiovisuelle

²⁴⁶ Andelen inkluderer direktesendinger på nett.

²⁴⁷ Kilde: Norsk mediebarometer

²⁴⁸ Den Store Podrapporten 2021

bestillingstjenester eller podkaster som hovedsakelig tilbyr innhold rettet mot et lokalt publikum, kunne søke om midler til lokal programproduksjon og kompetanseheving.

Medietilsynet peker på at utvidelsen av målgruppen for programstøtten og kompetansemidlene kan lette forvaltningen i den forstand at vanskelige vurderinger og grensedragninger rundt om en søker kvalifiserer eller ikke, bortfaller. Det er per i dag kun kringkastere som kan søke om programstøtte og kompetansemidler. Med kringkasting menes at innholdet må sendes direkte og samtidig til allmennheten. Aktører som i hovedsak tilbyr innholdet i en katalog der publikum kan se på programmene når de selv ønsker, regnes ikke som kringkastere. Ofte tilbyr søkerne en blanding av innhold som sendes direkte, og innhold som tilbys på bestilling. Dersom det åpnes opp for at både kringkastere og tilbydere av ikke-lineære tjenester i form av audiovisuelle bestillingstjenester / podkaster kan søke om programstøtte og kompetansemidler, blir det ikke lenger nødvendig å avgjøre om søkeren i hovedsak tilbyr kringkasting. Fagutvalget for tilskuddsordningen pekte ved tildelingen for 2021 på at: «Medievanene er i endring, og seere og lyttere velger i større og større grad når og hvor de vil se og lytte til innhold. Fagutvalget mener at en gang i framtiden vil trolig ikke mange aktører sende lineært, men heller ha gått over til audiovisuelle tjenester og podkastproduksjon. Fagutvalget mener da at kriteriene etter hvert må endres slik at det ikke er hvordan produksjonene publiseres som er det viktigste, men at de har lokalt innhold.»²⁴⁹ Medietilsynet peker på at forslaget er i tråd med vurderingen fra fagutvalget.

Videre vises det til punkt 12.10.4, der Medietilsynet foreslår å flytte utviklingstilskuddet til tilskuddsordningen for innovasjon- og utvikling. Dette medfører at tilbydere av redaktørstyrte audiovisuelle bestillingstjenester og podkaster som oppfyller de øvrige kvalifikasjonsvilkårene etter ordningen, kan søke om tilskudd til utviklingstiltak.

Se punkt 12.11 for de økonomiske konsekvensene av forslaget.

12.10.3 Tilskudd til kompetanseheving

En rekke av søkerne som får midler til kompetanseheving, får et fast oppholds- og reisetilskudd for deltakelse på ulike faste kurs og seminarer i bransjen. De største arrangementene er Norsk Lokalradioforbunds årsmøte, fagkonferansen Radiodager og Kristent Radioforum. Det tildeles videre midler til enkeltkringkastere for gjennomføring og deltakelse på kurs og andre kompetansehevingstiltak.

Medietilsynet foreslår å forenkle og effektivisere tildelingen av midler til faste arrangement ved å tildele midlene direkte til arrangøren, som så står for administrasjon og rapportering.

²⁴⁹ Fagutvalgets innspill av april 2021, etter fordelingen av tilskuddet for dette året

12.10.4 Forslag om å flytte tilskudd til utviklingsprosjekter til annen støtteordning

Ordningen for tilskudd til lokale lyd- og bildemedier er over tid utvidet til å omfatte flere og til dels svært ulikeartede formål. I dag kan det gis tilskudd gjennom ordningen til seks ulike formål. Medietilsynet foreslår at tilskudd til utviklingstiltak løftes ut av denne tilskuddsordningen og flyttes til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier.

Et mindre antall lokalkringkastere innvilges i dag støtte til utviklingsprosjekter. Det skyldes dels at få aktører søker om slik støtte og dels at søknader om utviklingsstøtte ofte er mangelfulle, svakt begrunnet og i mange tilfeller gjelder driftstiltak.

Utviklingsprosjektene som gis støtte er hovedsakelig redaksjonelle tiltak, mens en liten del av støtten går til utvikling og forbedring av tekniske systemer i kringkasterne.

Medietilsynet peker i punkt 12.7.2.3 på at denne tilskuddsformens treffsikkerhet kan bedres. Tilsynet foreslår derfor at tilskudd til utviklingsprosjekter etter forskriften § 3 første ledd bokstav f) flyttes til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier. Denne ordningen har som formål å stimulere til redaksjonell innholdsrettet innovasjon og utvikling i nyhets- og aktualitetsmedier. Fordelen er at søknader om tilskudd til innovasjons- og utviklingsrettede prosjekter da blir vurdert av et fagutvalg med særskilt kompetanse på området, og at all støtte til innovasjons- og utviklingstiltak i mediene tildeles fra én og samme ordning. Dersom tilskudd til utviklingsprosjekter for lokalkringkastere skal innlemmes i innovasjonsordningen, må formål og målgruppe for denne ordningen utvides, slik at lokalkringkastere kan søke. Overføringen innebærer også at egenandelskravet for søknader om utviklingstiltak må økes noe, fra 20 til 25 prosent. Det vises her til vurdering av innovasjons- og utviklingstilskuddet, punkt 13.8.3. Estimert beløp som må overføres til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd dersom utviklingsstøtten til lokalkringkastere innlemmes i ordningen, er 0,5 millioner kroner.

12.10.5 Forslag om økt tilskuddstak for driftstilskudd til etniske og språklige minoritetsradioer

Det vises til at Medietilsynet i punkt 12.8.1.5 vurderer at driftstilskuddet til etniske og språklige minoritetsradioer bidrar til å opprettholde et aktørmangfold blant denne kategorien lokalkringkastere. Det bidrar igjen til innholdsmangfold gjennom at det tilbys program på ulike språk og rettet mot forskjellige minoritetsgrupper.

Det har kommet innspill fra enkelte aktører om at det bør opprettes en egen teknologinøytral støtteordning for minoritetsradioer, eventuelt at disse inkluderes i produksjons- tilskuddsordningen for nyhets- og aktualitetsmedier. Medietilsynet viser til at det erfaringsmessig har vært en avgrenset og liten gruppe lokalradioer som har mottatt støtte som etniske og språklige minoritetsradioer. I 2021 ble det gitt tilskudd til åtte minoritetsradioer. Det å opprette og administrere en egen tilskuddsordning er

ressurskrevende for forvaltningen, og synes ikke hensiktsmessig for så få aktører. Medietilsynet peker videre på at tilskudd til etniske og språklige minoritetsradioer lokalt omfattes av den eksisterende støtteordningens formål på en god måte, ved at driftstilskuddet både bidrar til å styrke minoritetsradioenes demokratiske funksjon i samfunnet og fremmer utviklingen av medienes egenart, jf. forskrift om lokale lyd- og bildemedier § 1. Minoritetsradioene er videre særskilt prioritert i ordningen og mottar nærmere ti prosent av den totale bevilgningen. Dette reduserer etter Medietilsynets vurdering behovet for en egen støtteordning.

Etter forskriften kan det ikke tildeles mer enn 75 000 kroner i driftstilskudd per lokalradio per år i denne tilskuddskategorien. Tidligere år utgjorde tilskuddstaket 50 000 kroner, mens for 2021 ble taket økt til 75 000 kroner. Medietilsynet vurderer at tilskuddstaket for denne tilskuddskategorien bør økes ytterligere. Av årsregnskapene for de største støttemottakerne i denne gruppen går det fram at radioene har en svak økonomi og i stor grad baserer seg på gaver og donasjoner. Enkelte mottar også tippemidler. Ikke-kommersielle radioer tapte også betydelige inntekter i 2020.

Tabell 73 – driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper 2019–2021 (tall i hele kroner)

	2019		2020		2021	
	Søknadssum ²⁵⁰	Sum driftstilskudd	Søknadssum	Sum driftstilskudd	Søknadssum	Sum driftstilskudd
Totalt	3 250 315	500 000	1 014 041	515 000	1 928 653	400 000
Antall radioer	12		14		8	

Kilde: Medietilsynet

Hensynet til justering for generell lønns- og prisutvikling taler også for at tilskuddstaket bør økes. Medietilsynet vurderer videre at en økning i tilskuddsrammen kan bidra til å bedre effekten av tilskuddet ved å muliggjøre økt programproduksjon hos denne kategorien søkere, snarere enn at tilskuddet kun benyttes til drift (husleie og andre faste kostnader). Radio Latin-Amerika peker i sin høringsuttalelse på at midlene som tildeles minoritetsradioer knapt dekker husleiekostnader i Oslo, og ikke kostnader relatert til journalistiske produksjon. Det vises eksempelvis til betydningen av å nå ut med informasjon om pandemien til ulike etniske og språklige minoriteter. Radio Latin-Amerika mener at den generelle mediestøtten til minoritetsradioer som et minimum bør dekke fem journalistiske stillinger, samt kostnader til daglig drift. Dette har radioen beregnet til 2,5–15 millioner kroner per minoritetsmedium. Radioen viser likevel til at antall medarbeidere må tilpasses hvilke målgrupper som skal nås, og at for enkelte minoriteter kan det være tilstrekkelig med én til to faste redaksjonelle medarbeidere. Det anføres at andre minoritetsgrupper, som de Radio Latin-Amerika representerer, har behov for opp mot fem til ti redaksjonelle årsverk. Det vises til at støttenivået må tilpasses de ulike minoritetsgruppene, ut fra der det er størst informasjonsbehov.

²⁵⁰ Søknadssum og antall radioer gjelder kun de som ble innvilget driftstilskudd

Medietilsynets erfaring er at minoritetsradioenes driftsomfang og økonomiske situasjon er svært ulik. Medietilsynet foreslår at dagens tilskuddstak på 75 000 kroner i driftsstøtte for minoritetsradioene bør økes, slik at ordningen i større grad reflekterer ulikheten mellom radioene og gir Medietilsynet bedre mulighet for å differensiere driftstilskuddet basert på radioenes situasjon. For sikre økt fleksibilitet i tildeling av driftstilskudd, foreslår Medietilsynet at dagens tilskuddstak økes fra 75 000 kroner til 200 000 kroner. Dette innebærer en økning i bevilgningen på én million kroner. Støtten bør som i dag ikke kunne utgjøre mer enn 50 prosent av driftsinntektene til radioene, for å unngå at støtteintensiteten blir for høy.

Medietilsynet har vurdert om det bør innføres andre vilkår for driftstilskudd dersom støttetaket økes. Vilkår knyttet til at virksomheten må drives etter journalistiske prinsipper og ha en viss regelmessighet, utbredelse eller hyppighet på sendingene kan vurderes, slik det kreves for medier som mottar produksjonstilskudd. Vilkår om regelmessighet eller hyppighet kan for eksempel dokumenteres ved å legge fram sendeskjema. At radioen drives etter journalistiske prinsipper kan for eksempel dokumenteres ved at den har en ansvarlig redaktør og drives i tråd med Redaktørplakaten. For å være en etnisk eller språklig minoritetsradio, peker Radio Latin-Amerika på at radioen må ha fremmedspråk som informasjonsbærer. Dette synes etter Medietilsynets vurdering å være en fornuftig avgrensning. Det er imidlertid viktig at det ikke blir stilt for strenge formaliakrav for å kvalifisere til ordningen, og at den er enkel å administrere for forvaltningen.

12.10.6 Forslag om å øke digitaliseringstilskudd til lokalradio

Vurdering av behov for endringer i tilskuddets innretning

Mediebedriftenes Landsforening (MBL) har i høringen gitt innspill om at støtten til digitalisering av radio bør skilles ut som en egen tilskuddsordning med «friske penger» slik at tilskuddet ikke berører de øvrige tilskuddskategoriene i ordningen. Medietilsynet peker på at formålet med tilskudd til digitalisering trolig er tidsbegrenset. I Meld. St. 24 (2014–2015) – lokalradiomeldingen peker departementet på at digitalisering av lokalradio skal prioriteres inntil digitaliseringen har nådd et tilfredsstillende nivå. Det synes lite hensiktsmessig å opprette en egen tilskuddsordning som ikke er ment å være permanent.

Videre er tilskudd til digitalisering et spesifikt formål for tilskuddsordningen slik den er i dag. Medietilsynet vurderer i punkt 12.7.2.1 og 12.8.1.1 at tilskuddet treffer målgruppen effektivt og i stor grad har bidratt til utbygging av Lokalradioblokka og økt digitalisering for lokalradio. Til innspillet om at ordningen bør tilføres «friske» penger, viser Medietilsynet til at om lag halvparten av bevilgningen til ordningen skal øremerkes digitalisering jf. forskriften § 4. De som søker om tilskudd til digitaliseringsformål, konkurrerer derfor ikke med søkere til de andre tilskuddskategoriene om de samme midlene. Dersom det skulle bli nødvendig å øke tilskuddsrammen til digitalisering, kan det etter Medietilsynets vurdering løses innenfor eksisterende forskrift.

Etter hvert som Lokalradioblokka blir utbygd der det er kommersielt grunnlag for det, kan en større del av tilskuddet etter Medietilsynets vurdering trolig vris fra investeringstilskudd til driftstilskudd for anleggskonsesjonærene og lokalradioene som leier seg inn på nettene. I

2021 ble det tildelt 10,5 millioner kroner til digitalisering, fordelt med 5,94 millioner kroner til bygging av digitale lokalradionett og 4,57 millioner kroner til digitalisering av lokalradio. Tabell 70 (side 276) viser tilskudd til utbygging av lokalradionett og digitalisering av lokalradiostasjoner for perioden 2016–2021. Av tabellen går det fram at det ble tildelt mest midler til utbygging av digitale lokalradionett i årene 2016 og 2017, med henholdsvis 8,3 og 9,3 millioner kroner, mens den laveste tildelte samlede støtten ble tildelt i 2021, med 5,9 millioner kroner. Samtidig framgår det at tilskudd til digitalisering av lokalradio gradvis har økt i hele perioden, fra 0,8 millioner kroner i 2016 til 4,6 millioner kroner i 2021. Medietilsynet vurderer at det også i tiden framover blir et økt behov for digitaliseringsstøtte.

Selv om behovet for investeringstilskudd til utbygging av digitale lokalradionett antas å fortsette å avta i årene framover, kan anleggskonsesjonærene i større grad ha behov for driftstilskudd. Medietilsynet vurderer at det eksisterende formålet til digitaliseringstilskuddet også inkluderer driftstilskudd til anleggskonsesjonær som ikke har tilstrekkelig antall leietakere til å dekke kostnader til drift av senderanlegget. Ettersom Lokalradioblokka i stadig større grad blir bygget ut også i områder som ikke er kommersielt lønnsomme, vurderer Medietilsynet at det i tiden framover kan oppstå et økende behov blant anleggskonsesjonærer for slikt driftstilskudd.

Det er Medietilsynets samlede vurdering at de framtidige støttebehovene til digitaliseringsformål kan ivaretas innenfor den eksisterende innretningen av for tilskuddskategorien.

Vurdering av behov for endringer i tilskuddsrammen for digitalisering av lokalradio

Norsk Lokalradioforbund (NLR) har lagt fram prognoser for den økonomiske utviklingen for lokalradioene for årene 2021–2026. Prognosen er i sin helhet beskrevet i punkt 5.3.2. Her framkommer det at lokalradioenes samlede kostnader kommer til å øke med 18 prosent fram mot 2026 (fra 205 millioner i 2020 til 249 millioner i 2026). En av årsakene er investering i nye digitale senderanlegg og økte sendekostnader ved digitalisering. Samtidig viser en prognose for lokalradioenes lyttertall utarbeidet av Kantar, at lokalradioenes daglige dekning blir redusert med 40 prosent fra 2021 til 2026.²⁵¹ Hovedårsaken til nedgangen er den digitale transformasjonen og konkurransen fra de globale aktørene. Prognosen viser videre økt konkurranse fra de nasjonale radiotilbydernes utvidede kanaltilbud etter slukkingen av de riksdekkende FM-sendingene. Dette innebærer at lokalradioene ifølge prognosen går fra å ha 445 000 lyttere i 2021 til 275 000 lyttere i 2026. Utviklingen i lyttertallene har stor betydning for lokalradioenes driftsinntekter, og da særlig reklameinntektene. På denne bakgrunn reduseres lokalradioenes reklameinntekter med 28 prosent fra 2021 til 2026, ifølge NLRs prognose. I kroner går reklameinntektene i så fall ned fra 84,5 millioner kroner til 60,9 millioner kroner.

Medietilsynet vurderer at det er behov for en særskilt digitaliseringsstøtte til bransjen også videre framover. Overgangen til digitale sendinger er fortsatt utfordrende for en bransje med begrensede ressurser og usikre framtidsprognoser.

²⁵¹ Kantar: Framskrivning av lyttertall for lokalradio 2021–2026, 25. august 2021

Tabell 74 – antall søknader og støtte til digitalisering i 2019–2021 (tall i hele kroner)

	2019		2020		2021	
	Søkn.sum	Sum tildelt	Søkn.sum	Sum tildelt	Søkn.sum	Sum tildelt
Driftstilskudd til digitalisering	8 225 592	2 175 000	10 789 574	2 921 000	17 237 707	4 621 000
Utbygging av DAB-nett	15 186 543	7 172 000	16 977 383	7 465 000	12 761 373	5 940 000
Sum tilskudd til digitalisering	23 412 135	9 347 000	27 766 957	10 386 000	29 999 080	10 561 000
	Mottatt	Innvilget	Mottatt	Innvilget	Mottatt	Innvilget
Antall søknader	86	46	121	67	157	98

Kilde: Medietilsynet

Som tabell 74 viser, ble det søkt om nærmere 30 millioner kroner i digitaliseringsstøtte til lokalradio i 2021. Tildelt digitaliseringsstøtte utgjorde 10,5 millioner, det vil si om lag en tredel av samlet søknadssum. Dette kan tyde på at det er et betydelig udekket behov for digitaliseringsstøtte til lokalradio. Hovedsakelig gjelder dette tildeling av driftsstøtte, hvor 55 av 130 søknader fikk avslag. Majoriteten av avslagene gjaldt søknader om midler til å dekke årlige leieutgifter for bruk av sendernett (DAB).

Det er ikke uvanlig at den enkelte radio har inntil 150 000 kroner i årlige utgifter til leie av plass i DAB-sendernett. For 2021 mottok lokalradioene inntil 50 000 kroner i driftsstøtte per sendernett, noe som er en forholdsvis liten andel (33 prosent) av reelle leieutgifter. Med utgangspunkt i bransjens svake økonomi og økt støttebehov for digitalisering, ser Medietilsynet grunn til å øke digitaliseringsstøtten, både for å forsere DAB-overgangen og for å sørge for at lokalradioene kan bli værende på DAB-plattformen. Etter Medietilsynets vurdering bør tilskuddsordningens ramme gi rom for at flere lokalradioer kan få digitaliseringsstøtte, samtidig som det bør være mulig å øke støttenivået til den enkelte.

Medietilsynet har per november 2021 registrert 270 innholdskonsesjoner i Lokalradioblokka og 16 innholdskonsesjoner i Riksblokk II. 82 av innholdskonsesjonene i Lokalradioblokka er i slukkeområder for FM-sendinger. I 2021 ble det søkt om driftsstøtte for 130 innholdskonsesjoner og 75 ble innvilget støtte. Beregninger som tar utgangspunkt i at driftstilskuddet økes til inntil 100 000 kroner og at 30 prosent flere søknader innvilges, krever at det årlig settes av ti millioner kroner i driftsstøtte til digitalisering. Dette innebærer at rammen for denne driftsstøtten må økes i størrelsesorden fem millioner kroner årlig fra dagens nivå. Det er grunn til å evaluere ordningen på nytt når digitaliseringen av lokalradio har kommet lenger.

I 2021 ble det søkt om støtte til 27 prosjekter for utbygging av digitale lokalradionett. 23 av prosjektene mottok støtte. Antall prosjekter som søker og mottar utbyggingsstøtte har vært stabilt siden digitaliseringsstøtten ble innført. Samlet tildeling det enkelte år har utgjort om lag halvparten av omsøkt utbyggingsstøtte. Flere prosjekter har følgelig mottatt mindre i støtte enn det som var planlagt, noe som i mange tilfeller medfører at prosjektene må nedskaleres eller gjennomføres over en lenger periode. Isolert kan dette tyde på at det kan være behov for økte midler. På den andre siden er det vanskelig for Medietilsynet å mene noe sikkert om

det framtidige behovet for utbyggingsstøtte, ettersom det blant annet ikke er foretatt oppdaterte dekningsberegninger for DAB-utbyggingen siden 2019. Norsk Lokalradioforbund (NLR) har heller ikke særskilt tatt opp behovet for økt utbyggingsstøtte i sitt høringsinnspill til denne rapporten.

Medietilsynet vurderer at det ikke er grunnlag for å endre tildelingsrammen for støtte til utbygging av lokalradionett.

12.10.7 Forslag til ny driftstilskuddsordning for å styrke lokal journalistisk produksjon i lokalradioene

12.10.7.1 Vurdering av om lokalkringkasting bør inkluderes i produksjonstilskuddsordningen for nyhets- og aktualitetsmedier

Norsk Lokalradioforbund (NLR) har ved flere anledninger pekt på behovet for driftstilskudd til lokalkringkasting, blant annet i forbundets høringsinnspill til mediestøtteloven (Prop. 138 L (2019–2020)). Her vises det til behovet for kontinuitet og stabile driftsvilkår for lokalradio, og det tas til orde for at produksjonstilskuddsordningen for nyhets- og aktualitetsmedier bør utvides til å omfatte kringkasting. Det samme pekes på i NLRs uttalelse til denne utredningen. Medietilsynet viser til at produksjonstilskuddet skal støtte opp om medier som driver allmenn og bred nyhets- og aktualitetsformidling og som bidrar til debatt. Kvalifikasjonsvilkårene er dels knyttet opp til innholdsvilkår som reflekterer dette formålet, dels til krav om en viss hyppighet, regelmessighet og omfang knyttet til utgivelsene.

Medietilsynet viser til at slik produksjonstilskuddsordningen er innrettet i dag, kan den vanskelig utvides til å omfatte lokalradio uten å gjøre omfattende endringer. Funksjonen lokalradioene har for den demokratiske debatten og deltakelsen i samfunnslivet kan være svært forskjellig både innbyrdes mellom radioene, og opp mot lokalaviser som mottar produksjonstilskudd. Flere av vilkårene for produksjonstilskuddordningen og særlig ordningens innholdsvilkår, er ikke tilpasset lokalradioenes driftsformat og innholdstilbud. Lokalradioene er en svært ulik gruppe medier, der sendetiden kan variere fra et par timer i uken til å sende 24 timer i døgnet. Noen finansieres av reklameinntekter, mens andre av bingoinntekter eller gaver/frivillighet. Der noen radioer har flere redaksjonelt ansatte, kan andre drives kun på dugnad. Medietilsynet foreslår på denne bakgrunn at tilskudd til lokalradio ikke innlemmes i produksjonstilskuddsordningen, men viser til forslaget som er beskrevet i nedenfor om å opprette en egen driftstilskuddsordning for lokalradio med redaksjonelt ansatte med formål om å styrke lokal journalistisk produksjon.

12.10.7.2 Vurdering av driftsstøtte til lokalradio for å styrke lokal journalistisk produksjon

NLR har i høringsrunden gitt innspill om at lokalradioene alternativt bør ha en egen støtteordning «*som har som formål å støtte, utvikle og styrke den journalistiske produksjonen*». Foreningen foreslår at en ordning etter modell av produksjonstilskuddet bør

tilpasses lokalradiobransjen, og at det kan utformes objektive kriterier for kvalifikasjon og beregning etter lyttertall og av egen redaksjonell produksjon.

Medietilsynet viser til at dersom det skal innføres en egen driftsstøtte til lokalradioene, må det foreligge markedssvikt som kan begrunne statsstøtte. Formålet med å gi statlig tilskudd til lokalradiobransjen er knyttet til å styrke innholdsproduksjon som er relevant for lokalsamfunnene, og innhold som ellers ikke ville blitt produsert. Formålet med dagens tilskuddsordning er å bidra til mediemangfold, ytringsfrihet og styrking av de lokale lyd- og bildemedienes demokratiske funksjon i samfunnet. Tilskuddsordningen skal videre stimulere til et kvalitetsorientert og økonomisk livskraftig miljø for lokale medier som når et stort publikum. Ifølge bransjen er lokalt innhold lokalradioenes fremste konkurransefortrinn, men det påpekes at den lokale journalistiske produksjonen er ressurskrevende. For å styrke løpende innholdsproduksjon som er relevant for lokalsamfunnene som for eksempel lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt, vurderer Medietilsynet at et driftstilskudd kan være formålstjenlig.

NLR viser til at lokalradiobransjen de fem siste årene i snitt har hatt en omsetning på 198 millioner kroner og et samlet negativt driftsresultat. Antall fulltidsansatte lokalradiomedarbeidere er redusert med 46 prosent i perioden 2011-2019. I samme periode opplyser NLR at antall frivillige årsverk er redusert med 55 prosent. Av Medietilsynets egne analyser kommer det fram at inntektene til lokalradioene som er klassifisert som kommersielle, er mer enn halvert i perioden fra 2015 til 2018, fra 234 millioner kroner til 101 millioner kroner.²⁵² Fra 2018 til 2019 økte imidlertid den samlede inntekten for denne gruppen med 36 millioner kroner eller 35 prosent, til 137 millioner kroner. Én radioaktør står alene for 15 millioner kroner av økningen, mens resten av økningen er fordelt på flere mindre aktører. Det er likevel slik at en mindre andel av totale inntekter kommer fra reklame- og sponsorinntekter. I 2016 utgjorde slike inntekter 94 prosent av de totale inntektene, mot 84,8 prosent i 2020. De reklamefinansierte radioselskapene tapte nær 30 prosent av inntektene fra 2019 til 2020.²⁵³

Medietilsynet peker på at prognosene fra NLR tyder på at den økonomiske situasjonen for lokalradioene ikke kommer til å bedres de neste fem årene. Dette indikerer at aktivitet og investeringer knyttet til lokale journalistiske produksjoner heller ikke kommer til å øke. Ifølge framskrivninger fra Kantar, estimeres at lyttertallene for lokalradio samlet kommer til å falle fra ti prosent i 2020 til seks prosent i 2026. Fallende lyttertall medfører trolig lavere inntekter for lokalradioene, og reduserer muligheten til å finansiere egen redaksjonell produksjon. Nedgangen i lyttertall rammer trolig de kommersielle lokalradioene hardest, ettersom et lavere antall lyttere reduserer de kommersielle inntektene. Medietilsynet viser her til prognosen som er utarbeidet av NLR, se punkt 5.3.2.

NLR viser til at lokalradioene etter digitaliseringen har møtt mye sterkere konkurranse fra de riksdekkende radiokanalene, der tilbudet har økt fra fem kanaler til over 30 kanaler. Videre møter lokalradioene konkurranse i sitt geografiske dekningsområde fra NRKs distriktssendinger og en rekke regionale- og lokale medier. Det vises til at innholdstilbudet til

²⁵² Medietilsynets økonomirapport for årene 2015-2019, figur 57.

²⁵³ Medietilsynets rapport «Koronapandemiens effekt på mediernes økonomi 2019-2020», tabell 7



disse aktørene i stadig økende grad blir multimedialt. NLR beskriver at måten lokalradio kan differensiere seg fra de riksdekkende radiokanalene på, er ved å produsere godt lokalt nyhets- og aktualitetsinnhold.

NLR mener videre at eksisterende støtteordninger er konkurransevidende. NLR har utarbeidet rapporten «Kartlegging av offentlige tilskuddsordninger for lokale medier»²⁵⁴, der det kommer fram at lokalradio mottok 4,9 prosent av samlet tildelt direkte og indirekte statlig mediestøtte i perioden 2016–2019. Potensielle konkurransevidende effekter av statlige støtteordninger er ikke vurdert av Medietilsynet som en del av denne utredningen.

NLR viser også til lokalradioenes betydning for avsender- og bruksmangfoldet i Norge. Herunder vises det til Kantars mediebruksundersøkelse «Forbruker & Media», der det går fram at lokalradio og lokalaviser har lav overlappende dekning, det vil si at det er få personer som bruker begge medietypene. Det vises også til NLRs rapport «Lokalradios bidrag til det norske mediemangfoldet»²⁵⁵, der det går fram at 388 000 personer hører lokalradio hver dag uten samtidig å lese lokale aviser. At lokalradio bidrar til avsendermangfoldet i Norge er også lagt til grunn av Medietilsynet i rapporten Mediemangfold i et avsenderperspektiv (2020).²⁵⁶

NLR har gitt innspill til Medietilsynet om støttebehovet og potensiell innretning av en egen driftstilskuddsordning som har som formål å styrke den journalistiske produksjonen av nyhets- og aktualitetsstoff i lokalradio. Forslaget er inspirert av innretningen til produksjonstilskuddet, men tilpasset lokalradio. NLR viser til at et driftstilskudd kan beregnes ut fra antall daglige lyttere som den enkelte lokalradio har etter en modell der lokalradioselskaper inndeles i fire ulike grupper, avhengig av antall daglige lyttere. NLR anslår at støttebehovet ligger på cirka 23 millioner kroner årlig dersom støtten beregnes etter de foreslåtte kriteriene.

Etter en samlet vurdering har Medietilsynet kommet til at driftstilskudd til lokalradiovirksomheter kan være nødvendig for å styrke lokal innholdsproduksjon som er demokratisk relevant. Medietilsynet foreslår derfor å opprette en ny driftstilskuddsordning for å styrke lokal journalistisk produksjon i lokalradiovirksomheter som har konsesjon til drift på FM og DAB og som har redaksjonelt ansatte. Et driftstilskudd kan bidra til å styrke løpende produksjon og formidling av lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt. Dette kan igjen styrke lokalradioenes demokratiske funksjon i sine lokalsamfunn og legge til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet.

Medietilsynet mener den offentlige støtten bør avgrenses til å dekke en andel av nettokostnadene knyttet til innsatsfaktorene for å realisere produksjon av lokalt nyhets- og aktualitetsstoff og samfunnsdebatt. Dette kan være i form av egne redaksjonelt ansatte som skal produsere nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt eller kostnader knyttet til kjøp av eksterne journalistiske produksjoner innenfor denne type stoffområder. For å kvalifisere for

²⁵⁴ NLRs rapport: «Kartlegging av offentlige tilskuddsordninger for lokale medier», sent Medietilsynet som en del av NLRs uttalelse til denne utredningen

²⁵⁵ NLRs rapport *Lokalradios bidrag til mediemangfoldet. 40 år i ytringsfrihetens tjeneste*, sendt Medietilsynet som en del av NLRs uttalelse til denne utredningen

²⁵⁶ https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/2020/mediemangfoldsregnskapet-2020/201216-avsendermangfold_desember_2020_oppdateret.pdf

ordningen bør søkeren etter Medietilsynets vurdering ha ansatt minimum ett redaksjonelt årsverk som er dedikert til produksjon av lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt.

Medietilsynet peker på at målgruppen for en slik driftstilskuddsordning bør utredes nærmere, men et utgangspunkt kan være at ordningen omfatter radiovirksomheter som har lokalradiokonsesjon på FM eller DAB og som har redaksjonelt ansatte som driver med journalistisk produksjon og formidling av lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt. Det må videre stilles krav om at lokalradiovirksomheten har en ansvarlig redaktør i tråd med bestemmelsene i Redaktørplakaten. Medietilsynet foreslår ikke å inkludere tilbydere av lokal-tv i den nye driftstilskuddsordningen. Det vises til at tilskuddet til lokale programproduksjoner foreslås videreført, og at lokal-tv-virksomhetene i stor grad har evnet å nyttiggjøre seg disse tilskuddsmidlene. Lokal-tv-aktørene er en liten og uensartet gruppe, der det er store forskjeller i driftsgrunnlag og økonomi. Det er derfor også utfordrende å lage en driftstilskuddsmodell som er tilstrekkelig treffsikker for disse aktørene. Videre viser den økonomiske utviklingen hos lokal-tv-aktørene at disse har hatt en meget god lønnsomhet de siste årene, med en samlet driftsmargin på mer enn ti prosent. Store deler av dette gode resultatet skyldes én aktør, men også sett bort i fra denne aktøren har lokal-tv-virksomhetene et lite samlet driftsoverskudd for 2020, se 5.2.5.2.

Basert på innspill fra NLR anslår Medietilsynet at et femtitalls lokalradioer kan være aktuelle for tilskudd fra denne ordningen. Videre anslår Medietilsynet, basert på innspill fra NLR og lønnsstatistikk fra Norsk Journalistlag for kringkastingsmedier²⁵⁷, at direkte lønnskostnader for ett årsverk kan ligge mellom 500 000 til 600 000 kroner. Basert på at et femtitalls lokalradioer vurderes å være potensielle søkere til ordningen, vil en full dekning av nettokostnader for ett redaksjonelt årsverk utgjøre mellom 25 til 30 millioner kroner. Medietilsynet presiserer at det kun bør være en viss andel av nettokostnader knyttet til redaksjonelle årsverk eller innkjøp av ekstern innholdsproduksjon som bør dekkes. Flere av radioene kan også få avkortet tilskudd dersom det innføres vilkår om støttetak eller terskel knyttet til driftsmargin, se nedenfor. Medietilsynet vurderer på denne bakgrunn at en bevilgning på om lag 20 millioner kroner er i en størrelsesorden som kan gi en slik ny tilskuddsordning ønsket effekt i form av økt produksjon av lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt i lokalradiovirksomheter.

For å sikre at tilskuddsmidlene blir benyttet til produksjon og formidling av lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt må ordningen inneholde vilkår om bruken av midlene, krav til organisering og rapporteringsplikt i form av framleggelse av årsregnskap. Videre bør det vurderes å stille vilkår knyttet til utbytte, overskudd og driftsmargin for å sikre at medier som ikke har et reelt støttebehov, heller ikke mottar tilskudd. Det kan også vurderes et tilskuddstak for å sikre at støtteintensiteten ikke blir for høy. Størrelsen på et slikt eventuelt tak må i så fall utredes nærmere.

Radiovirksomhetene som mottar driftstilskudd fra ordningen om lokal journalistisk produksjon, bør utelukkes fra å kunne motta tilskudd til lokale programproduksjoner og driftstilskudd til minoritetsradioer ettersom tilskuddsformålene til dels er overlappende.

²⁵⁷ https://www.nj.no/wp-content/uploads/2021/09/Lonnsstatistikk-2020_NJ.pdf

Før en slik driftstilskuddsordning opprettes er det etter Medietilsynets vurdering nødvendig å gjennomføre empirisk baserte innholdsanalyser i lokalradioene. Dette bør gjøres for å etablere et nullpunkt som effektene den nye driftsstøtten har på den journalistiske produksjonen i lokalradioene, kan vurderes opp mot på et senere tidspunkt. Medietilsynet anbefaler at ordningen evalueres i forkant av fastsettelsen av de neste fireårige styringssignalene for den direkte mediestøtten. Evalueringen bør kunne svare på om den nye støtten har ført til økt lokal journalistisk produksjon og formidling av lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt og hvilke bidrag ulike lokalradioaktører gir til det samlede norske mediemangfoldet.

Dersom det innføres en ny driftsstøtte til lokal journalistisk produksjon i lokalradio, må det gjøres en vurdering av om ordningen må notifiseres til ESA. Det må også i så tilfelle tas inn en ny formålsbestemmelse i mediestøtteloven, se forslag til ny § 8a i punkt 15.1.6.

12.11 Endringer i økonomiske rammer og bevilgning

Bevilgningen for tilskudd til lokale lyd- og bildemedier utgjør 21 053 000 kroner i 2021. I Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2022 foreslås bevilgningen satt til 21 600 000 kroner.

Medietilsynet foreslår enkelte endringer som får betydning for tilskuddsordningens framtidige økonomiske rammer og bevilgning. Forslagene innebærer en økning i den samlede bevilgningen til lokale lyd- og bildemedier på 26 millioner kroner årlig, fra 21 millioner kroner i 2021 til 47 millioner kroner. Nedenfor redegjøres for hvordan økningen fordeler seg på de ulike støtteformålene.

- **Ny driftstilskuddsordning for styrket lokal journalistisk produksjon i lokalradio:** Medietilsynet foreslår å opprette en egen tilskuddsordning for å styrke den lokale journalistiske produksjonen av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt i lokalradio. Støttebehovet for en slik ny ordning anslås til 20 millioner kroner årlig etter foreslåtte kriterier.
- **Økt støtte til digitalisering av lokalradio:** Støtten til digitalisering av lokalradio foreslås økt. Økningen gjelder driftstilskudd til lokalradio og anleggskonsesjonærer for digitale lokalradionett. Det økte støttebehovet er beregnet til fem millioner kroner årlig.
- **Økt støttetak for driftstilskudd for etniske og språklige minoriteter:** Det er i dag et tilskuddstak på 75 000 kroner i driftstilskudd til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper. Tilskuddstaket foreslås økt til 200 000 kroner. Forslaget antas å koste årlig 1 million kroner, som må dekkes ved økning i bevilgningen.
- **Redaktørstyrte audiovisuelle bestillingstjenester og podkaster kan søke støtte til programproduksjon og kompetansehevende tiltak:** Medietilsynet foreslår at audiovisuelle bestillingstjenester og podkaster som er redaktørstyrt og som har et innhold som retter seg mot et lokalt publikum, bør kunne søke om å få tildelt tilskudd til programproduksjon og kompetanseheving. Ettersom flere aktører enn i dag kan



søke disse tilskuddskategoriene, foreslår Medietilsynet å øke bevilgningen noe for å unngå at endringen får en omfordelende effekt. Det foreslås en samlet økt bevilgning på 0,5 millioner kroner.

- **Overføre tilskudd til utviklingsprosjekter til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier:** Det er i dag mulig å søke om støtte til utviklingsprosjekter fra ordningen for tilskudd til lokale lyd- og bildemedier. Dette formålet foreslås tatt ut og overført til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Beregnet årlig innsparte midler i ordningen for tilskudd til lokale lyd- og bildemedier er 0,5 millioner kroner, mens ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd økes tilsvarende.

Tabell 75 – forslag til endringer i økonomiske rammer og bevilgning (tall i hele kroner)

Bevilgning (årlig)	Beløp
Bevilgning 2021	21 053 000
Forslag til endringer i årlig bevilgning	Beløp
Økning på grunn av forslag om å opprette en egen driftstilskuddsordning for lokalradio	20 000 000
Økning på grunn av forslag om å øke bevilgningen til digitalisering av lokalradio (driftstilskudd)	5 000 000
Økning på grunn av forslag om økt driftstilskudd til lokalradio for etniske og språklige minoritetsradioer	1 000 000
Økning på grunn av forslag om at audiovisuelle bestillingstjenester og podkaster (redaktørstyrte) skal kunne få tilskudd til programproduksjon og kompetansehevende tiltak	500 000
Reduksjon på grunn av forslag om å flytte den delen av ordningen som gjelder tilskudd til utviklingstiltak til innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier	-500 000
Forslag til ny bevilgning	47 053 000



**13 Innovasjons- og utviklingstilskudd
til nyhets- og aktualitetsmedier**

Innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier er en prosjektbasert støtteordning. Målet med ordningen er å styrke mediemangfoldet og den opplyste offentlige samtalen ved å gjøre det lettere for kvalifiserte nyhets- og aktualitetsmedier å digitalisere og drive innovasjon. Ordningen skal særlig stimulere til redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling i små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier. Bevilgningen til ordningen er 20,9 millioner kroner i 2021. Regjeringen har foreslått 20,9 millioner kroner til ordningen for 2022.

Konklusjoner

Medietilsynets vurdering av tilskuddsordningens treffsikkerhet og måloppnåelse:

- En av de største utfordringene nyhetsmediene står overfor, er å tilpasse seg endringene i brukervaner og inntektsstrømmer, og å håndtere overgangen til digital publisering. Medienes innovasjons- og omstillingsevne har dermed betydning for å fremme mediemangfoldet og den opplyste offentlige samtalen i tiden framover.
- Tilskuddsordningen til innovasjons- og utviklingstilskudd har god treffsikkerhet.
- Innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier har gode effekter både for tilskuddsmottakerne og samfunnet. Støtten bidrar til innovasjon og utvikling hos mottakerne, og i tillegg har flere prosjekter overføringsverdi for andre. Hovedvekten av tilskuddsmottakerne rapporterer om gjennomførte prosjekter som har gitt virksomheten noe mer enn de hadde i utgangspunktet. Flere rapporterer om vesentlig læring og økt digital kompetanse. Dette kan igjen bidra til å styrke formålet om økt mediemangfold og en opplyst offentlig samtale.
- Medietilsynet foreslår å gjøre noen endringer i innretningen av ordningen for å øke treffsikkerheten og måloppnåelsen ytterligere, se under anbefalinger.

Anbefalinger

- Medietilsynet foreslår å utvide ordlyden i forskriften, slik at nisjepublikasjoner som inneholder nyhets-, aktualitets- og debattstoff om politikk eller samfunnsliv, herunder økonomi og kultur, kan motta innovasjons- og utviklingstilskudd. Den journalistiske dekningen må imidlertid være innrettet mot et allment publikum, og ikke mot et snevrere interessefellesskap, som for eksempel fag- eller bransjefellesskap, for at mediet skal være støtteberettiget. Medietilsynet foreslår at den midlertidige økningen av bevilgningen på ti millioner kroner som i dag er forbeholdt medier som rammes av færre postomdelingsdager, beholdes i ordningen og benyttes til de andre formålene i ordningen.
- Medietilsynet foreslår en lavere egenandel for små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier, slik at offentlig støtte til prosjekter som retter seg mot disse mediene, økes fra inntil 50 prosent til inntil 75 prosent av prosjektets totale kostnader.
- Medietilsynet foreslår at tilskudd til utviklingsprosjekter i ordningen om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier overføres til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier. Etter Medietilsynets vurdering bidrar endringen til å øke treffsikkerheten for ordningene samlet sett. I tillegg blir det tydeligere for søkerne hvilken tilskuddsordning som omfatter hvilke typer prosjekter.

13.1 Tilskuddsordningens formål og målgruppe

13.1.1 Formål

Tilskuddsordningen er regulert av forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier av 26. juni 2018 nr. 1033 (heretter «forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd» eller «forskriften»). Formålet til ordningen går fram av forskriften § 1:

«Tilskuddsordningen skal fremme mediemangfold og en opplyst offentlig samtale gjennom å stimulere til redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling hos nyhets- og aktualitetsmedier.

Ordningen skal særlig fremme redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling i små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier.»

Kulturdepartementet viste i høringsnotatet fra 2018, som var forarbeidene til ordningen²⁵⁸, til at mindre, uavhengige medieaktører har mindre ressurser til omstilling enn større aktører. Departementet framholdt på denne bakgrunn at innovasjonsordningen særlig burde fremme journalistisk innovasjon og digitalisering i lokalmedier. I formålsbestemmelsen er det derfor slått fast at ordningen særlig skal fremme «redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling i små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier». Med små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier menes nyhets- og aktualitetsmedier som dekker et mindre lokalt marked, og som har begrensede muligheter til å finansiere innovasjons- og utviklingsprosjekter på egenhånd. Medietilsynet har definert små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier som aviser med opptil 6 000 i opplag eller som lokale radio- og tv-kanaler. Kulturdepartementet har imidlertid framholdt i høringsnotatet at dette likevel ikke betyr at ordningen er begrenset til innovasjons- og utviklingsprosjekter initiert av små, lokale medier, da det også er et stort behov for innovasjon og utvikling i mediebransjen ellers. Prosjekter som initieres av større medier kan være viktige drivere for innovasjon og utvikling i hele bransjen.

I mediestøtteleven er formålsbestemmelsen for innovasjons- og utviklingstilskuddet utformet med samme innhold, og med tilsvarende ordlyd, som i forskriften om innovasjons- og utviklingstilskudd. Formålsbestemmelsen er inntatt i lovens § 7, og lyder:

«Innovasjons- og utviklingstilskuddet skal fremme mediemangfold og en opplyst offentlig samtale gjennom å stimulere til redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling hos nyhets- og aktualitetsmedier, særlig i små, lokale medier.»

13.1.2 Målgruppe

Forskriften om innovasjons- og utviklingstilskudd har vilkår knyttet til hvilke aktører som er støtteberettiget i § 2. Bestemmelsens bokstav a) fastsetter at kun nyhets- og aktualitetsmedier som har som hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling av

²⁵⁸ Høringsnotat – innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier fra Kulturdepartementet, 27. februar 2018, punkt 6 på side 5. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--innovasjons-og-utviklingstilskudd-til-nyhets-og-aktualitetsmedier/id2591304/>

nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten, kan motta tilskudd etter ordningen. Videre omtaler bokstav b) det såkalte «breddekravet», som innebærer at det stilles krav om at nyhets- og aktualitetsmediet som søker om midler, må inneholde et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Bokstav c) stiller krav om at mediet må ha en ansvarlig redaktør med status som svarer til bestemmelsene i Redaktørplakaten. Etter forskriften kan både tekstbaserte medier og lyd- og bildemedier få støtte etter ordningen. I tillegg kan kvalifiserende medier som produserer audiovisuelle bestillingstjenester og podkaster søke om midler.

I motsetning til produksjonstilskuddet, hvor det stilles krav om at mediet må ta betalt, kan også gratismedier, løssalgsaviser og nyetablerte medier søke om tilskudd gjennom denne ordningen, så lenge de oppfyller de øvrige vilkårene i forskriften. Flere kan også søke sammen, eller den som søker, kan samarbeide med aktører utenfor bransjen for å realisere prosjektet. Dette kan ofte være hensiktsmessig for å få til gode og velutviklede prosjekter. For mange medier er det nødvendig med samarbeidspartnere for å ha nok ressurser, finansiering og kompetanse til å gjennomføre et innovasjons- og utviklingsprosjekt. Den som søkeren samarbeider med utenfor bransjen, trenger ikke å oppfylle de nevnte vilkårene i forskriftens § 2.

13.2 Bakgrunn og historikk

Endringer i brukervaner og inntektsstrømmer, samt overgangen til digital publisering, innebærer at tradisjonelle nyhetsmedier har et betydelig innovasjons- og utviklingsbehov. En innovasjonsrettet tilskuddsordning ble foreslått i NOU 2017:7 *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*, der Mediemangfoldsutvalget mente at en ny innovasjonsrettet tilskuddsordning kunne styrke norske redaksjonelle medier og norsk journalistikk i konkurransen med globale aktører. Videre mente utvalget at en slik ordning også kunne bidra til å fremme kompetanseheving, prosesser, innovasjon og metode i produksjon og publisering.

Regjeringen fulgte opp forslaget, og Kulturdepartementet sendte forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier på høring 28. februar 2018. Forskriften trådte i kraft 1. juli 2018.

Medietilsynet fikk ansvar for å forvalte tilskuddsordningen, og tildelte midler fra ordningen første gang i 2018. Totalt er det så langt fordelt midler fra ordningen fire ganger, fra 2018 til og med 2021.

13.3 Nøkkeltall

13.3.1 Samlet bevilgning

Søkere til ordningen søker om et bestemt beløp for sitt prosjekt. Det totale omsøkte beløpet har samtlige år vært høyere enn midlene i ordningen. Tabell 76 viser bevilgning og omsøkt beløp for årene 2018–2021 (avrundet til millioner kroner). Beløpene inkluderer samtlige søknader, også fra søkere som ikke kvalifiserer for ordningen. Dette innebærer at beløpene ikke representerer det reelle behovet for midler.

Tabell 76 – samlet bevilgning og omsøkt beløp 2018–2021 (avrundet til millioner kroner). Foreslått bevilgning for 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Bevilgning	7 000 000	10 000 000	20 250 000	20 898 000	20 900 000
Omsøkt beløp	32 000 000	15 000 000	27 000 000	44 000 000	Ikke aktuelt

Kilde: Årlige budsjettproposisjoner til Stortinget fra Kulturdepartementet, Innst. 14 S for de enkelte budsjettår, Innst. fra Stortinget om revidert nasjonalbudsjett og om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer for de enkelte budsjettår, Medietilsynet.

13.3.2 Antall søkere og tildeling

Tabell 77 – antall søknader og tildeling 2018–2021

	2018	2019	2020	2021
Antall søknader	71	36	53	89
Innvilgede søknader	18	23	40	53

Kilde: Medietilsynet

13.3.3 Prioriteringer

Det går fram av forskriften at tilskudd særlig skal fremme redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling i små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier. I tillegg har Kulturdepartementet fastsatt enkelte prioriteringer for ordningen.

Fra 2020 økte bevilgningen med ti millioner kroner på bakgrunn av endringer i postloven²⁵⁹. Midlene skulle komme medier til gode som ble særlig rammet av endringene med færre postomdelingsdager. Økningen gjelder for en overgangsperiode, men det er ikke fastsatt hvor lang overgangsperioden skal være.

Kulturdepartementet fastsatte i tillegg at tjenester rettet mot personer med funksjonsnedsettelse og prosjekter rettet mot særlige grupper som innvandrere og språklige minoriteter, skulle prioriteres i 2020. Disse prioriteringene ble videreført i 2021.

²⁵⁹ Kulturdepartementet. Prop. 1 S (2019–2020): proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/218e2d95e8e54cf685d3aaeba909ef44/no/pdfs/prp201920200001kuddpdfs.pdf>

Etter forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd § 8 kan Medietilsynet, etter råd fra fagutvalget (se informasjon om fagutvalget under punkt 13.4.3), velge å fastsette prioriterte satsingsområder eller hensyn i forbindelse med kunngjøring av tilskudd. Denne adgangen er imidlertid ikke benyttet i årene 2018–2021.

13.4 Tildelingskriterier

Tilskuddsordningen avgrenses dels ved egenskaper ved mottakeren og dels ved kvalitative sider ved det omsøkte prosjektet. Forskriftens § 2 regulerer hvilke aktører som kan motta tilskudd etter ordningen, som beskrevet i punkt 13.1.2. Forskriftens § 3 definerer hvilke prosjekter det kan gis tilskudd til.

13.4.1 Støtteberettigete prosjekter

Det framgår av forskriftens § 3 at det kan gis tilskudd til innovasjons- og utviklingsprosjekter som enten

4. utvikler redaksjonelt innhold, eller
5. utvikler eller implementerer nye løsninger for produksjon, publisering, spredning eller konsum av redaksjonelt innhold.

Det kan også gis tilskudd til forprosjekter for utvikling av slike innovasjons- og utviklingsprosjekter. Prosjekter som kan vise til innholdsrettet innovasjon framfor rene redaksjonelle kapasitetsøkninger, tekniske oppgraderinger eller kjøp av utstyr, stiller sterkere i utvelgelsesprosessen.

13.4.2 Skjønnsmessig vurdering av prosjektene

Dersom søkeren oppfyller de nevnte vilkårene i §§ 2 og 3, gjør Medietilsynet en skjønnsmessig vurdering av hvilke prosjekter som er best utviklet opp mot øvrige søknader, hvilke prosjekter som har størst overføringsverdi for andre, og sannsynligheten for at prosjektet skal lykkes.

13.4.3 Søknad og fordeling

Medietilsynet forvalter ordningen for innovasjon og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, og tilskudd tildeles etter søknad.

Et fagutvalg bistår Medietilsynet i vurderingen av søknadene ved å utarbeide et forslag til fordeling av midlene, jf. forskriftens § 5. Fagutvalget vurderer først om søknadene faller innenfor ordningen og prioriteringene. Medietilsynet vurderer deretter om vilkårene er oppfylt, beslutter hvilke prosjekter som skal prioriteres og fatter vedtak.

13.4.4 Klage

Søkere kan klage på vedtak fattet av Medietilsynet. Medieklagenemnda er klageinstans.

Medietilsynet har mottatt kun to klager i de fire årene ordningen har eksistert. I begge sakene har Medieklagenemnda opprettholdt Medietilsynets vedtak.

13.4.5 Krav til etterfølgende rapportering

Etter forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd § 9 skal tilskuddsmottakerne så snart som mulig, og senest innen rapporteringsfristen fastsatt i tilskuddsbrevet, rapportere til Medietilsynet om gjennomføringen av prosjektet. Rapporten skal gjøre rede for om tiltaket er gjennomført i tråd med forutsetningene for tilskuddet. Videre skal regnskap som viser disponering av tilskuddet, sammenholdt med totalbudsjett, vedlegges rapporten. For tilskudd over 400 000 kroner skal regnskapet i tillegg være revidert av statsautorisert eller registrert revisor. Medietilsynet har ansvar for kontroll med tilskuddsmottakers rapportering.

Medietilsynet har mottatt rapportering for tilskudd tildelt i 2018 og i 2019. Tilskudd tildelt i 2020 hadde rapporteringsfrist 1. september 2021, men flere tilskuddsmottakere har fått utsatt frist på grunn av prosjektforsinkelser som følge av koronapandemien. Tilskudd tildelt i 2021 har rapporteringsfrist 1. september 2022.

13.5 Tilskuddsordningens treffsikkerhet

13.5.1 Når tilskuddsordningen fram til riktig gruppe mottakere?

Tilskuddsordningens målgruppe er de brede redaktørstyrte nyhets- og aktualitetsmediene med hovedformål å drive journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten. Kulturdepartementet uttalte i forarbeidene til ordningen²⁶⁰ at begrunnelsen for valg av målgruppe er at medier som oppfyller disse vilkårene, har en særskilt rolle i å legge til rette for offentlig samtale og debatt, i tråd med formålet med ordningen. I formålsbestemmelsen er det slått fast at ordningen særlig skal fremme «redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling i små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier». Med små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier menes nyhets- og aktualitetsmedier som dekker et mindre lokalt marked, og som har begrensede muligheter til å finansiere innovasjons- og utviklingsprosjekter på egenhånd.

Erfaringene har vist at arbeidet med å vurdere søknadene er krevende. En del prosjekter har vært utydelig beskrevet, og i enkelte tilfeller har det vært glidende overganger mellom driftskostnader og projektkostnader. Medietilsynet vurderer at det er viktig å ikke kreve så omfattende søknader at potensielle søkere velger å la være å søke. Det er ofte små lokalmedier med få ressurser som søker, og som både har lite tid og ressurser å bruke på en søknad om innovasjonstilskudd. Til gjengjeld får de ofte mye ut av tildelte midler. Det er

²⁶⁰ Høringsnotat – innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier fra Kulturdepartementet, 27. februar 2018. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---innovasjons-og-utviklingstilskudd-til-nyhets-og-aktualitetsmedier/id2591304/>

imidlertid viktig at søknadene inneholder tilstrekkelig informasjon til at prosjektene det søkes tilskudd til, kan vurderes opp mot kriteriene som er fastsatt for ordningen.

I samtlige tildelinger har små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier blitt prioritert. I 2021 fikk denne gruppen totalt ni millioner kroner, som tilsvarer litt over 40 prosent av midlene som ble tildelt.

Medietilsynet har også erfart at en del søkere ikke oppfyller vilkårene i forskriftens § 2, og derfor faller utenfor ordningen. I 2021 kom det totalt 89 søknader. Av disse ble åtte søknader, om lag ni prosent av søknadsmassen, avslått fordi søkerne ikke oppfylte vilkårene i forskriftens § 2.

Medietilsynet har kommet til at tilskuddsordningen har god treffsikkerhet.

13.5.2 Treffsikkerheten for tilskuddsordningens prioriterte områder

Kulturdepartementet har som nevnt i punkt 13.3.3 fastsatt prioriterte områder for ordningen for tilskuddsårene 2020 og 2021. Medietilsynet vil her vurdere treffsikkerheten for de prioriterte områdene.

13.5.2.1 Prioritering knyttet til endringer i postloven

Fra 1. juli 2020 ble antall postomdelingsdager redusert til annenhver dag. Færre omdelingsdager gjør at avisabonnenter i områder uten egne avisbudnett risikerer å ikke få avisen levert den dagen den kommer ut. Staten har derfor kjøpt avisombæring i disse områdene tre faste ukedager i tre år fra loven trådte i kraft.²⁶¹ Avisene blir derfor rammet av færre omdelingsdager først i 2023, og får dermed tid og mulighet til å omstille seg.

Innovasjons- og utviklingstilskuddet ble økt med ti millioner kroner i 2020. Midlene skulle innrettes mot digitalisering og omstilling i en overgangsperiode i medier som særlig berøres av endringene i postloven.²⁶² Prioriteringen ble videreført i 2021. Medietilsynet erfarte at det i 2021 ikke var tilstrekkelig med gode nok søknader til å bruke opp denne potten. Til sammen ble det tildelt åtte millioner kroner til 14 prosjekter innenfor denne prioriteringen i 2021.

Medietilsynet har kommet til at det er høy grad av treffsikkerhet for prioriteringen knyttet til endringer i postloven, da samtlige søkere som mottar tilskudd etter denne prioriteringen, er særlig rammet av endringene med færre postomdelingsdager. Imidlertid vurderer Medietilsynet at beløpet som er avsatt til prioriteringen, har vært noe høyt i 2021, sett opp mot antatt behov (basert på kvalifiserte søknader). Endringsforslag knyttet til dette er inntatt i punkt 13.7.

²⁶¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/sd/pressemeldinger/2019/ny-postlov-post-annankvar-dag-i-vekedagane--okonomisk-stotte-til-omstilling-i-distriktsmedier-i-ein-overgangsperiode/id2641729/>

²⁶² Samferdselsdepartementet: Prop. 102 L (2018–2019) Endringer i postloven. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-102-l-20182019/id2640673/>

13.5.2.2 Prioriteringer knyttet til prosjekter som rettet seg mot særlige grupper som innvandrere og språklige minoriteter, og tjenester for personer med funksjonsnedsettelse

Kulturdepartementet fastsatte at Medietilsynet i søknadsbehandlingen for 2020 skulle prioritere prosjekter som rettet seg mot særlige grupper som innvandrere og språklige minoriteter, og tjenester for personer med funksjonsnedsettelse. Prioriteringene ble videreført i 2021. Tabell 78 viser antall innkomne og innvilgede søknader, samt tildelt tilskudd, fordelt på prioriteringene «særlige grupper som innvandrere og språklige minoriteter» og «tjenester for personer med funksjonsnedsettelse».

Tabell 78 – innkomne og innvilgede søknader, tildelt tilskudd og andel av total bevilgning for 2020 og 2021

	År	Antall innkomne søknader	Antall innvilgede søknader	Tildelt tilskudd, kroner	Andel av total bevilgning
Innvandrere og språklige minoriteter	2020	6	6	628 000	3,1 %
	2021	11	7	2 692 752	12,9 %
Funksjonsnedsettelse	2020	1	0	0	-
	2021	2	1	240 000	1,2 %

Kilde: Medietilsynet

Som det kommer fram av tabellen, er det tildelt vesentlig mer midler til prosjekter i kategorien «særlige grupper som innvandrere og språklige minoriteter», enn til prosjekter i kategorien «tjenester for personer med funksjonsnedsettelse». Medietilsynets erfaringer etter to søknadsrunder med disse prioriteringene er at det kommer relativt få søknader i kategorien «tjenester for personer med funksjonsnedsettelse».

Medietilsynets har så langt erfart at søknadene som retter seg mot særlige grupper som innvandrere og språklige minoriteter, og tjenester for personer med funksjonsnedsettelse, i stor grad kan sies å kjempe for en sak i samfunnet, ønske å fremme et budskap eller en ideologi, eventuelt å aksjonere for holdninger, heller enn å fremme uavhengig journalistikk. Dette kan skyldes at ordningen og prioriteringene har forskjellig innretning, og at det er vanskelig å få søkere som både oppfyller forskriftens vilkår og samtidig er innenfor prioriteringene.

Medietilsynet har videre erfart at det har vært søkt om midler til gode prosjekter som retter seg mot særlige grupper som innvandrere og språklige minoriteter og tjenester for personer med funksjonsnedsettelse, men fra søkere som ikke omfattes av tilskuddsordningen.

Medietilsynet har på dette grunnlag funnet at det ikke ser ut til å være tilstrekkelig treffsikkerhet for de prioriterte områdene knyttet til prosjekter som rettet seg mot særlige grupper som innvandrere og språklige minoriteter, og tjenester for personer med funksjonsnedsettelse. Prioriteringene har imidlertid kun vært gjeldende i to år. Medietilsynet vurderer derfor at det er for tidlig å konkludere med at prioriteringene ikke har fungert etter

hensikten. Tilsynet har imidlertid noen alternativer som kan vurderes på sikt, og som kan bidra til å øke treffsikkerheten for disse to prioriteringene.

Et tiltak for å øke treffsikkerheten kan være å senke terskelen for å innvilge støtte til disse prosjektene ved å gi unntak fra de generelle vilkårene i § 2. I slike tilfeller kan det for eksempel oppstilles egne, mer lempelige vilkår for prosjekter innenfor disse prioriteringene. Alternativt kan det innføres en dispensasjonsregel som hjemler dispensasjonsadgang fra forskriftens § 2 i visse tilfeller. Medietilsynets vurdering er imidlertid at dette kan bidra til å vanne ut ordningen, ved at den kan framstå mindre innrettet mot nyhets- og aktualitetsmedier.

Alternativt kan midler til disse to gruppene overføres til andre statlige etater, som Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) for særlige grupper som innvandrere og språklige minoriteter, og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) for tjenester for personer med funksjonsnedsettelse. IMDi er et fagdirektorat, forvaltningsorgan og nasjonalt kompetansesenter med ansvar for integreringsfeltet, mens Bufdir er et fagdirektorat for likestilling og ikke-diskriminering. Det har foreløpig vist seg krevende å tildele midler til prosjekter som retter seg mot særlige grupper som innvandrere og språklige minoriteter, og til tjenester for personer med funksjonsnedsettelse. I ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd er det, i tillegg til bestemte vilkår i forskriften, også et krav om at det skal være innovasjon og/eller utvikling. Kanskje kan andre ordninger som ikke har tilsvarende krav, i større grad nå ut til de aktuelle målgruppene.

Medietilsynet velger imidlertid å ikke foreslå noen konkrete ordninger knyttet til denne delen av ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd nå.

13.5.3 Blir tilskuddet brukt i samsvar med intensjonen og tildelingskriteriene for tilskuddsordningen (korrekt ressursanvendelse)?

Forskriften stiller krav om at det skal være en detaljert beskrivelse av prosjektet det søkes tilskudd til. Medietilsynets erfaring er at det er stor variasjon i kvaliteten på søknadene om midler fra ordningen. Noen søknader er kun korte notater, mens andre har utfyllende prosjektbeskrivelser.

Etter Medietilsynets vurdering viser rapporteringen i etterkant at prosjektene i stor grad blir gjennomført etter planen, og at tilskuddet derfor blir brukt i samsvar med de faktiske tildelingene, se mer om dette i punkt 13.6.1. Medietilsynet har vurdert forslag til endringer i punkt 13.7 og 13.8, som kan øke ordningens treffsikkerhet.

13.6 Måloppnåelse

Departementet framholdt i forarbeidene til ordningen at det overordnede formålet bør være å bidra til å fremme mediemangfold og en offentlig opplyst samtale, jf. infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd, i tråd med Mediemangfoldsutvalgets anbefaling.²⁶³

Mediemangfoldsutvalget pekte på at en av de største utfordringene nyhetsmediene står overfor, er å tilpasse seg endringene i brukervaner og inntektsstrømmer, og å håndtere overgangen til digital publisering. Kulturdepartementet vurderte på dette grunnlaget at medienes innovasjons- og omstillingsevne trolig har stor betydning for å fremme mediemangfoldet og den opplyste offentlige samtalen i tiden framover.

Innovasjonsbegrepet blir i faglitteraturen definert som en vellykket implementering av nye ideer, produkter, prosesser eller tjenester.²⁶⁴ En innovasjon må skape verdi på en eller annen måte, og kan omfatte både inkrementelle (små) og radikale (store) innovasjoner. For bedrifter skapes verdien ofte i form av økt omsetning og bedre lønnsomhet, men verdien kan også være samfunnsnytte. I denne forbindelsen kan økt konsum av nyheter være en verdi i seg selv.

Ordet «utvikling» bidrar til å senke terskelen og inkludere tiltak som er nye for den som gjennomfører tiltaket, uten at det nødvendigvis er innovasjon for andre.

13.6.1 Hvilke resultater og effekter gir tilskuddsordningen for målgruppen?

Så langt har Medietilsynet mottatt rapportering for midler tildelt i 2018 og 2019. Rapportene viser at prosjektene i stor grad blir gjennomført etter planen, og at tilskuddet derfor blir brukt i samsvar med de faktiske tildelingene.

Hovedvekten av tilskuddsmottakerne rapporterer om gjennomførte prosjekter som har gitt virksomheten noe mer enn de hadde i utgangspunktet. Flere rapporterer om vesentlig læring og økt digital kompetanse.

13.6.1.1 Rapportering for midler tildelt i 2018

For tilskuddsåret 2018 fikk 18 prosjekter innvilget tilskudd. Én tilskuddsmottaker tilbakebetalte hele tilskuddsbeløpet, da søkeren ikke hadde fått utnyttet midlene til riktig formål. I tillegg ble ett medium som hadde mottatt tilskudd, lagt ned. Utover tilskuddsmottakeren som tilbakebetalte beløpet, rapporterte ingen at de ikke hadde fått utnyttet tildelte midler til riktig formål. Imidlertid fikk enkelte prosjekter utsatt frist på grunn av behov for mer tid.

Flere av prosjektene som fikk midler i 2018, innebar digitalisering av innhold, utarbeidelse av digitale produksjonsplattformer, videreutvikling av databaserte arbeidsmetoder og liknende.

²⁶³ Høringsnotat – innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier fra Kulturdepartementet, 27. februar 2018, kapittel 6 «Merknader til de enkelte bestemmelsene», «Til § 1. Formål». Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---innovasjons--og-utviklingstilskudd-til-nyhets--og-aktualitetsmedier/id2591304/>

²⁶⁴ Amabile, 1988; Hurley og Hult, 1998; Thompson, 1965

Hovedvekten av tilskuddsmottakerne rapporterte om gjennomførte prosjekter som hadde gitt positiv effekt for virksomheten. Flere rapporterte om vesentlig læring og økt digital kompetanse. Det var noe varierende i hvilken grad støttedmottakerne hadde lyktes med prosjektet, men hovedtyngden rapporterte at de ville fortsette arbeidet utover prosjektperioden. Dette var typisk for prosjekter med bevegelig målsetting, som for eksempel jobbet for å nå unge lesere eller generelt øke antall abonnenter.

Medietilsynet jobber med å forbedre struktur og form for rapportering på tilskuddsfeltet, og kan fra 2022 få ut bedre og mer utfyllende statistikk for tildelingene. Dette kan igjen gjøre evalueringen av tilskuddsordningen bedre.

13.6.1.2 Rapportering for midler tildelt i 2019

For tilskuddsåret 2019 fikk 23 prosjekter innvilget tilskudd. Per september 2021 har Medietilsynet mottatt rapportering for 20 av prosjektene. For samtlige av disse prosjektene rapporteres det om positive effekter. Foreløpig har ingen av søkerne som fikk tildelt midler i 2019, tilbakebetalt midler eller avbrutt prosjektet. Imidlertid har flere fått utsatt rapporteringsfrist på grunn av behov for mer tid. Blant annet har koronapandemien gitt enkelte utfordringer med å ferdigstille prosjekter i tide.

Mange av søkerne som fikk midler i 2019, var små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier. Flere av prosjektene gjaldt bistand til digitalisering og utvikling. Andre prosjekter hadde som mål å utvikle nye publiseringsplattformer, som for eksempel podkaster, eller å tiltrekke seg yngre lesere.

13.6.2 Hvilke resultater og effekter gir tilskuddsordningen for samfunnet?

Tilskuddsordningen har ikke vært evaluert siden den ble opprettet i 2018. Når Medietilsynet vurderer måloppnåelsen, ser Medietilsynet på sluttrapportene for prosjekter som har fått støtte. Ettersom Medietilsynet ikke har mottatt rapportering for samtlige midler mottatt i 2020 og rapporteringsfristen for 2021 først var 1. september 2022, er vurderingen gjort på bakgrunn av mottatte rapporter for midler tildelt i 2018 og 2019.

Mange små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier har fått støtte til – og har gjennomført innovasjons- og utviklingsprosjekter som er viktige for deres utvikling og vekst.

Medietilsynets generelle inntrykk, basert på mottatte rapporter, er at de aller fleste prosjektene når målene for tilskuddsordningen. Rapportene viser at hovedtyngden av tiltakene er utført slik de er beskrevet i søknaden. Enkelte prosjekter må justeres noe, basert på at det framkommer ny kunnskap eller informasjon underveis. Dette er ikke unaturlig for innovasjons- og utviklingsarbeid. De aller fleste støttedmottakerne rapporterer om økt kompetanse, vesentlig læring og utvikling, særlig digitalt, og at dette kan brukes videre.

På bakgrunn av rapporteringen fra tilskuddsmottakerne vurderer Medietilsynet at formålet med ordningen oppnås. Støtten bidrar til innovasjon og utvikling hos mottakerne, og i tillegg

har flere prosjekter overføringsverdi for andre. Dette kan igjen bidra til å styrke formålet om økt mediemangfold og en opplyst offentlig samtale.

Medietilsynet foreslår likevel enkelte tilpasninger i ordningen for at den skal oppfylle formålet enda bedre enn i dag.

13.7 Forslag til omfordeling mellom ulike grupper tilskuddsmottakere

13.7.1 Omdisponere deler av beløpet avsatt til endringer i postloven

Som nevnt ble bevilgningen til ordningen i en overgangsperiode økt med ti millioner kroner fra 2020 for at medier som er rammet av færre postomdelingsdager, skulle få tilskudd til digitalisering og omstilling. Prioriteringen ble videreført i 2021, men for dette året var det ikke tilstrekkelig antall gode nok søknader til å bevilge ti millioner kroner til formålet.

Medietilsynet foreslår derfor at midlene som har vært avsatt til aviser som er rammet av færre postomdelingsdager, beholdes i ordningen, men at beløpet omdisponeres fra 2023. Midlene kan inngå i den totale rammen for tilskuddsordningen, uten at de nødvendigvis blir tildelt medier som er rammet av færre postomdelingsdager. Så langt har mange som har fått tilskudd etter denne prioriteringen, vært små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier som generelt skal prioriteres innenfor ordningen. Det blir derfor sannsynligvis ingen stor endring i hvilke typer aktører som får tilskudd dersom den spesifikke prioriteringen relatert til postombæring tas bort, og disse midlene inngår i potten der ordningens generelle tildelingskriterier legges til grunn. Det kan fortsatt gis midler til digitalisering for nyhets- og aktualitetsmedier innenfor tilskuddsordningen, selv om den særskilte prioriteringen av aviser som rammes av postloven, bortfaller.

13.8 Forslag til endringer i tilskuddsordningen for å bedre måloppnåelsen

13.8.1 Vurdering av behovet for flerårig støtte

Innovasjons- og utviklingstilskuddet tildeles for ett år av gangen. Dersom søkere ønsker flerårig støtte til sitt prosjekt, må de dele opp prosjektet og årlig søke om støtte til delprosjekter. Det er ingen garanti for at søkeren får innvilget tilskudd til delprosjekt to, selv om søkeren fikk tilskudd for delprosjekt én foregående år.

Det er muligheter for å opprette flerårig støtte, med forbehold om Stortingets bevilgning. Dette gjøres i dag for enkelte statlige tilskuddsordninger i Norge. I Danmark gis det prosjektstøtte til etablering og utvikling av nyhetsmedier (Innovationspuljen), se punkt 3.4.2, og etter denne ordningen, kan både etableringstilskuddet og utviklingstilskuddet gis for inntil tre år. Det kan vurderes om tilsvarende flerårig støtte kan være aktuelt for innovasjons- og utviklingstilskuddet i Norge.

Medietilsynet viser til at det ville øke forutsigbarheten og redusere ressursbruken for søkerne dersom det var mulig å få flerårig støtte. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) har i sitt høringsinnspill framholdt at mediestøtten i størst mulig grad bør være forutsigbar og ubyråkratisk. Videre kan det også tenkes at det ville komme flere større og mer omfattende søknader hvis det var mulig å få støtte over flere år. På den annen side har det generelt vært liten etterspørsel fra søkerne etter flerårig støtte fra ordningen.

Ved å ha flerårig støtte bindes midler for påfølgende budsjettår opp. Dette fører igjen til mindre midler å fordele kommende år. Hvis det blir utstrakt bruk av flerårige tildelinger, kan det komme budsjettår hvor det er svært lite eller ingen budsjettmidler igjen til fordeling. Medietilsynet vurderer dette som uheldig, da det kan føre til at søknader om tilskudd til gode prosjekter med høy grad av innovasjon i seg kan måtte avslås.

Medietilsynet vurderer på dette grunnlag at det ikke er hensiktsmessig med en flerårig ordning. Prosjektene som har fått støtte så langt, har i høy grad oppnådd formålet med ordningen. Medietilsynet vurderer derfor at det å gi tilskudd over flere år, ikke kommer til å bidra til en vesentlig større måloppnåelse.

13.8.2 Forslag om endring i egenandelskravet

Etter forskriftens § 6 andre ledd, kan offentlig støtte ikke overstige 40 prosent av prosjektets kostnader. Dermed stilles det implisitt krav om egenfinansiering på 60 prosent. Dersom prosjektet allerede har mottatt offentlig støtte fra en annen ordning eller offentlig instans, må tilskudd fra ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd avgrenses, slik at den totale støtteintensiteten ikke overstiger 40 prosent. Dette stiller krav om at tilskuddsmottakeren må opplyse om annen innvilget offentlig støtte på søknadstidspunktet. For prosjekter som retter seg mot små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier, kan offentlig støtte utgjøre inntil 50 prosent av kostnadene.

Medietilsynet viser til at bakgrunnen for nivået på øvre støtteintensitet på henholdsvis 40 og 50 prosent til dels er basert på en vurdering av hva som er et rimelig statlig bidrag, og dels hva som følger av praksis i liknende godkjenninger av offentlig støtte. Det finnes ingen bestemmelser i EØS-retten eller retningslinjer som fastslår hva som er øvre grense for støtteintensitet i denne typen saker. Dette må vurderes fra sak til sak. Dersom det finnes praksis fra liknende saker, vil ESA ta hensyn til det i sin vurdering. I forbindelse med notifiseringen av ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd la ESA vekt på at både Danmark og Sverige hadde en øvre støtteintensitet på 40 prosent. Medietilsynet viser til at en øvre støtteintensitet på 40 prosent også er i tråd med Mediemangfoldsutvalgets generelle anbefaling, som viste til at et slikt krav bidrar til å sikre et kvalitativt høyt nivå på prosjektene. Kulturdepartementet sa seg enig i denne vurderingen²⁶⁵ i forarbeidene til ordningen.

²⁶⁵ Høringsnotat – innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, 28. februar 2018, side 9 flg. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---innovasjons-og-utviklingstilskudd-til-nyhets-og-aktualitetsmedier/id2591304/>

Mediemangfoldsutvalget foreslo at støtteintensiteten bør kunne økes til 75 prosent for prosjekter som kommer visse mediebrukergrupper til gode, eller som har potensial til særlig å styrke bruksmangfoldet. Kulturdepartementet vurderte i forarbeidene til ordningen at det kan være særlig ressurskrevende og risikofyllt å utvikle tiltak rettet mot særskilte grupper i befolkningen, og at det derfor kan være gode grunner til å redusere egenfinansieringstaket for slike prosjekter. Departementet viste imidlertid til at en offentlig støtteintensitet på 40 prosent er betydelig, og at argumentet om å sikre kvalitativt høyt nivå på prosjektene også bør gjelde for prosjekter som retter seg mot spesifikke befolkningsgrupper. Departementet foreslo derfor at kravet om en egenfinansiering på minimum 60 prosent skulle settes likt for alle prosjekter. Imidlertid ble det innført et lempeligere krav for prosjekter som retter seg mot små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier, hvor offentlig støtte kan utgjøre inntil 50 prosent av kostnadene.

Landslaget for lokalaviser (LLA) har i sitt høringsinnspill vist til at ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd er viktig for digitaliseringen av lokalmediene, men at kravet til egenfinansiering er en utfordring for de minste. LLA peker på at for en del av de minste avisene, som gjerne trenger støtten aller mest, er det vanskelig å finansiere egenandelen. LLA mener derfor at egenandelen må reduseres, slik at flere medier i den prioriterte målgruppen kan ta del i ordningen.

Medietilsynet vurderer at en egenfinansiering på henholdsvis 50 og 60 prosent bidrar til å sikre høy kvalitet på prosjektene som får støtte. Likevel vurderer tilsynet at en reduksjon i kravet til egenandel for små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier trolig fører til flere søknader fra akkurat denne gruppen, som også er prioritert i ordningen. Dette fører i så tilfelle til høyere måloppnåelse for ordningen.

Medietilsynet foreslår derfor å endre kravet om offentlig støtte, slik at støtten for prosjekter som retter seg mot små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier, kan utgjøre inntil 75 prosent av prosjektkostnadene. Egenandelen blir da 25 prosent. Dette er i tråd med Mediemangfoldsutvalgets vurderinger, som viste til at visse grupper som har potensial til særlig å styrke bruksmangfoldet, burde kunne få inntil 75 av prosjektkostnadene som offentlig støtte. Endringen krever en forskriftsendring i § 6 og nytt notifikasjonsvedtak fra ESA.

Dersom forslaget gjennomføres, vil det innebære at hvert innvilget prosjekt får tildelt et høyere støttebeløp. Dette vil kunne medføre at færre prosjekter mottar støtte. Medietilsynet viser til at de omsøkte beløpene varierer betydelig, og det er derfor ikke hensiktsmessig å ta utgangspunkt i et gjennomsnittlig søknadsbeløp for å estimere de potensielle kostnadene ved denne endringen. Medietilsynet foreslår ikke en økning i bevilgningen på grunn av forslaget, ettersom tilsynet foreslår å beholde den midlertidige økningen på ti millioner kroner i forbindelse med endringene i postloven. Disse midlene anses som tilstrekkelig slik at endringsforslaget ikke vil medføre vesentlige konsekvenser for støttemottakerne.

13.8.3 Forslag om å flytte tilskudd til utviklingsprosjekter fra ordningen om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier og over til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier

Medietilsynet har i punkt 12.10.4 vurdert muligheten for at tilskudd til utviklingsprosjekter etter forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier § 3 første ledd bokstav f) kan falle innenfor formålet til tilskuddordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd for nyhets- og aktualitetsmedier. Bestemmelsen lyder:

«Tilskudd etter denne forskriften kan gis i form av:

(...)

Tilskudd til utviklingsprosjekter med tiltak som stimulerer til aktivitet som øker lokal programmessig kvalitet og bredde.»

Etter ordningen for tilskudd til lokale lyd og bildemedier er målgruppen for ordningen avgrenset til lokalmedier som tilbyr innhold ment eller egnet til å sees eller høres direkte og samtidig av allmennheten (kringkasting). Dette innebærer at målgruppene for denne ordningen er forskjellige fra målgruppen for ordningen om tilskudd til innovasjon og utvikling, da den har som formål å stimulere til redaksjonell, innholdsrettet innovasjon og utvikling i nyhets- og aktualitetsmedier. På dette grunnlaget må det vurderes om det kan åpnes for søknader fra lokalkringkastere i ordningen om tilskudd til utvikling og innovasjon.

Medietilsynet har vurdert det som en fordel å samle all støtte til utviklingsprosjekter i samme ordning, som rendyrker innovasjon og utvikling. Vurderingene og anbefalingene blir da gjort av et fagutvalg med særskilt kompetanse på innovasjons- og utviklingsprosjekter. Etter Medietilsynets vurdering bidrar dette til å øke ordningenes samlede treffsikkerhet. I tillegg blir det enklere for søkerne å vite hvilke støtteordninger som gjelder for ulike typer prosjekter.

Dersom tilskudd til utviklingsprosjekter til lokale lyd- og bildemedier skal innlemmes i ordningen om innovasjons- og utviklingstilskudd, må forskriftens §§ 1 og 2 endres, slik at målgruppen utvides. Videre har denne tilskuddsgruppen per i dag et krav om minimum 20 prosent egenandel etter forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier § 8 tredje ledd. For innovasjons- og utviklingstilskudd er det et generelt egenandelskrav på 60 prosent, og et spesielt egenandelskrav på 50 prosent for prosjekter som retter seg mot små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier. Medietilsynet har i punkt 13.8.2 vurdert om kravet til egenandel bør reduseres, og har kommet til at offentlig støtte bør kunne økes til 75 prosent for prosjekter som retter seg mot små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier. Det innebærer en minimal økning i egenandelen for søkere som eventuelt overføres fra tilskuddsordningen for lokale lyd og bildemedier. Medietilsynet foreslår følgelig at egenandelskravet til tilskudd til utviklingsprosjekter til lokale lyd og bildemedier settes på samme nivå som for prosjekter som retter seg mot små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier.

I punkt 12.10.4 oppgis beløpet som benyttes til utviklingsprosjekter til lokale lyd- og bildemedier å være 0,5 millioner kroner. Medietilsynet foreslår derfor at 0,5 millioner kroner overføres fra ordningen for tilskudd til lokale lyd- og bildemedier til ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd.

13.8.4 Forslag om å innlemme flere fagmedier i ordningen

Fagmedier kan få innovasjons- og utviklingstilskudd etter dagens forskrift, forutsatt at de oppfyller vilkårene for tilskuddsordningen. Imidlertid er dagens vilkår utformet slik at de fleste fagmedier i realiteten ikke oppfyller vilkårene. Dette skyldes at det etter forskriften § 2 første ledd bokstav b kreves at medier må inneholde et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder for å få tilskudd. At kun medier med en slik bredde i tilbudet kan motta tilskudd, er ytterligere presisert gjennom den negative avgrensningen i § 2 første ledd bokstav b tredje punktum. Her kommer det fram at tilskudd ikke gis til medier som i all hovedsak inneholder stoff om ett eller noen få samfunnsområder, eller som i hovedsak inneholder stoff vinklet ut fra en spesiell faglig, politisk, ideologisk, religiøs eller etnisk bakgrunn. Forskriften stiller på denne måten krav til bredde langs to dimensjoner. For det første stilles det krav til en viss bredde i sjangersammensetningen innenfor kategoriene nyhets- og aktualitetsstoff og debatt-/kommentarstoff. For det andre er det et vilkår at mediet har en viss tematisk spredning av nyhets- og aktualitetsstoff og debatt- og kommentarstoff, jf. at mediet må ha et bredt tilbud av slikt stoff «fra ulike samfunnsområder».

Hittil har få fagmedier søkt om tilskudd fra ordningen. Ett fagmedium fikk tildelt støtte i 2018. I søknadsmassen for 2021 var ni prosent av søknadene fra fagmedier. For hovedtyngden av søknadene fra fagmedier har Medietilsynet vurdert at søkerne ikke har oppfylt vilkårene om å være nyhets- og aktualitetsmedier som formidler nyheter og aktualitetsstoff til allmennheten. Disse søkerne har heller ikke et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder.

Medietilsynet har vurdert om kvalifikasjonsvilkårene til forskriften bør endres, slik at flere fagmedier kvalifiserer for innovasjons- og utviklingstilskudd. Herunder har tilsynet vurdert i hvilken grad disse mediene utgjør et viktig bidrag til mediemangfoldet, og om de bidrar til samfunnsdebatten innenfor sine respektive fagområder.

Høgskulen i Volda (HVO) har kartlagt disse forholdene nærmere i en rapport utarbeidet på oppdrag fra Medietilsynet.²⁶⁶ HVO beskriver fagmediene som en stor heterogen gruppe medier. Det totale antallet fagmedier i Norge er ukjent, men organisasjonen Fagpressen har i dag omkring 230 medlemmer. Fagpressen består i hovedtrekk av bransjepublikasjoner, fagpublikasjoner og ulike typer livsstils- og hobbybaserte publikasjoner som utgis av organisasjoner og uavhengige publisister. Eierskapet er spredt på mange aktører. I det siste har det vært eksempler på at store mediekonsern kjøper fagmedier, som Schibsteds kjøp av Fri Flyt AS, som publiserer livsstilsmagasiner.

HVO har framholdt at fagmediene i hovedsak gjør det godt og i stadig større grad, både juridisk og profesjonelt, blir likestilt med de tradisjonelle nyhetsmediene. Årsakene er flere. Fagmediene har andre finansieringsmåter enn de øvrige nyhetsmediene, og er derfor i mindre grad påvirket av digitaliseringen. Mange er organisasjonseid og finansiert gjennom kontingenter og/eller bidrag fra eierne. De har i mindre grad tapt inntekter. Fagmediene er også mindre utsatt for konkurranse fra gratismedier og andre underholdningsmedier enn

²⁶⁶ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021) *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*, Høgskulen i Volda

allmenne medier. Samtidig nyter mange godt av de kostnadsreduksjonene digital utgivelse og distribusjon gir. Fagpressens eierskapsstruktur og markedsposisjon har bidratt til at de ikke har hatt et like stort inntektsbortfall som andre deler av mediebransjen. De små, uavhengige mediene ser ut til å være de mest økonomisk sårbare.

HVO framholder at det tematiske mangfoldet i fagmediene er stort. Alle Fagpressens medlemmer er redaktørstyrte journalistiske publikasjoner, og en stor andel retter seg mot en allmennhet eller en deloffentlighet, typisk et fagfelt eller beslutningstakere. Medier24, Agenda Magasin, Kommunal rapport, Aldrimer.no og Rett24 er eksempler på fagmedier som prioriterer demokratisk viktige temaer som i liten og avtakende grad dekkes i breddemediene.²⁶⁷ HVO viser til en undersøkelse fra 2019, hvor seks av ti fagmedier oppga at de var sitert i breddemediene det siste året, mens tre av ti var sitert på Stortinget de siste to årene.

HVO viser videre til at om lag halvparten av fagmediene publiserer mer enn seks nyhetsartikler per uke. En femdel (19 prosent) publiserer mellom seks og ti artikler ukentlig, en tidel (9 prosent) mellom 11 og 15 artikler, en tidel (9 prosent) fra 16 artikler til 20 artikler og en tidel (11 prosent) mer enn 20 artikler i uken. Halvparten av fagbladene har altså daglig nyhetsoppdatering på sine nettsider og fungerer dermed som en nasjonal nyhetsleverandør på sine felt. Det tidligere tydelige skillet mellom fagmedier og dagspresse er derfor blitt langt mindre tydelig.

Fagpressen fikk innvilget merverdiavgift-fritak for digitale publikasjoner i 2020, noe som har skapt insentiver for digitalisering. Imidlertid framholder HVO at fordi merverdiavgift-fritaket først kom i 2020, har mange fagmedier kommet kortere enn dagspressen i overgangen til digital publisering. HVO viser til at den nødvendige digitale overgangen er en utfordring for mange fagmedier. HVO mener derfor at å prioritere innovasjons- og utviklingsstøtte til digitalisering i denne gruppen medier, kan være et egnet og treffsikkert virkemiddel for å støtte den digitale transformasjonen.²⁶⁸

Endelig har HVO vurdert at fagmediene motvirker at det oppstår tematiske journalistiske blindsoner innenfor viktige områder. Fagmediene kan nå ut til allmennheten med viktig nyhetsjournalistikk innenfor felt som supplerer andre mediers dekning.

Organisasjonen Fagpressens vurderinger av utviklingen passer godt overens med funnene fra HVO. Fagpressen er en organisasjon for fagmedier og frittstående utgivelser som redigeres i henhold til Redaktørplakaten og de etiske reglene i Vær Varsom-plakaten. Organisasjonen viser til at fagpressen i over 100 år hatt gode markeder å selge annonser i. Imidlertid er det de internasjonale, tech-baserte digitale plattformene som tjener de store pengene i dagens marked, og Fagpressen har framholdt at denne utviklingen også kommer til å redusere de tradisjonelle inntektsstrømmene i fagpressen i økende grad. Ifølge Fagpressen må deres medlemmer innovere for å ta del i den digitale medieutviklingen, og organisasjonen ønsker å hjelpe medlemmene med digitalisering og innovasjon.²⁶⁹

²⁶⁷ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021) *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*, Høgskulen i Volda

²⁶⁸ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021) *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*, Høgskulen i Volda

²⁶⁹ <https://m24.no/berit-nyman-debatt-fagpressen/la-de-redaktorstyrte-fagmediene-soke-innovasjonsstotte/375130>

Medietilsynet viser til at de fleste fagmediene åpenbart ikke er allmennmedier, men spesielle nisjemedier for en bransje eller en sektor der interessen for å abonnere ofte er hyppigere hos personer eller institusjoner innenfor bransjen eller sektoren enn blant allmennheten. Etter Medietilsynets vurdering bør det i utgangspunktet være opp til bransjen/sektoren selv å finansiere sine nyhetskilder, dersom publikasjonen ikke er rettet mot allmennheten. Det som kan tale for å yte tilskudd til fagmedier, er at noen av sektorene de dekker, er av stor allmenn interesse. Det er eksempelvis av stor demokratisk betydning hva som skjer i en av Norges aller største økonomiske sektorer (fiskeri) og i den opinionsdannende mediesektoren, den etter hvert store universitets- og høyskolesektoren og i rettsvesenet.

Etter Medietilsynets vurdering finnes det fagmedier som produserer og publiserer fag- og dybdejournalistikk som er viktige bidrag både til mediemangfoldet og samfunnsdebatten. En indikasjon på dette er at saker fra fagmediene jevnlig blir fanget opp og referert av de brede allmennmediene. Medietilsynet viser til at fagmediene, i likhet med andre redaktørstyrte medier, må digitalisere og innovere for å nå leserne og sikre sitt framtidige driftsgrunnlag.

Medietilsynet foreslår derfor å endre vilkårene i forskriften, slik at flere typer medier kan kvalifisere for støtte. Etter Medietilsynets vurdering er det imidlertid rimelig at støtteberettigede medier må ha en viss bredde og nå flere enn medlemmer eller ansatte i bestemte organisasjoner. Medietilsynet foreslår på dette grunnlag at nisjepublikasjoner som inneholder nyhets-, aktualitets- og debattstoff om politikk eller samfunnsliv, herunder økonomi og kultur, kan motta innovasjons- og utviklingstilskudd. Dekningen av nyheter, aktualiteter og debatt innenfor disse områdene vurderes som særlig viktig for å gi befolkningen informasjon og kunnskap som er nødvendig for demokratisk deltakelse. Begrepet samfunnsliv er etter sin ordlyd vidt, men i forskriftens forstand gjelder begrepet den journalistiske dekingen av ulike samfunnsområder som offentlig anliggende, det vil si at sakene angår samfunnet som et fellesskap. Begrepet bør avgrenses mot underholdnings-, livsstils- og forbrukerstoff, som er rettet mot leseren som privatperson.

Videre foreslår Medietilsynet at det presiseres at publikasjonen må ha et innhold som er innrettet mot et allment publikum, og ikke et snevrere interessefellesskap, som for eksempel fag- eller bransjefellesskap. Med dette menes ikke at innholdet må være rettet mot eller være relevant for alle og enhver, men at innholdet må være forståelig for den allmenne borger og ha offentlig interesse utenfor den smale nisjen/bransjen publikasjonen skriver om og for. Publikasjoner som dekker én næring eller bransje, bør kunne få tilskudd etter ordningen, forutsatt at publikasjonens journalistiske deking er innrettet mot et allment publikum.

Medietilsynet har vurdert at bevilgningen til ordningen bør økes på bakgrunn av forslaget om å innlemme flere fagmedier, for å unngå at små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier får redusert sin støtte under ordningen. Medietilsynet foreslår derfor å øke bevilgningen med fem millioner kroner årlig.

13.9 Endringer i økonomiske rammer og bevilgning

Bevilgningen til ordningen for innovasjons og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier har økt fra sju millioner kroner i 2018 til 20 898 000 kroner i 2021. Regjeringen har foreslått en bevilgning på 20 900 000 kroner i statsbudsjettet for 2022.

I 2021 var det ikke et tilstrekkelig antall gode søknader til å bevilge den avsatte summen på ti millioner kroner til digitaliserings- og omstillingstiltak i medier som blir rammet av færre postomdelingsdager. Medietilsynet foreslår likevel at midlene beholdes i ordningen, men at de disponeres etter samme kriterier og prioriteringer som øvrige midler i tilskuddsordningen. Dette innebærer reelt sett en styrking av tilskuddsordningen på ti millioner kroner, ettersom disse midlene kun er for en overgangsperiode og i utgangspunktet ikke skal videreføres.

Videre foreslår Medietilsynet at tilskudd til utviklingsprosjekter til lokale lyd- og bildemedier tas ut av ordningen for tilskudd til lokale lyd- og bildemedier og i stedet innlemmes i ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd. Medietilsynet foreslår i den forbindelse at 0,5 millioner kroner overføres mellom ordningene.

Endelig foreslår Medietilsynet å styrke ordningen med fem millioner kroner med bakgrunn i forslaget om å innlemme flere fagmedier i ordningen. Dette for å motvirke at nye søkere fra fagmediene får midler på bekostning av de små, lokale nyhets- og aktualitetsmediene som skal prioriteres i ordningen.

Etter Medietilsynets vurdering er en økonomisk ramme på i overkant av 26 millioner kroner tilstrekkelig både til å dekke de utvidelsene av ordningen som er foreslått, og øvrige innovasjons- og utviklingsprosjekter som oppfyller forskriftens formål og vilkår. Medietilsynet foreslår at bevilgningen årlig justeres for pris- og lønnsvekst.

Tabell 79 – forslag til endringer i økonomiske rammer og bevilgning

Bevilgning	Beløp
Bevilgning 2021 inkl. 10 mill. til medier som blir rammet av færre postomdelingsdager	20 898 000
Forslag om å innlemme flere fagmedier i ordningen	5 000 000
Forslag om å overføre utviklingstilskudd fra ordningen for tilskudd til lokale lyd- og bildemedier	500 000
Forslag til ny bevilgning	26 398 000



Del 4 – Medietilsynets anbefalinger om fremtidig støttebehov



14 Nye tilskuddsordninger

14.1 Innledning

Kulturdepartementet har bedt Medietilsynet vurdere behovet for nye tilskuddsordninger, «for eksempel støtteordning for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk, etableringsstøtte for journalistiske gründerprosjekter etc.».

Mediemangfoldsutvalget²⁷⁰ foreslo i 2017 en ny støtteordning for samfunnsviktig journalistikk. Kulturdepartementet vurderte i Mediestøttemeldingen²⁷¹ at det ikke var grunnlag for å innføre en slik ordning, blant annet fordi mediene uansett prioriterer slike prosjekter.

Mediemangfoldsutvalget fikk kartlagt hvilke saksområder norske medier dekker og om det er temaer som i liten grad blir dekket. Selv om forskerne fant enkelte tematiske blindsoner, var hovedkonklusjonen at dekningen er god på tvers av nasjonale, regionale og lokale medier. Departementet påpekte likevel at denne situasjonen kan endre seg i takt med endringer i det økonomiske fundamentet for medievirksomhetene.

Medietilsynet har vurdert om det er behov og grunnlag for en støtteordning for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk, og hvorvidt det bør etableres en ordning for etableringsstøtte for journalistiske gründerprosjekter. I tillegg har Medietilsynet vurdert behovet for andre nye tilskuddsordninger, som driftsstøtte for lokalradioer, en egen driftstilskuddsordning for nisjemedier og direkte tilskudd til Senter for undersøkende journalistikk (SUJO).

14.2 Forslag om ny tilskuddsordning for å styrke lokal journalistisk produksjon i lokalradioene

Medietilsynet foreslår å opprette en ny driftstilskuddsordning for å styrke lokal journalistisk produksjon i lokalradioer som har konsesjon til drift på FM og DAB og som har redaksjonelt ansatte. Et driftstilskudd kan bidra til å styrke løpende produksjon og formidling av lokale nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt. Dette kan igjen styrke lokalradioenes demokratiske funksjon i sine lokalsamfunn og legge til rette for et mangfold av redaktørstyrte journalistiske medier over hele landet.

Medietilsynet viser til at lokalradioene bidrar til det samlede norske mediemangfoldet. Samtidig tilsier den økonomiske utviklingen at mange lokalradioaktører har en sårbar driftsøkonomi, og prognosene fra Norsk Lokalradioforbund (NLR) indikerer et betydelig fall både i lyttertall og inntekter videre framover. NLR peker på at lokalradio kan møte konkurransen kun ved å tilby godt redaksjonelt lokalt innhold, primært i form av nyhets- og aktualitetsinnhold. NLR mener derfor at lokalradio, i likhet med lokalavisene, bør omfattes av en ordning med driftsstøtte, som kan støtte opp under lokalkringkasterne som leverandører av lokalt nyhets- og aktualitetsinnhold.

²⁷⁰ NOU 2017:7, *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*, punkt 8.5.5. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-7/id2541723/>

²⁷¹ Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfold og armlengds avstand*, punkt 6.3.2. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20182019/id2638833/>

Hovedtrekkene i den nye driftstilskuddsordningen er beskrevet i punkt 12.10.7 og baserer seg i noe på innspill fra NLR. Medietilsynet anslår at den nye ordningen bør ha en årlig ramme på 20 millioner kroner. Det er i beregningen lagt til grunn at ordningen vil kunne omfatte anslagsvis 50 lokalradioer, at utgiften for ett redaksjonelt årsverk utgjør 500 000 til 600 000 kroner og at ikke samtlige radioer får full dekning for utgiftene til et helt redaksjonelt årsverk etter kriteriene for ordningen.

Medietilsynet vurderer at det ikke er tilsvarende markedssvikt for lokal-tv, og at det derfor ikke er samme behov for driftstilskudd for aktørene i denne delen av bransjen. Den økonomiske utviklingen hos lokal-tv-aktørene viser at disse som gruppe har hatt en meget god lønnsomhet de siste årene, med en samlet driftsmargin på mer enn ti prosent. Store deler av dette gode resultatet skyldes riktignok én aktør, men også sett bort fra denne aktøren, hadde lokal-tv-virksomhetene et lite samlet driftsoverskudd i 2020, se punkt 5.2.5.2. Videre peker Medietilsynet på at konkurranseposisjonen for lokal-tv skiller seg vesentlig fra lokalradio, og at digitaliseringen av fjernsyn må ansees å være fullført og godt etablert. Medietilsynet vurderer også at det er problematisk å avgrense og utforme kriterier for en driftstilskuddsordning som favner en liten gruppe aktører med svært ulike økonomiske driftsforutsetninger.

14.3 Forslag om egen driftstilskuddsordning for visse nasjonale nisjemedier

Medietilsynet har vurdert at produksjonstilskuddsordningen ikke er tilstrekkelig treffsikker når det gjelder nasjonale nisjepublikasjoner innen politikk eller samfunnsliv, herunder økonomi og kultur, se punkt 9.5.1. Etter gjeldende ordning gis tilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier som inneholder et bredt tilbud av nyhets-, aktualitets- og debattstoff fra ulike samfunnsområder. Imidlertid har det vært langvarig forvaltningspraksis for å gi produksjonstilskudd også til nasjonale nisjemedier innenfor visse tematiske kategorier, selv om disse ikke fyller breddekravet i forskriften. At innholdsvilkårene i produksjonstilskuddsforskriften kan benyttes overfor tematisk smalere nasjonale medier, ble lagt til grunn av Kulturdepartementet da ukemediene ble innlemmet i produksjonstilskuddsordningen i 2016.²⁷² Etter dette har ukemedier som Dag og Tid, Norge IDAG og Morgenbladet mottatt produksjonstilskudd. I tillegg har Medier24 og Subjekt kommet inn i ordningen de to siste årene.

Gjeldende rettstilstand der de nasjonale nisjemediene mottar produksjonstilskudd basert på en innskrenkende fortolkning av forskriftens breddekrav, er etter Medietilsynets vurdering lite tilfredsstillende, da forvaltningspraksisen bør være i tråd med forskriftens ordlyd. Medietilsynet mener at nasjonale nisjemedier innenfor samfunnsviktige områder er viktige bidragsyttere til det samlede mediemangfoldet, og at det foreligger en markedssvikt som gjør

²⁷² Høringsnotat av 5. juni 2015 med forslag til endringer i forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier – ny tilskuddsordning for nasjonale ukemedier. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endring-i-forskrift-om-produksjonstilskudd-til-nyhets-og-aktualitetsmedier/id2410739/>

at disse mediene bør kunne motta driftstilskudd. For å få samsvar mellom regelverk og forvaltningspraksis foreslår tilsynet derfor å dele produksjonstilskuddet i to separate ordninger: én for de ordinære breddemediene som oppfyller innholdskriteriene etter dagens forskrift, og en ny, egen tilskuddsordning for nasjonale nisjemedier.

Høgskulen i Volda (HVO) viser i sin rapport til Medietilsynet²⁷³ til at de nasjonale nisjemediene i framtiden kan få en viktigere rolle for å bidra til perspektivmangfold «når de konserneide hovedstrømsmediene blir mer styrt av lesertall, abonnementsverving, algoritmer og stoffdeling.» Rapporten viser til at de nasjonale nisjemediene kan være et alternativ til breddemediene, der sistnevnte samlet sett kan vise seg å bli likere både når det gjelder tema og perspektiv.

Medietilsynet foreslår at kun nasjonale nisjemedier med en bred dekning av temakategoriene politikk eller samfunnsliv, herunder økonomi og kultur, bør kunne motta driftstilskudd etter den nye ordningen. Videre vurderer Medietilsynet at den journalistiske dekningen må være innrettet mot et allment publikum og ikke mot et snevrere interessefellesskap, som for eksempel fag- eller bransjefellesskap. Støtteordningen bør likevel kunne omfatte publikasjoner som dekker én næring eller bransje, forutsatt at publikasjonens journalistiske dekning er innrettet mot et allment publikum. Imidlertid er det Medietilsynets vurdering at regionale og lokale nisjemedier ikke bør kvalifisere til produksjonstilskudd, da disse mediene ut fra sin art både er geografisk avgrenset og tematisk smale. De fyller etter Medietilsynets vurdering derfor ikke den samme funksjonen som de brede lokalmediene eller de nasjonale nisjemediene.

Medietilsynet har vurdert at forslaget er i tråd med de mediepolitiske målene som er nedfelt i Prop. 1 S (2021–2022).²⁷⁴ For det første legger forslaget til rette for en bredt anlagt offentlig samtale i det digitale mediasamfunnet som fremmer dannelse og kritisk refleksjon. Medietilsynet vurderer at nasjonale nisjemediers bidrag til perspektivmangfoldet er et tungtveiende argument for at disse publikasjonene bør motta driftstilskudd etter en egen ordning som er tilpasset disse medienes egenart. Videre mener Medietilsynet at forslaget fremmer nyskaping og samtidig opprettholde den frie pressens tradisjoner og grunnverdier i en ny tid. Endelig innebærer forslaget større forutsigbarhet og tydelighet for aktørene, og bidrar til å gjøre produksjonstilskuddsordningen mer treffsikker. To separate tilskuddsordninger for de ulike typene medier gjør også at ordningene kan oppføres som to separate poster i statsbudsjettet. Dermed blir det enklere å øke eller redusere hver av de to budsjettpostene. Dette kan både gjøre ordningen mer forutsigbar for mottakerne, og gjøre det enklere å sørge for at mest tilskudd går dit det er mediepolitisk ønsket.

Medietilsynet har vurdert at flere nasjonale nisjemedier sannsynligvis kommer til å søke om produksjonstilskudd framover, uavhengig av om det etableres en egen ordning eller ikke for denne gruppen. Dette skyldes at det etableres stadig flere nye nisjemedier. Tilsynet viser imidlertid til at det kun kom inn ett nytt nisjemedium i ordningen per år i 2020 og 2021. Dersom det opprettes en egen støtteordning for nasjonale nisjemedier, blir det tydeligere for

²⁷³ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*. Høgskulen i Volda.

²⁷⁴ Kulturdepartementet. Prop. 1 S (2021–2022): proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2022. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20212022/id2874942/>

disse mediene om de er støtteberettiget, og det kan føre til en ytterligere økning i antall søkere fra denne gruppen. Medietilsynet har imidlertid ikke grunnlag for å estimere hvor mange potensielle nye støttemottakere som finnes.

Med utgangspunkt i produksjonstilskuddets fordeling i 2021, ville to separate tilskuddsordninger gitt 40 millioner kroner til nisjemediene og 329 millioner kroner til breddemediene. På denne bakgrunnen anbefaler Medietilsynet at bevilgningen til produksjonstilskuddsordningen omfordeles mellom to ordninger fra og med tilskuddsåret 2023, og at omfordelingen baserer seg på dagens støttenivå til de ulike gruppene. I perioden 2023–2026 bør Medietilsynet følge utviklingen, slik at tilsynet kan foreslå eventuelle behov for endringer i bevilgningen for påfølgende fireårsperiode dersom ordningen får flere kvalifiserte søkere. Se mer informasjon om forslaget i punkt 9.8.2.

14.4 Vurdering av behov for øvrige nye støtteordninger

14.4.1 Driftsbaserte og prosjektbaserte støtteordninger

En fri, uavhengig, redaktørstyrt og kritisk presse er en av de viktigste bærebjelkene i et demokrati.²⁷⁵ Mediestøtte er demokratistøtte. Fra politisk hold har det vært ønskelig å ha en mediestøtte som er forutsigbar, ubyråkratisk og med størst mulig avstand til politiske myndigheter.²⁷⁶

I dag forvalter Medietilsynet både driftsbaserte og prosjektbaserte støtteordninger. Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier, tilskudd til samiske aviser og distribusjonstilskudd til aviser i Finnmark er alle generelle driftsstøtteordninger. I forvaltningen av disse ordningene benyttes objektive kriterier for å vurdere støtteberettigelse og støttebeløp. I tillegg til at driftsstøtteordninger er forutsigbare for tilskuddsmottakerne, sikrer denne type ordninger en armlengdes avstand fra politikken. Nye søkere kan i større grad enn ved prosjekttilskudd innrette seg for å oppfylle vilkårene før de søker, da kriteriene klart framkommer i forskriftens ordlyd og disse i svært liten grad er av skjønnsmessig karakter. Driftstilskudd tildeles gjerne år etter år dersom de objektive vilkårene er oppfylt. Tilskuddsmottakerne kan videre bruke midlene friere enn ved prosjekttilskudd, så lenge det er innenfor formålet for ordningen.

Prosjekttilskudd, som innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier og tilskudd til lokale lyd- og bildemedier, følger en annen logikk. Tildelingene i denne type ordninger er mer skjønnbasert og tar ikke kun utgangspunkt i faste, objektive kriterier. Ved vurdering av søknadene er det i større grad sammenligninger av søknadene. Videre vurderes hvert enkelt prosjekt og i hvilken grad det bidrar til å oppfylle formålet med ordningen. Konkrete prosjekter får bevilget midler, og midlene skal kun benyttes til det aktuelle prosjektet, ikke til andre utgifter. Tilskuddsforvalteren må følge opp at midlene blir brukt i henhold til de fastsatte vilkårene.

²⁷⁵ Kulturdepartementet. Prop. 1 S (2021–2022): proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2022. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20212022/id2874942/>

²⁷⁶ Kulturdepartementet. Prop. 1 S (2021–2022): proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2022

Høgskulen i Volda (HVO) har i sin rapport²⁷⁷ til Medietilsynet redegjort for erfaringer med ulike løsninger av prosjektstøtte. HVO peker på flere utfordringer knyttet til vurderingen av søknader til prosjekttilskudd.

Vurderingen av prosjektbaserte søknader kan enten gjøres av forvaltningen selv, av politisk oppnevnte utvalg eller av bransjeoppnevnte utvalg. Samtlige alternativer er heftet med utfordringer. Hvis forvaltningen får oppgaven med å fordele midler, kan det snike seg inn politiske føringer for hvilke temaer som bør prioriteres. Forvaltningen kan løse utfordringen gjennom å tildele midlene etter strenge regler som fokuserer på prosjektets kvalitet og viktighet og søkerens gjennomføringsevne. Da må det utvikles entydige regelverk med mest mulig objektive kriterier. Saksbehandlingen blir lett arbeidskrevende både for forvaltningen og søkeren. En utfordring med et slikt system er at konkurransekriteriet har lett for å dreie seg over fra gode prosjekter til gode ferdigheter i søknadsskriving.

En alternativ løsning er å overlate vurderingen til et utvalg. Bransjeoppnevnte utvalg kan gi en mer effektiv saksbehandling, ettersom utvalgene består av medlemmer med spisskompetanse til å vurdere de omsøkte prosjektene. Ved bransjeoppnevnte tildeling er hovedutfordringen knyttet til habilitet. En tredje løsning er politisk oppnevnte utvalg. Ved tildeling gjennom slike utvalg kan politiske konjunkturer få direkte betydning. Et empirisk eksempel på denne utfordringen er da Stortinget foretok tildelingene under posten «ymse publikasjoner».²⁷⁸

HVO påpeker at det naturligvis er legitimt for politikere å avgjøre tildelingene til de ulike mediestøtteordningene og fordelingen mellom ulike grupper medier. Å støtte konkrete journalistiske prosjekter etter søknad, bryter derimot med prinsippet om en armlengdes avstand i mediepolitikken.

Redegjørelsen fra HVO passer godt med innspill fra Mediebedriftenes Landsforening (MBL) som Medietilsynet fikk i forbindelse med høringsrunden om dette utredningsoppdraget, se kapittel 7. MBL har pekt på at mediestøtten bør være forutsigbar og ubyråkratisk. Videre påpekte MBL at prosjektstøtte bør unngås, ettersom den både er ressurskrevende å søke på og uforutsigbar for søkerne.

Medietilsynet mener at ordningen med innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier bør videreføres som prosjektstøtte. Her gis tilskudd gis til prosjekter som bidrar til innovasjon og utvikling, samtidig som tilsynet ikke vurderer av den journalistiske kvaliteten i prosjektene. Medietilsynet peker i kapittel 13 på at ordningen er treffsikker.

Medietilsynet har vurdert at tilskudd til lokale programproduksjoner bør videreføres som prosjektstøtte til tross for de prinsipielle utfordringene ved prosjektstøtte. I dag er dette en tilskuddskategori i eksisterende tilskuddsordning for lokale lyd- og bildemedier. Medietilsynet mener at risikofaktorene reduseres ved å ha transparente og objektive vurderingskriterier, og

²⁷⁷ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*. Høgskulen i Volda

²⁷⁸ Paul Bjerke og Lars Julius Halvorsen (2018) *Kulturtidsskriftene. En analyse av kulturtidsskriftene i Norge*. Høgskulen i Volda

en forvaltningsinstans som er uavhengig av politiske myndigheter i tilskuddsforvaltningen. Det samme peker HVO på sin rapport, ved at forvaltningen kan løse utfordringene med armlengdes avstand gjennom regelstyrte tildelinger, der kvalitet, viktighet og gjennomføringsevne operasjonaliseres.²⁷⁹ Videre peker Medietilsynet på at kringkasterens redaksjonelle profil og valg av tematikk i programmene ikke vurderes ved søknadsbehandlingen. Dette taler for at tilskudd til lokale programproduksjoner kan videreføres som prosjektstøtte. De øvrige tilskuddskategoriene som er prosjektstøtte i ordningen, henholdsvis investeringstilskudd til utbygging av digitale lokalradionett og tilskudd til kompetansehevede tiltak, innebærer ikke vurderinger av journalistisk innhold eller kvalitet.

Medietilsynet viser til at det er et mediepolitisk mål å ha størst mulig avstand til politiske myndigheter.²⁸⁰ Derfor mener Medietilsynet at det bør vises varsomhet med å innføre nye prosjektbaserte støtteordninger for journalistiske prosjekter.

Tilsynet foreslår å opprette ny driftstilskuddsordning for nasjonale nisjemedier, se punkt 14.3, og en tilskuddsordning for å styrke journalistisk produksjon i lokalradioene, se punkt 14.2.

14.4.2 Støtteordning for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk

Mediemangfoldsutvalget²⁸¹ foreslo at det bør etableres en ny tilskuddsordning som har til formål å stimulere samfunnsviktig journalistikk. Begrepet samfunnsviktig journalistikk omfatter særlig krevende undersøkende journalistikk og annen intensiv demokratisk relevant journalistikk. I mediestøttemeldingen²⁸² understreket regjeringen at samfunnsviktig og undersøkende journalistikk er viktig, men konkluderte med at dette allerede blir prioritert av mediene. Medietilsynet vurderer i det følgende om situasjonen har endret seg.

Faktisk.no har i et innspill til Medietilsynet påpekt at «sentrale anbefalinger i Mediemangfoldsutvalgets utredning bør følges opp», og nevner blant annet en ordning som stimulerer til samfunnsviktig journalistikk. Ingen andre bransjeaktører har i innspillsrunden til Medietilsynet nevnt behovet for en egen støtteordning for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk.

Høgskolen i Volda (HVO) har i sin rapport til Medietilsynet²⁸³ redegjort for at det er tegn til endringer i den redaksjonelle virksomheten i norske medier. Endringene gjelder imidlertid ikke først og fremst den undersøkende journalistikken. HVO vurderer at den undersøkende journalistikken nyter høy prestisje i mediebransjen og prioriteres av sterke medievirksomheter som Schibsted, NHST, Aller, NRK og TV 2. HVO finner også satsinger i lokalmediene, som i Amedia-eide BodøNu og i Polaris-eide Adresseavisen.

²⁷⁹ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*. Høgskulen i Volda

²⁸⁰ Kulturdepartementet. Prop. 1 S (2021–2022): Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2022. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20212022/id2874942/>

²⁸¹ NOU 2017:7. *Det norske mediemangfoldet En styrket mediepolitikk for borgerne*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-7/id2541723/>

²⁸² Meld. St. 17 (2018–2019), *Mangfold og armlengds avstand – Mediepolitikk for ei ny tid*, punkt 6.3.2. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20182019/id2638833/>

²⁸³ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*. Høgskulen i Volda

Ifølge HVO kan en søknadsbasert prosjektstøtteordning for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk føre til at medier som allerede jobber med denne typen journalistikk, stiller sterkere i konkurransen om midler. Dette er i seg selv ingen ulempe. Siden mange medier allerede driver slik virksomhet uten støtte, er det imidlertid en stor risiko for at en slik prosjektstøtte får liten effekt i form av økt undersøkende journalistikk, og at prosjekter som får tilskudd, uansett ville blitt gjennomført på kommersielt grunnlag.

HVO peker på utviklingstrekk som kan hemme mulighetene for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk. Det tematiske mangfoldet blant nyhets- og aktualitetsmedier er stort. Samtidig ser HVO tegn til at fallende annonseinntekter er kompensert gjennom teknologisk effektivisering og redusert redaksjonell dekning av mindre etterspurte samfunnsområder. HVO peker også på at konsernene har omfattende journalistisk samarbeid og stoffdeling. Mulige effekter av dette kan være at innholdet kan bli mer standardisert og smalere tematisk. Hvis dette er tilfellet, fører det til større geografiske og tematiske blindsoner. HVO viser til en undersøkelse fra Sjøvaag og Pedersen (2018), hvor de fant at norske nyhetsmedier dekket et svært bredt tilfang av temaer, men at visse områder ble oversett. HVO har gjennomført en rekke intervjuer med bransjefolk, som gir uttrykk for at nedbemanningen i nyhets- og aktualitetsmediene har redusert overvåkingen av viktige temaer i breddemediene. HVO framholder at en tendens er at mediene synes å ha redusert dekningen av samfunnsviktige temaer, for eksempel forsvarspolitik, landbrukspolitik, helsepolitikk, religion, rettsvesen og jus. Imidlertid peker HVO på at disse blindsonene og halvskyggene til en viss grad dekkes av fagmedier og andre nye nettbaserte nyhetsmedier. HVO konkluderer derfor med at det sannsynligvis er færre tematiske blindsoner i dag enn for fire–fem år siden.

HVO peker på muligheten for å innføre en ordning hvor det lyses ut midler til spesialiserte frilansjournalister. En rekke dyktige journalister driver undersøkende journalistikk som publiseres i nisjemedier, kulturtidsskrift og i bokform. Innenfor denne delen av journalistikken er personrettede stipender fra Fritt ord og ulike typer vederlagsmidler en viktig inntektskilde for skribenter. Individrettede tilskuddsordninger har eksempelvis bidratt til et solid løft i norsk sakprosa.²⁸⁴

Representanter for bransjeorganisasjoner og ulike typer medieforetak og konsern som HVO har intervjuet, stiller seg kritisk til individrettede støtteordninger og prosjektstøttet journalistikk. Et sentralt argument er at journalistikk i sin karakter ikke er prosjekttrettet, men et kontinuerlig pågående arbeid som best utvikles i et redaksjonelt kompetansemiljø. Dette gjelder særlig dybdejournalistikk, siden slike prosjekter forutsetter langsiktige satsing på et felt. Det tar tid å bygge kompetanse og kildeportefølje, noe det er vanskelig å få til gjennom tidsavgrensede prosjekter. Intervjuobjektene påpeker også at erfaringsbygging skjer best innenfor rammene av en redaksjon. Det etterspørres derfor først og fremst ordninger som gir stabilitet og forutsigbarhet for de redaktørstyrte mediene. Informantene trekker imidlertid et tydelig skille mellom prosjektstøtte til journalistikk og til teknologiske utviklingsprosjekter. Den

²⁸⁴ Gundersen (2020) Sakprosaens gjennombrudd og innkjøpsordningen, i Halvorsen, Neple og Bjerke (red.) (2020) *Logikker i Strid. Kulturrådets virkemidler på litteraturfeltet*. Bergen: Fagbokforlaget

siste typen tiltak har sterkere prosjektkarakter, og her oppfattes det at støtte til tidsavgrensede satsinger kan være velegnet.

Medietilsynet vurderer at det er risiko for lav måloppnåelse for en tilskuddsordning for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk. Som HVO vurderer, er det stor risiko for at midlene går til mottakere som likevel ville ha gjennomført prosjektene, uten at det nødvendigvis blir mer samfunnsviktig og undersøkende journalistikk. Samtidig er det viktig at det er en armlengdes avstand til politiske myndigheter. I tillegg kommer argumentene om at prosjekttilskudd gir lite forutsigbarhet og stabilitet for mottakerne, og at det kan gjøre det krevende å bygge opp journalistisk kompetanse over tid.

Ut fra en helhetsvurdering foreslår Medietilsynet derfor ikke å opprette en egen tilskuddsordning for samfunnsviktig og undersøkende journalistikk.

Imidlertid viser Medietilsynet til at mange små og lokale medier har få redaksjonelle ressurser og en sårbar driftsøkonomi, se kapittel 0, som gjør det vanskelig for denne type medievirksomheter å drive undersøkende journalistikk i sine lokalmiljøer. Mange av disse mediene står også utenfor konsern, og kan ikke nyttiggjøre seg av felles ressurser eller kompetanse på tvers. Medietilsynet har derfor vurdert en alternativ måte å støtte samfunnsviktig og undersøkende journalistikk på for denne målgruppen.

Regjeringen har i Prop. 1 S Tillegg 1 (2021-2022) foreslått at Senter for undersøkende journalistikk (SUJO) tildeles 2 millioner kroner, for å styrke undersøkende journalistikk spesielt i lokale og mindre redaksjoner over hele landet.²⁸⁵

Medietilsynet vurderer at en årlig bevilgning til SUJO for å støtte graveprosjekter i lokale medier, er et effektivt tiltak. Undersøkende journalistikk er ofte kompetanse- og ressurskrevende. Å kunne få bistand fra et større kompetansemiljø og delta i samarbeidsprosjekter, kan gjøre det enklere for små lokale medier å gjennomføre undersøkende og mer ressurskrevende journalistiske prosjekter.

Medietilsynet anbefaler derfor at SUJO får tilskudd som navngitt mottaker i statsbudsjettet under kap. 335, post 73. I tråd med regjeringens forslag i statsbudsjettet for 2022, foreslår Medietilsynet en årlig bevilgning på to millioner kroner til SUJO. Midlene bør være øremerket redaksjonell kompetanseheving og bistand til å gjennomføre undersøkende journalistikk spesielt i små, lokale redaksjoner.

²⁸⁵ Finansdepartementet: Prop. 1 S Tillegg 1 (2021-2022). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-tillegg-1-20212022/id2885048/>

14.4.3 Etableringsstøtte for nye redaktørstyrte medier (journalistiske gründerprosjekter)

Medietilsynet har vurdert om det bør opprettes en egen ordning for etableringsstøtte for nye redaktørstyrte medier (journalistiske gründerprosjekter).

Mediemangfoldsutvalget²⁸⁶ foreslo å opprette en innovasjonsrettet tilskuddsordning. Eksempler som ble foreslått innenfor denne ordningen, var blant annet «etableringsstøtte for journalistiske gründerprosjekter». Videre ble det foreslått at «ordningen skal komme både etablerte mediehus og journalistiske oppstartsvirksomheter til gode».²⁸⁷ Hovedtrekkene i en slik tilskuddsordning ble omtalt i høringsnotatet til Kulturdepartementet.²⁸⁸ Blant annet ble det konkretisert at ordningen skal være åpen for alle nyhets- og aktualitetsmedier som oppfyller nærmere angitte vilkår, men at tiltak som fremmer redaksjonell innovasjon og utvikling i små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier, skal prioriteres.²⁸⁹ Forskrift om innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier definerer at tilskudd kan gis til «nyhets- og aktualitetsmedier», jf. forskriftens § 2. Dette utelukker etableringsstøtte innenfor denne ordningen.

Høgskulen i Volda (HVO) har i sin rapport²⁹⁰ til Medietilsynet vist til etableringene i mediemarkedet de siste fem–ti årene. Utviklingen viser at det er mulig å etablere nye lokale nettaviser i konkurranse med eksisterende aviser. Dagsavisen / Mentor Medier har kjøpt opp og innfusjonert gamle A-presseaviser i Fredrikstad, Moss, Drammen og Stavanger. Flere nye aviser er startet av lokale gründere, blant annet i Drammen, Kongsvinger, Bodø, Mo i Rana, Fredrikstad og Oslo. I tillegg har konsern etablert nye aviser i konkurranse med andre konsernaviser, slik Amedia har gjort både i Trondheim, Oslo og Levanger. HVO vurderer derfor at det ikke er nødvendig med et etableringstilskudd for å sikre nyetableringer i mediebransjen. Det påpekes likevel at flere av de siste årenes nyetableringer har forutsatt et produksjonstilskudd av dagens type.

Utredningen *Konkurranseøkonomisk analyse av NRKs tilstedeværelse i utvalgte mediemarkeder*²⁹¹ utført av Oslo Economics på oppdrag fra Medietilsynet, omtaler blant annet utviklingen i mediemarkedet fra og med 2018. I et marked preget av hard konkurranse, er det forventet at aktører som er svake eller ikke lykkes med å hevde seg, forlater markedet. Hvis konkurransen derimot er moderat, kan nyetableringer skje. Siden 2018 er det etablert en rekke nye aviser. Samtidig har det vært få tilfeller av avisdød. Ifølge Oslo Economics indikerer utviklingen at etableringsbarrierene i dag er forholdsvis lave for nisseaviser, særlig for aktører som allerede har aktivitet i markedet. I avisdrift er det ofte synergier, i form av for eksempel annonsesalg, utvikling av tekniske løsninger og deling av innhold. Trolig har også mulighetene til digital distribusjon redusert etableringsbarrierene, ettersom det er en mindre

²⁸⁶ NOU 2017:7. *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-7/id2541723/>

²⁸⁷ NOU 2017:7. *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*

²⁸⁸ Høringsnotat – innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/767d57b263d148608fe6360e45e459fb/horingsnotat---om-innovasjons--og-utviklingsordning.pdf>

²⁸⁹ Høringsnotat – innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier.

²⁹⁰ Halvorsen, Bjerke og Aker (2021). *Medieøkonomi, mediemangfold og mediestøtte*. Høgskulen i Volda

²⁹¹ Konkurransøkonomisk analyse av NRKs tilstedeværelse i utvalgte mediemarkeder. Utredning på oppdrag for Medietilsynet.

kostnadskrevende distribusjonsform enn papiravis. Oslo Economics fastslår at etableringene tyder på at det i dag er forholdsvis lave faste kostnader knyttet til avisdrift, særlig for aviser som satser mot avgrensede nisjer.²⁹²

Medietilsynet har ikke fått noen innspill fra bransjeaktører om at det er et behov for eller ønske om en ordning med etableringsstøtte for nye redaktørstyrte medier (journalistiske gründerprosjekter).

Både produksjonstilskuddet for nyhets- og aktualitetsmedier og støtten til samiske aviser forutsetter at mottakerne må være bærekraftige i markedet før de kan motta støtte. Å yte tilskudd til virksomheter i en etableringsfase bryter med dette prinsippet. Etableringsstøtte for nye redaktørstyrte medier er et tiltak som i vesentlig større grad enn andre tilskuddsordninger på mediestøtteområdet, medfører en risiko for at midlene tapes og at det blir lav eller ingen måloppnåelse.

Etableringsstøtte for nye redaktørstyrte medier har form av et prosjekttilskudd. Medietilsynet vurderer at det bør vises varsomhet med å innføre nye prosjektbaserte støtteordninger for journalistiske prosjekter, se punkt 14.4.1.

Medietilsynet viser for øvrig til at nystartede nyhets- og aktualitetsmedier kan søke om midler fra ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd. Små, lokale nyhets- og aktualitetsmedier er prioritert i denne ordningen. Medietilsynet har på denne bakgrunnen vurdert at det ikke er hensiktsmessig eller behov for å innføre et etableringstilskudd til nye redaktørstyrte medier (tilskudd til journalistiske gründerprosjekter).

14.5 Øvrige vurderinger av endringsforslag fra bransjen

Medietilsynet har mottatt flere innspill som retter seg mot eksisterende og eventuelle nye støtteordninger (se kapittel 7). Medietilsynet vil her vurdere ulike endringsforslag som ikke retter seg mot eksisterende støtteordninger.

14.5.1 Tilskudd til gratis nyhetsmedier og nasjonale og regionale breddemedier

Faktisk.no viser til anbefalingene i Mediemangfoldsutvalgets utredning, og mener flere av disse anbefalingene bør følges opp. Faktisk.no peker blant annet på en tilskuddsordning for nyhetsmedier som er gratis for brukerne, og som kan fremme nyhetskonsument blant dem som i mindre grad aktivt oppsøker nyheter. I tillegg peker Faktisk.no på en støtteordning for nasjonale og regionale breddemedier som i dag ikke er støtteberettigede, som kan basere seg på redaksjonelle kostnader.

²⁹² Konkurransøkonomisk analyse av NRKs tilstedeværelse i utvalgte mediemarkeder. Utredning på oppdrag for Medietilsynet.

Tilskudd til redaktørstyrte gratismedier

Mediemangfoldsutvalget viste til at gratis nettaviser har stor dekning hos grupper som i liten grad konsumerer nyheter.²⁹³ Utvalget viste til at når mer innhold legges inn i betalingsløsninger, kan de som sjelden oppsøker nyheter, risikere å bli enda mer marginalisert. Utvalget foreslo derfor en tidsavgrenset støtteordning for gratismedier.

En studie gjort med bakgrunn i datafilene fra SSBs Mediebruksundersøkelse for perioden 1997–2016, antyder bare en liten økning²⁹⁴ i andelen av befolkningen som ikke får med seg nyheter over tid.²⁹⁵ Sett bort fra internett som en plattform for nyheter var det derimot en vesentlig større økning i andelen nyhetsunnnvikere i 2016 sammenliknet med 1997.²⁹⁶ SSBs egne analyser av nyhetsbruk for Medietilsynet i 2021, basert på Norsk mediebarometer 2020, viser at én av fem i alderen 9–79 år ikke har brukt noen kilder til for nyheter, verken på tv, radio, papiravis eller nettavis. Andelen har vært relativt stabil de to årene analysen er gjort.²⁹⁷ Dersom de som finner nyheter i sosiale medier legges til, går andelen ned til 13 prosent. Utviklingen av mediemarkedet, med digitalisering og økte valgmuligheter, ser altså ikke ut til å forårsake flere nyhetsunnnvikere enn tidligere. Derimot ser det ut til at nettaviser og andre digitale nyheter bidrar til å motvirke en økning i andelen av befolkningen som ikke får med seg nyheter. Studien undersøkte ikke hvilken betydning gratis nyhetsinnhold har for andelen av befolkningen med lav interesse for nyheter. En studie av politisk kunnskap hos ulike grupper i befolkningen viser imidlertid at kunnskapsforskjellene mellom gruppene ikke synes å ha økt siden 1995, selv om informasjonstilgangen for dem med politisk interesse har økt med den digitale utviklingen.²⁹⁸ Det tyder på at nyhetsunnnvikere får med seg relevant politisk informasjon selv om de har lav interesse for nyheter, og at et større nyhetstilbud ikke fører til en mer aktiv unngåelse av nyheter hos nyhetsunnnvikere.

I mediestøttemeldingen pekte departementet på at flere av de nasjonale gratismediene, som Nettavisen, ABC Nyheter, Dagbladet og VG, har stor oppslutning i befolkningen. Departementet viste til at dette er medieaktører med en solid driftsøkonomi, og som har en stor nok oppslutning og bruk til at markedet klarer å finansiere tilbudet på egen hånd. Videre viste departementet til at det er lite kunnskap om lokale gratismedier, og at det var uklart hvor stort behov det var for en ordning rettet mot gratismediene. Departementet konkluderte derfor med at det ikke var formålstjenlig med en egen støtteordning for gratismedier på daværende tidspunkt.

Medietilsynets databaser viser at om lag 25 betalte aviser er etablert etter 2012. Flere av disse avisene startet som gratis nettaviser, men har etter hvert gått over til å ta betalt for

²⁹³ NOU 2017: 7, *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*, kapittel 8.5.3. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-7/id2541723/>

²⁹⁴ Undersøkelsen viste en økning på 1,9 prosentpoeng fra 1997 til 2016. I gjennomsnitt var andelen nyhetsunnnvikere 8 prosent for hele perioden.

²⁹⁵ Karlsen, Beyer og Steen-Johnsen (2020). *Do High-Choice Media Environments Facilitate News Avoidance? A Longitudinal Study, 1997-2016*, Journal of Broadcasting & Electronic Media. 64(5) 794–814.

²⁹⁶ Når internett ble ekskludert, økte andelen nyhetsunnnvikere fra 8 prosent i 1997 til 35 prosent i 2016.

²⁹⁷ Medietilsynet (2021) *NRKs bidrag til mediemangfoldet – Rapport fra Medietilsynet til Kulturdepartementet*, kapittel 7. Tilgjengelig 1. desember 2021 på https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/utredninger-pa-oppdrag-fra-andre/nrks-bidrag-til-mediemangfoldet-2021/211129_2021_nrk-rapporten_komplett_web.pdf

²⁹⁸ Haugsgjerd, Hestvedt og Karlsen (2021) Increased Media Choice and Political Knowledge Gaps. A comparative Longitudinal Study of 18 Established Political Communications 1995–2015. Political Communication

innholdet. Det finnes derimot ingen oversikt over det totale antallet gratis nettaviser som er etablert etter 2012. Medietilsynets data viser likevel at flere av de papirbaserte reklamefinansierte gratisavisene er lagt ned.

Medietilsynet vurderer at det fremdeles er lite kunnskap om bruken av lokale gratismedier og behovet for en eventuell støtteordning rettet mot slike medier. HVO har identifisert 20 hyperlokale medier som kommer ut i distriktskommuner med lavt befolkningstall. Nesten samtlige av disse mediene er gratismedier. For hyperlokale medier i små kommuner kan det være utfordrende å få på plass en bærekraftig økonomisk forretningsmodell. I tillegg kan det være vanskelig å få et høyt nok antall abonnenter til å kvalifisere til produksjonstilskudd. Medietilsynet har derfor foreslått endringer i produksjonstilskuddsordningen som skal komme slike hyperlokale medier i små distriktskommuner til gode, se punkt 9.8.5. Endringen forutsetter imidlertid at mediene har eller innfører en betalingsløsning.

Medietilsynet viser til at gratismediene, i likhet med abonnementsbaserte nyhetsmedier, kan søke om innovasjonstilskudd så lenge de oppfyller de øvrige vilkårene i forskriften. De er dermed ikke utelukket fra støtteordningene, selv om de ikke kan motta driftsstøtte i form av produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier. Videre viser Medietilsynet at det de siste årene har vært en økende betalingsvilje for digitale nyhetsmedier, slik at stadig flere nordmenn får tilgang til lokal- og regionalmedienes digitale nyhetsinnhold i betalingsløsning. Samtidig viser bruken og oppslutningen om de nasjonale gratismediene at markedet fremdeles klarer å finansiere dette nyhetstilbudet på egen hånd. Medietilsynet vurderer derfor at det ikke er formålstjenlig eller behov for å etablere en støtteordning rettet mot gratismediene.

Tilskudd til nasjonale og regionale breddemedier

Mediemangfoldsutvalget pekte på at de brede nyhetsmediene, det vil si medier med bredt tematisk og geografisk nedslagsfelt, bidrar til bruksmangfoldet i egenskap av å være fellesarenaer. Samtidig mente utvalget at den økonomiske utviklingen på sikt kunne gjøre det vanskeligere å finansiere det brede redaksjonelle tilbudet i breddemediene. Videre viste utvalget til at de regionale mediene har redusert sin tematiske og geografiske dekning, og pekte på at regionmediene har måttet gjennomføre flere økonomiske kutt på grunn av reduserte annonseinntekter. Utvalget foreslo derfor å etablere en tilskuddsordning rettet mot brede nyhetsmedier som kan stimulere til økte investeringer i redaksjonelt innhold.²⁹⁹

I mediestøttemeldingen konkluderte imidlertid departementet med at det ville være mer treffsikkert å prioritere tilskudd til aktører som mottar støtte fra de etablerte støtteordningene, og at det ikke var formålstjenlig med en slik støtteordning for breddemediene.

64 nasjonale og regionale breddemedier hadde 5,1 milliarder kroner i driftsinntekter i 2020.³⁰⁰ Samlet hadde disse mediene et overskudd på 691 millioner kroner og en driftsmargin på 11,8 prosent samme år. Sammenliknet med andre mediegrupper som kvalifiserer til produksjonstilskudd, er dette medier med vesentlig større økonomiske muskler.

²⁹⁹ NOU 2017: 7, *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*, kapittel 8.5.10. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-7/id2541723/>

³⁰⁰ Medietilsynet 2021

Medietilsynet vurderer at de nasjonale og regionale breddemedienes driftsinntekter og margin tilsier at det ikke er behov for en egen tilskuddsordning rettet mot disse mediene. Medietilsynet deler departementets vurdering om at det er mer treffsikkert å prioritere tilskudd til aktører som faller innenfor de etablerte støtteordningene, sett opp mot de mediepolitiske målene. Medietilsynet viser til at flere av de regionale og lokale breddemediene allerede får tilskudd gjennom ordningen for produksjonstilskudd. Videre vurderer Medietilsynet at det er mer formålstjenlig å prioritere de minste lokalmediene med mellom 1 000 og 2 000 i opplag, se punkt 9.7.2.

14.5.2 Tilskudd til musikk- og kulturjournalistikk

Foreningen for norske plateselskaper (FONO) og Norsk forening for komponister og tekstforfattere (NOPA) har foreslått at det bør vurderes om musikk- og kulturjournalistikk bør ha egne tilskudd i en framtidig mediestøtteordning. Etter Medietilsynets vurdering kan en ordning rettet mot musikk- og kulturjournalistikk vanskelig basere seg på kun faste, objektive kriterier, og det blir til en viss grad behov for mer skjønnsbaserte vurderinger. En støtteordning rettet mot kulturjournalistikken blir dermed en prosjektsbasert støtte.

Medietilsynet viser til vurderingene i punkt 14.4.1 og konklusjonen om at det bør vises varsomhet med å innføre nye prosjektsbaserte støtteordninger for journalistiske prosjekter. Tilskudd til slike prosjekter etter søknad utfordrer prinsippene om en armlengdes avstand i mediepolitikken og mediernes redaksjonelle uavhengighet. Prosjektsbaserte støtteordninger kan også være mer utfordrende å saksbehandle enn ordninger som baserer seg på mer entydige og objektive kriterier. I tillegg er det en utfordring at prosjektsbaserte støtteordninger kan favorisere aktører som har mer ressurser til søknadsskriving enn andre. På bakgrunn av den vurderingen, anbefaler Medietilsynet at det ikke etableres en prosjektsbasert støtteordning rettet mot den journalistiske behandlingen av kulturområdet.

14.5.3 Ny indirekte støtteordning

Amedia etterlyser en ny støtteordning, enten i tillegg til eller som erstatning for dagens produksjonstilskudd, som fortrinnsvis bør være indirekte. Medietilsynets oppdrag fra Kulturdepartementet har vært å vurdere treffsikkerheten og måloppnåelsen for de enkelte direkte mediestøtteordningene, og den samlede treffsikkerheten og måloppnåelsen for alle støtteordningene sett opp mot de mediepolitiske målene. Oppdraget omfattet også å foreslå endringer i – eller nye ordninger innenfor – den direkte mediestøtten. Medietilsynet har derfor ikke vurdert treffsikkerheten for den indirekte mediestøtten eller vurdert behovet for nye indirekte støtteordninger i denne utredningen.

14.5.4 Driftsstøtte og produksjonstilskudd til kringkasting

I tillegg til innspillene som omfatter tekstbaserte nyhets- og aktualitetsmedier, har Medietilsynet fått innspill som retter seg mot aktører i radiomarkedet. Innspillene omfatter forslag om tiltak som distribusjonsstøtte til riksdekkende radio (Bauer Media), produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsinnhold (Bauer Media) og tilskudd til redaksjonell dekning av norsk musikk og kultur (Bauer Media, Ordentlig Radio).

Det eksisterer imidlertid ingen støtteordninger som retter seg mot riksdekkende radiokanaler. Fram til det nasjonale FM-nettet ble slukket i 2017, hadde både Radio Norge og P4 konsesjon som allmennkringkastere. Kanalene hadde blant annet krav om en programprofil av allmenn karakter, kringkasting av egne nyheter, 35 prosent norsk musikk og programinnhold rettet mot både smale og brede grupper. I konsesjonene for kringkasting i DAB-nettet er det ikke stilt krav om å tilby allmennkringkastingsinnhold.

Mediemangfoldsutvalget foreslo å tilby én riksdekkende radiokanal kompensasjon for merutgifter knyttet til produksjon av allmennkringkastingsinnhold, blant annet i form av egenproduserte nyheter, 25 prosent norsk musikk og program med en tematisk og sjangermessig bredde.³⁰¹ I mediestøttemeldingen konkluderte imidlertid departementet med at det ikke var aktuelt å innføre en kompensasjonsordning for kommersiell allmennkringkasting på radio. Departementet viste blant annet til at det på daværende tidspunkt var usikkert hvordan det digitale radiomarkedet ville utvikle seg.

Medietilsynet vurderer at det eksisterer lite empiri om innholdstilbudet til de nasjonale radiokanalene, og om hvorvidt det eksisterer et udekket behov for visse typer programinnhold, for eksempel nyhets- og aktualitetsinnhold. Reklameinntektene til de nasjonale radiokanalene er redusert med 83 millioner kroner de siste fem årene. Det tilsvarer en reduksjon på 15,9 prosent.³⁰² Samtidig henter de kommersielle radiokanalene alle sine inntekter fra reklame. Dette kan bety at de nasjonale kommersielle radiokanalene får en mer krevende driftsøkonomi framover. Medietilsynet vurderer likevel at det er behov for mer kunnskap om utviklingen i markedet for å kunne vurdere det reelle behovet for en kompensasjonsordning eller andre støtteordninger rettet mot nasjonale radioaktører. Det er også usikkerhet knyttet til hvilke områder eller programkategorier det eventuelt er størst behov for tilskudd til, og hvor stor støtterammen eventuelt bør være.

Medietilsynet anbefaler derfor at det utarbeides en egen utredning om det nasjonale radiomarkedet som ser nærmere på mulige utfordringer og reelle behov. Medietilsynet viser også til Hurdalsplattformen, der det heter at regjeringen vil sikre «ein kommersiell allmennkringkastar på radio». En utredning om det nasjonale radiomarkedet bør utarbeides som en del av dette arbeidet.

³⁰¹ NOU 2017: 7. *Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne*, kapittel 8.3.3. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-7/id2541723/>

³⁰² Medietilsynet 2021



15 Endringer i mediestøtteloven

Lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteleven) trådte i kraft 1. januar 2021. Loven skal sikre de redaktørstyrte journalistiske medienes uavhengighet og legge til rette for et mangfold av medier over hele landet. Loven medfører at det heretter kreves lovendring når de direkte tilskuddsordningene skal opprettes eller avvikles, eller hvis formålene for eksisterende tilskuddsordninger skal endres.

Medietilsynet har foreslått flere endringer som medfører behov for endringer i formålsbestemmelsene til de direkte mediestøtteordningene som er inntatt i mediestøtteleven kapittel 2. Videre foreslås to nye støtteordninger som medfører behov for nye formålsbestemmelser i mediestøtteleven jf. § 4.

15.1 Forslag til endringer i mediestøtteleven

15.1.1 Produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier – mediestøtteleven § 5

Medietilsynet mener at formålsbestemmelsen for produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier som er inntatt i mediestøtteleven § 5, gir en dekkende beskrivelse av ordningens formål. Det foreslås dermed ingen materielle endringer i bestemmelsens ordlyd.

Medietilsynet har imidlertid foreslått å endre tilskuddsordningens navn til «driftstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier». Dette innebærer at overskriften til § 5 og navnet på ordningen i første ledd første punktum må endres. Medietilsynet har videre vurdert at andre ledd første punktum, som lyder: «Produksjonstilskuddet gis som driftstilskudd», er overflødig etter navnendringen. Medietilsynet foreslår derfor at denne teksten slettes fra ordlyden.

15.1.2 Ny ordning om driftstilskudd til visse nasjonale nisjemedier – forslag til ny bestemmelse – mediestøtteleven § 5a

Medietilsynet har foreslått å dele opp dagens ordning for produksjonstilskudd i to separate ordninger: én for de ordinære breddemediene som oppfyller innholdskriteriene etter dagens forskrift, og en ny, egen tilskuddsordning for nasjonale nisjemedier. En slik oppdeling innebærer behov for å innføre en ny formålsbestemmelse i mediestøtteleven kapittel 2. jf. lovens § 4. Medietilsynet foreslår at den nye bestemmelsen inntas som ny § 5a i mediestøtteleven, og at den får følgende ordlyd:

«§ 5. Driftstilskudd til nasjonale nisjemedier

Driftstilskudd til nasjonale nisjepublikasjoner skal stimulere til et mangfold av tekstbaserte nasjonale nisjepublikasjoner med en bred dekning av temakategoriene politikk eller samfunnsliv, herunder økonomi og kultur. Videre skal ordningen fremme uavhengig journalistikk karakterisert av høy kvalitet, innrettet mot et allment publikum.

Vilkårene for å motta tilskudd skal i størst mulig grad være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne.»

15.1.3 Tilskudd til samiske aviser – mediestøtteleven § 6

Medietilsynet mener at formålsbestemmelsen til produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier som er inntatt i mediestøtteleven § 6, er en dekkende beskrivelse av formålet til ordningen. Det vises til at ordlyden i bestemmelsen er utformet slik at den er plattformnøytral. Bestemmelsen viser til «nyhets- og aktualitetsmedier». En slik ordlyd tydeliggjør at både publikasjoner som utgis på papir og digitalt, kan kvalifisere for tilskudd. Videre er det lovfestet at vilkårene for å motta tilskudd i størst mulig grad skal være objektive og bidra til forutsigbarhet for tilskuddsmottakerne. Medietilsynet har vurdert at det ikke er nødvendig med materielle endringer i mediestøtteleven § 6 knyttet til forslagene for tilskudd til samiske aviser.

Medietilsynet har imidlertid foreslått å endre tilskuddsordningens navn til «driftstilskudd til samiske nyhets- og aktualitetsmedier». Dette innebærer at overskriften til § 6 og navnet på ordningen i første ledd første punktum må endres. Endelig har Medietilsynet vurdert at andre ledd første punktum, som lyder: «Produksjonstilskuddet gis som driftstilskudd», er overflødig etter navnendringen. Medietilsynet foreslår derfor at denne teksten slettes fra ordlyden.

15.1.4 Innovasjons- og utviklingstilskudd – mediestøtteleven § 7

Medietilsynet har foreslått endringer i ordningen for innovasjons- og utviklingstilskudd. Etter tilsynets vurdering innebærer ingen av forslagene at formålsbestemmelsen i mediestøttelevens § 7 bør endres.

15.1.5 Tilskudd til lokale lyd- og bildemedier – mediestøtteleven § 8

Medietilsynet har foreslått endringer i ordningen til lokale lyd- og bildemedier. Etter tilsynets vurdering innebærer ingen av forslagene at formålsbestemmelsen i mediestøttelevens § 8 bør endres.

15.1.6 Ny ordning for å styrke journalistisk produksjon i lokalradioene – forslag til ny bestemmelse – mediestøtteleven § 8a

Medietilsynet har vurdert at lokalradioene har behov for økt støtte og større forutsigbarhet både når det gjelder mulighet for å få støtte, og støttenivået. Tilsynet har på dette grunnlaget foreslått en ny driftstilskuddsordning for lokalradio med formål om å styrke lokal journalistisk produksjon av nyheter, aktualiteter og samfunnsdebatt. Samtidig foreslås en del endringer i dagens støtteordning for lokale lyd- og bildemedier. Dersom det etableres en ny driftsstøtteordning, må det tas inn en ny formålsbestemmelse i mediestøtteleven kapittel 2 jf. lovens § 4. Medietilsynet foreslår at den nye bestemmelsen inntas som ny § 8a i mediestøtteleven og at den får følgende ordlyd:

«§ 8a. Driftstilskudd til lokalradioer

Tilskuddsordningen skal fremme mediemangfold og ytringsfrihet. Videre skal ordningen bidra til å styrke de redaktørstyrte lokalradioenes demokratiske funksjon i samfunnet, gjennom å stimulere til lokal journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualiteter og

samfunnsdebatt. Tilskuddsordningen skal også stimulere til et økonomisk bærekraftig driftsgrunnlag for å fremme et bredt lokalt innholdstilbud av høy kvalitet.»

15.1.7 Distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark – mediestøtteleven § 9

Medietilsynet har foreslått å avvikle distribusjonstilskuddet til avisene i Finnmark. Dersom ordningen blir avviklet, medfører dette at § 9 i mediestøtteleven må oppheves.



Medietilsynet

Nygata 4, 1607 Fredrikstad
post@medietilsynet.no
facebook.com/medietilsynet
twitter.com/medietilsynet

ISBN: 978-82-8428-021-9