

Arbeidsnotat nr. 21/11

**Indirekte pressestøtte:
Momsfritak vs skattefradrag**

av

**Hans Jarle Kind
Jarle Møen**

SNF prosjekt 1304

”Seamless infrastructures, business models and cultural diversity”

PROGRAMOMRÅDET TELE- OG MEDIEØKONOMI

Denne publikasjonen inngår i en serie arbeidsnotater og rapporter fra programområdet tele- og medieøkonomi ved Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF). Hovedmålsettingen med forskningsprogrammet er å analysere dynamikken i tele- og mediesektorene og relasjonene mellom teknologiprodukter og forretningsmodeller. Prosjektet ”Seamless infrastructures, business models and cultural diversity” er finansiert av Norges forskningsråd (VERDIKT).

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, JUNI 2011
ISSN 1503 – 2140

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

The Nordic model appears to be based more on rhetoric and good intentions than actually producing and operating a system of support that leads to the desired outcomes.

Robert G. Picard (2007)

Indirekte pressestøtte: Momsfritak vs skattefradrag

av Hans Jarle Kind og Jarle Møen

Norges Handelshøyskole/SNF, 22. juni 2011

Mediestøtteutvalget er splittet i synet på den indirekte pressestøtten. Den ene fraksjonen, flermedialitetsalternativet, foreslår å videreføre ordningen med fullt momsfritak for papiraviser. Den andre fraksjonen, omfordelingsalternativet, foreslår å innføre et plattformnøytralt skattefradrag for redaksjonelle kostnader i kombinasjon med lavmoms. Ingen av fraksjonene gir en tilfredsstillende analyse av hvordan de to virkemidlene påvirker mediebildet. Med utgangspunkt i økonomisk teori argumenterer vi for at omfordelingsalternativet er mest målrettet i forhold til å øke den redaksjonelle kvaliteten både i trykte og digitale medier, men at det i mindre grad enn flermedialitetsalternativet stimulerer til mangfold blant papiravisene. På den annen side vil det stimulere til økt mangfold blant digitale utgivelser. De aller største papiravisene vil entydig få en dårligere kvalitet med den konkrete utformingen av skattefradraget som ligger i omfordelingsalternativet, og vi foreslår en alternativ utforming som retter opp dette.

1 Innledning

Mediebransjen har i flere tiår mottatt betydelige overføringer fra staten. Mens andre typer næringsstøtte jevnlig er gjenstand for kritisk samfunnsøkonomisk analyse, har mediestøtten fått liten oppmerksomhet fra fagøkonomer. Slik bør det ikke fortsette. Mediebransjen er viktig både økonomisk, politisk og kulturelt. Den er i rask endring og har særtrekk som krever spesialiserte modeller.

Pressestøtten består av en direkte produksjonsstøtte på 300 millioner og en indirekte støtte i form av momsfritak verdt 1,5 milliarder. I denne artikkelen vil vi ta for oss utformingen av pressestøtten med særlig vekt på den indirekte støtten. I desember 2010 la et offentlig utvalg oppnevnt av kulturministeren fram et forslag til ny pressestøtteordning (NOU 2010:14). Utvalget delte seg på midten i spørsmålet om videreføring av momsfritaket for papiravisene. Den ene fraksjonen, anført av utvalgsleder Yngve Slettholm, foreslår å erstatte momsfritaket med en ordning med skattefradrag for

redaksjonelle kostnader.¹ Denne skal være "plattformnøytral", dvs. at den gis uavhengig av om det redaksjonelle produktet distribueres på papir eller digitalt, og er tenkt som en parallell til Skattefunn, en ordning med skattefradrag for forskningsinvesteringer. I utredningen omtales dette som "omfordelingsalternativet", siden noe av papiravisenes momsfrist brukes til en ordning som også kommer "nye medier" til gode. Den andre fraksjonen, dominert av representanter for pressen, ønsker i hovedsak å beholde dagens ordning, herunder at det kun er papiraviser som skal ha nullmoms. Dette forslaget omtales som "flermedialitetsalternativet", og har stor støtte i bransjen. Én time og 17 minutter etter at mediestøtteutvalgets NOU var offentlig, publiserte Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund, Den Norske Fagpresses Forening, Norsk Journalistlag, Landslaget for lokalaviser og Mediebedriftenes Landsforening et felles manifest med krav om fortsatt nullmoms. Ønsket om fortsatt nullmoms gjenspeiles også i mange av høringsuttalelsene som kom inn til departementet våren 2011, men ble imøtegått av "nye aktører" som Nettavisen og andre som kun publiserer på internett.

Når næringsinteressene til de veletablerte aktørene så entydig peker i én retning, er behovet for uavhengig og faglig forankrede analyser stort. Vårt bidrag vil være å se nærmere på argumentene for og mot de to hovedmodellene for den indirekte pressestøtten. La oss imidlertid starte med å slå fast at de to fraksjonene i Mediestøtteutvalget ikke står så langt fra hverandre som utredningen og debatten gir inntrykk av. I realiteten er begge fraksjonene tilhengere av både subsidiering gjennom momssystemet og støtte knyttet til redaksjonelle kostnader. Flermedialitetsalternativet innebærer fortsatt nullmoms – altså en momsreduksjon på 25 prosentpoeng. Omfordelingsalternativet foreslår lavmoms – hvilket innebærer en momsreduksjon på 17 prosentpoeng. Dette vil medføre at 60 prosent av den samlede rammen for pressestøtten fortsatt blir gitt som momsreduksjon. Når det gjelder støtte knyttet til redaksjonelle kostnader, er dette et virkemiddel som frontes av fraksjonen bak omfordelingsalternativet, men det ligger også inne i flermedialitetsalternativet. Der foreslås det at 20 prosent av den direkte produksjonsstøtten til nummer 2-aviser og riksdekkende meningsbærende aviser knyttes til redaksjonell bemanning. Dette begrunnes med at redaksjonell bemanning er "en indikasjon på produksjon av originaljournalistikk ... [og] vil gi et incentiv til å vektlegge innholdsproduksjon." Uenigheten mellom de to alternativene handler derfor primært om doseringen av virkemidlene.

2 En samfunnsøkonomisk begrunnelse for pressestøtten

Før vi går spesifikt inn på utformingen av pressestøtten, er det hensiktsmessig å drøfte hva samfunnet ønsker å oppnå ved å subsidiere pressen. Tradisjonelt har pressestøtten vært begrunnet med at avislesning bidrar til å fremme norsk språk og kultur og at et mangfold av aviser er viktig for ytringsfrihet og demokrati. Dette er åpenbart riktig, men disse stikkordene forklarer ikke i seg selv hvorfor subsidier er påkrevet.

I en blandingsøkonomi som den norske, brukes næringssubsidier til å rette opp markedssvikt. Dette bør være det bærende prinsippet også for en moderne pressestøtte. Den generelle innsikten fra samfunnsøkonomisk analyse er at man må starte med en mest mulig presis beskrivelse av hva slags

¹ Forslaget om skattefradrag for redaksjonelle stillinger har vært fremmet av McChesney og Nichols (2010) i den amerikanske debatten om pressestøtte og av Møen (2010) i den norske debatten.

markedssvikt man ønsker å rette opp. Videre må man være bevisst på at ikke all markedssvikt kan rettes opp, og at man vanligvis står overfor en avveining mellom markedssvikt og ulike former for styringssvikt, herunder at støtten kan virke konserverende.² Når markedssvikten er identifisert, bør man unngå bred næringsstøtte og satse på virkemidler som kan rettes mest mulig direkte mot det “det er for lite av”.

Én form for markedssvikt i mediemarkedet kan identifiseres med utgangspunkt i økonomisk teori om kunnskap og informasjon. Møen (2011) bruker dette perspektivet til å argumentere for bruk av indirekte støtteordninger og for at dagens momsfristak bør erstattes av en ordning med skattefradrag for redaksjonelle kostnader. Kind og Østbye (2009) tar utgangspunkt i teori om imperfeksjoner i tosidige markeder og bruker dette perspektivet til å argumentere for at momsfristak kombinert med direkte pressestøtte for trykte medier er velegnede virkemidler for å oppfylle myndighetenes pressepolitiske mål. Vi vil trekke vekslers på begge disse fremstillingene. Strukturen i avismarkedet er slik at man ikke kan forvente at et fritt marked vil frembringe en riktig mengde journalistikk og heller ikke at profilen på mediene – mangfoldet – vil være optimalt tilpasset etterspørselen.

2.1 Rene kunnskapseksternaliteter

2.1.1 Eksternaliteter mellom avisene

Journalister er kunnskapsarbeidere. Hovedbegrunnelsen for å subsidiere kunnskapsproduksjon, for eksempel i form av støtte til forskning, er at den som frembringer ny kunnskap sjelden får hele gevinsten. Det skyldes at det er kostbart å frambringe ny kunnskap, men relativt lett å kopiere, formidle og bygge videre på andres kunnskap når den først er gjort tilgjengelig. I medieverdenen illustreres dette ved at mange nettaviser og gratisaviser mer eller mindre lever av å sakse stoff fra andre. Helt gratis er det ikke å lage avis på denne måten, og nyheter faller i verdi når de ikke er ferske og eksklusive, men det er liten tvil om at gjenbruk av stoff genererer store verdier som ikke tilfaller den redaksjonen som opprinnelig produserte det. En annen variant av den samme mekanismen er at redaksjoner bygger videre på hverandres saker. Det er ikke noe galt i det, men når en redaksjon vurderer om den skal gå inn i en sak, tar den ikke hensyn til at den også skaper verdier for andre redaksjoner som med moderate tilleggsinvesteringer kan føre saken videre med egen vinkling. Dette er eksempler på hva økonomer kaller “rene kunnskapseksternaliteter”.³ Omfanget av disse eksternalitetene er nylig dokumentert i Erdal (2010) som gir foreløpige resultater fra “Nyhendevekeprosjektet” ved Høgskulen i Volda. Prosjektet kartlegger nyhetsagendaen i norske medier basert på et omfattende materiale publisert i uke 46 i 2009. Analysene viser at bare halvparten av riksavisenes artikler er produsert i egen redaksjon mens den andre halvparten er

² Se Picard (2007), Omdal (2010) og Møen (2011) for fremstillinger som på ulike måter vektlegger behovet for omstilling og innovasjon i mediemarkedet.

³ Normalt tenker man på kunnskapseksternaliteter som positive. For fullstendighetens skyld må det nevnes at man også kan tenke seg negative eksternaliteter som fører til at et fritt marked overinvesterer i kunnskapsutvikling. Eksempelvis kan to bedrifter investere i like forskningsprosjekter i håp om å bli den første til å få patent eller copyright på et produkt. En parallell i medieverdenen vil være aviser som jakter på den samme nyheten. Parallellen er imidlertid ikke fullkommen. To journalister som skriver om samme sak kontrollerer hverandre. I fravær av journalist nummer to ville journalist nummer én lettere kunne fordreie sannheten. Samme argument kan åpenbart brukes til forsvar for nummer 2-aviser. Gentzkow og Shapiro (2008) gir en oversikt over litteraturen om “truth-telling” og betydningen av konkurranse i nyhetsmarkedet.

videreformidling av stoff fra andre redaksjoner. Erdal oppsummerer dessuten en tilsvarende dansk undersøkelse, Lund m.fl. (2009), som finner at denne "nyhetsflyten" har økt kraftig de siste ti årene. De lave kostnadene knyttet til å spre nyheter på nettet er trolig en medvirkende årsak til dette. Ifølge Erdal konkluderer den danske undersøkelsen med at "nærmere 2/3 av stoffet faller inn under kategoriene gjenbruk, lån og ran".

Flere medievitere og bransjefolk har fremhevet at papiravisene er særlig berettiget støtte fordi de i stor grad er originalkilde til nyhetene i andre medier, se bl.a. Østbye (2010), Storsul (2011) og utvalgsmedlem Olav Terje Bergos uttalelse til Kampanje da Mediestøtteutvalgets utredning ble lagt fram.⁴ Selv om det skulle være riktig at den viktigste journalistiske virksomheten finner sted i papiravisene, er det en villedende tilnærming når man skal utarbeide en treffsikker mediepolitikk. Det er journalistisk arbeidskraft som er opphav til nyheter, enten journalistene er ansatt i papiraviser, nettredaksjoner eller etermedier. Isolert sett er dette et argument for at pressestøtte som rettes mot det journalistiske arbeidet vil være mer treffsikker enn andre støtteformer, slik Omdal (2010) har tatt til orde for.

2.1.2 Eksternaliteter mellom borgerne

Lesere kjøper aviser for å holde seg oppdatert. Dels er dette konsum på linje med annen underholdning, men avislesing bidrar også til å vedlikeholde den enkeltes leseferdighet og kompetanse. En person som aldri leser aviser eller følger med i mediebildet, vil trolig bli hemmet både i og utenfor arbeidslivet og være svært sårbar i omstillingsprosesser. I et velferdssamfunn vil det ha negative effekter for andre skattebetalere. En slik person vil heller ikke kunne forvalte sine demokratiske rettigheter på en god måte. Informerte borgere tar bedre beslutninger, ikke bare for seg selv, men også for sine barn og i politiske valg. Hele samfunnet har derfor glede av et høyt aviskonsum. Hvis avisprisene i utgangspunktet er høye og aviskonsumet lavt kan det derfor være samfunnsøkonomisk lønnsomt å subsidiere avisene for å øke konsumet blant lite kjøpesterke grupper. Det kan også være ønskelig å subsidiere enkelte typer stoff som er lite etterspurt ut fra sin konsumverdi, men som har høy opplysningsverdi. Dette er analogt til reklame. Myndighetene betaler for spalteplass til "tungt og nyttig stoff" som legges sammen med det stoffet leserne selv ønsker seg (Bruns og Himmler, 2011: 472).

2.2 Undersøkende journalistikk som fellesgode

Fellesgoder er goder som i liten grad produseres i private markeder fordi det ikke er mulig å ta seg betalt for dem. Kritisk og undersøkende journalistikk er dyrt å produsere, og har preg av å være et fellesgode som gagnar hele samfunnet ved blant annet å bidra til effektiv ressursbruk i offentlig sektor. God journalistikk kvalitetssikrer mange store og små beslutningene som statlig og kommunalt ansatte fatter på vegne av fellesskapet hver dag. I Norge forvaltes 50 prosent av nasjonalproduktet av offentlig sektor og staten forvalter pensjonsfond på 2800 milliarder kroner. I tillegg kommer statlig eierskap i norske selskaper verdt omkring 250 milliarder, og et omfattende kommunalt eierskap. Man kan vanskelig overvurdere betydningen av at de enorme pengestrømmene som disse tallene

⁴ Bergo uttaler at "det er mange gode grunner til at avgiftsfritaket for aviser må fortsette. Men det beste argumentet er at det fortsatt er aviskjøperne som først og fremst betaler for nesten alt det grunnleggende nyhetsarbeidet. Uten avisene og avisenes inntekter fra leserne, ville det blitt tynt med nyheter å sitere for alle de mediene som primært baserer seg på å formidle nyheter andre har gravd fram" (kilde: Avismoms nå er verst tenkelige tidspunkt, *Kampanje*, 17.12.2010).

representerer, overvåkes og debatteres kontinuerlig. God journalistikk bidrar også til institusjonsbygging og virker forebyggende når det gjelder slurv, uetisk atferd og kriminalitet. Bhattacharyya og Hodler (2010) finner dessuten at land med verdifulle naturressurser lettere får problemer med korrupsjon enn andre land, men at høy kvalitet på de demokratiske institusjonene motvirker problemet. Dette synes relevant for Norge som har store ressursrenter fra olje, vannkraft og fisk.

I ekstreme tilfeller kan konsekvensene av en svak presse bli svært dramatiske. Finanskrisen på Island var ingen naturkatastrofe, men et resultat av dårlig politisk håndverk og økonomisk kriminalitet. I ettertid ville kanskje også norske Terra-kommuner satt pris på litt mer kritisk journalistikk. Én kompetent journalist i lokalpressen kunne i prinsippet hindret at framtidige kommunebudsjetter ble gamblet bort på finansinstrumenter som ingen av beslutningstakerne forstod.

Betydningen av pressen for lokaldemokratiet ble nylig dokumentert empirisk av de tyske økonomene Bruns og Himmler (2011). Bruns og Himmler vektlegger at radio, fjernsyn og internett er alternative kilder til informasjon om rikspolitikken, men at lokalavisene er nokså enerådende når det gjelder å overvåke lokale beslutningsprosesser. De ser på Norge som et interessant laboratorium fordi vi har både høy avisdekning og en desentralisert styringsstruktur med mange små kommuner. Datamaterialet deres dekker 150 aviser og mer enn 400 kommuner i årene 2001 til 2005. Avisdataene kommer fra Mediebedriftenes Landsforening og Landslaget for lokalaviser. Grunnleggende kommunedata kommer fra Statistisk Sentralbyrå og Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste mens kommunale effektivitetsindekser er utviklet av Lars Erik Borge ved NTNU. Disse indeksene tar hensyn til både kvantitative og kvalitative aspekter ved 17 typer kommunal tjenesteproduksjon. Etter å ha kontrollert for observerbare forskjeller mellom kommunene som størrelse, befolkningstetthet, inntekts- og utdanningsnivå mv., samt mulige uobserverte permanente effektivitetsforskjeller, finner Bruns og Himmler en positiv sammenheng mellom utbredelsen av lokalaviser og effektiviteten i kommunal sektor. Den målte effekten forsterkes når de vektet avisutbredelsen i den enkelte kommune med et mål for hvor mye kommunespesifikt informasjonsinnhold de ulike avisene har. De finner dessuten en særlig tydelig effekt i små kommuner, definert som kommuner med færre enn 10 000 innbyggere. Disse utgjør 75 prosent av alle norske kommuner. Interessant nok finner de ingen separat effekt av konkurranse i de lokale avismarkedene, men dette aspektet er heller ikke fremhevet i analysen. Målt i monetære termer innebærer resultatene deres at "ett standardavvik" økning i utbredelsen av lokalaviser, reduserer slakk i offentlig ressursbruk med omkring 2,5 millioner kroner for en norsk gjennomsnittskommune, eller 235 kroner per innbygger. Dette representerer bare 10-20 prosent av effektivitetsmålets standardavvik. Utbredelse av aviser forklarer dermed en relativt liten andel av den totale variasjonen i effektivitet mellom norske kommuner, men gitt de store måleproblemene en slik analyse innebærer, er funnene likevel svært interessante. Bruns og Himmlers artikkel inneholder også referanser til en internasjonal empirisk litteratur med funn som peker i samme retning. Det er imidlertid mulig at de mistolker forskjellen mellom store og små kommuner i sitt materiale noe. Når de finner små effekter i store kommuner, kan det skyldes at avisene spiller en mindre viktig rolle for velgerovervåkingen i disse kommunene, men det kan også skyldes at det er mindre variasjon både med hensyn til effektivitet og avisutbredelse i store kommuner. Da er det vanskelig å påvise noen effekt.

Ingen kan “utestenges” fra gevinster knyttet til effektiv drift av offentlig sektor. Det kommer både de avislesende og ikke-avislesende innbyggerne til gode. Det avisene kan ta seg betalt for, er den enkeltes private glede og nytte av å holde seg oppdatert. Verdien for fellesskapet av den undersøkende journalistikken er derfor et svært viktig argument for pressestøtte. Igjen vil det å støtte det journalistiske arbeidet være mer målrettet enn å støtte avisproduksjon generelt. Aller helst bør støtten i dette tilfellet rettes direkte mot undersøkende journalistikk, både nasjonalt og lokalt. Det kan eksempelvis gjøres gjennom stipendordninger, prosjektstøtte til gravegrupper eller støtte til spesialiserte redaksjoner. Det er imidlertid vanskelig å se for seg slike søknadsbaserte ordninger i et omfang som kan erstatte den indirekte pressestøtten, og som studien til Bruns og Himmler (2011) viser, er det viktig å ha ordninger som dekker hele landet.

2.3 Konsumentoverskudd og stordriftsfordeler

En annen form for markedssvikt knytter seg til begrepet konsumentoverskudd. Selv om aviser skulle få perfekt monopol og kunne ta seg betalt for alt gjenbruk av stoff, vil de ikke kunne tilegne seg den enkelte lezers fulle betalingsvilje uten å kreve forskjellig betaling fra hver leser. Slik perfekt prisdiskriminering er umulig å få til i praksis. Enkelt sagt kan det finnes en eller flere kjøpere som synes produktet er akkurat verdt prisen og lar være å kjøpe avisen hvis den koster mer, men de fleste lesere vil tåle en moderat prisøkning. Det viser at de verdsetter produktet høyere enn prisen. Derfor vil det finnes journalistiske prosjekter hvor den samlede verdien for leserne er høyere enn kostnaden ved å utarbeide stoffet, men hvor avisene skrinlegger prosjektene siden inntekspotensialet er for lavt uten prisdiskriminering. Gjør man den journalistiske arbeidskraften billigere, vil flere journalistiske prosjekter bli realisert fordi de bli bedriftsøkonomisk mer lønnsomme for mediene.

Betrakter vi en mulig avisartikkel som et kunnskapsprodukt, er det lett å se for seg at verdien for enkelte lesere kan være langt høyere enn de 10–15 kronene leseren må betale for avisen. Et eksempel kan være forbrukerjournalistikk som veileder privatpersoner før store kjøp. For privatkunder skiller avisene seg kanskje likevel ikke så mye fra andre produkter når det gjelder konsumentoverskudd. For forretningskunder vil det imidlertid ofte dreie seg om større beløp. Gjennom pressen får næringslivet informasjon om trender, forretningsforbindelser, kunder, konkurrenter og nye markeder, og når næringslivsjournalister følger selskaper med ansatt ledelse, produserer de verdifull styringsinformasjon for eierne.

En nært beslektet markedssvikt kommer av at det er betydelige stordriftsfordeler i avisproduksjon. Hovedtyngden av kostnadene knytter seg til å produsere det første eksemplaret av avisen (det er altså høye faste kostnader) mens det er relativt billig å distribuere flere eksemplarer til nye lesere (dvs. det er lave marginalkostnader). For digitale medier er marginalkostnaden – kostnaden ved å betjene den marginale leseren – lik null. Det koster ingen ting for VG om en ekstra leser klikker seg inn på vg.no. For papiraviser er marginalkostnaden større enn null – det koster litt å trykke og distribuere hver enkelt avis – men det er utvilsomt de faste kostnadene i form av husleie, lønninger med mer, som dominerer. Denne typen kostnadsstruktur skaper en del utfordringer. For det første medfører de faste kostnadene at det ikke vil være mulig for en avis å overleve uten at den kommer over et kritisk nivå på annonse- og leserinntektene. Det gjør det vanskelig å etablere konkurrenter til eksisterende aktører selv i store byer. Resultatet kan bli monopoldannelse og lite mangfold. Dette kan rettferdiggjøre generell etableringsstøtte og produksjonsstøtte til nummer 2-aviser. For det andre må selv idealistisk drevne løssalgs- og abonnementsaviser ta en pris som er høyere enn

marginalkostnaden (om ikke annonseinntektene er veldig høye). Selv med dagens støtteordninger vil for eksempel Klassekampen ikke kunne dekke lønn til journalister og annet personell dersom prisen settes lik trykkekostnaden. Generelt betyr dette at det vil finnes lesere som har en betalingsvilje som overstiger kostnaden ved å produsere et ekstra eksemplar, men som likevel utestenges. Dette er uheldig fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel. Det fører til for lite avislesing og er et argument for å bruke subsidier som reduserer selve avisprisen. I så henseende er nullprisingen et positivt aspekt ved gratisaviser på nettet.⁵ Nettaviser fungerer i realiteten som fellesgoder, og man må anta at de har økt det samlede norske aviskonsumet selv om effekten på papiravisenes opplag har vært negativ. Fra et demokrati- og fordelingsperspektiv er det spesielt verdifullt at nettavisene når ut til grupper med liten kjøpekraft. Problemet er at både kvalitet og mangfold blir skadelidende av at det ikke lar seg gjøre å ta seg betalt fra leserne. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

Støtte basert på stordriftsfordeler gis ikke bare til aviser, men også til bøker, film og musikk. Argumentet er også der at høye faste kostnader knyttet til å produsere det første eksemplaret gir for liten bredde og kulturelt mangfold. På den annen side må det bemerkes at det er mange markeder hvor stordriftsfordelene er betydelige uten at produsentene får subsidier, og man kan tenke seg situasjoner der markedsforholdene er slik at det produseres for mange ulike varianter, slik at stordriftsfordelene utnyttes i for liten grad. Dette kan skje fordi noe av overskuddet som nye produkter genererer, ikke representerer en samfunnsøkonomisk gevinst, men ganske enkelt flyttes fra konkurrenter som mister kunder. Det ligger for eksempel ingen samfunnsøkonomisk gevinst i at en tidligere VG-leser går over til å lese det samme nyhetsstoffet hos en nyetablert konkurrent.

Selv om økonomisk teori ikke gir grunnlag for å avgjøre hvorvidt et fritt marked produserer for mye eller for lite mangfold av aviser, observerer vi at økt mangfold har vært et politisk mål siden pressestøtten ble innført. Det kan argumenteres for at dersom de demokratiske prosessene fungerer, peker dette i retning av at borgerne ønsker seg mer mangfold enn det et fritt marked tilbyr. Uansett må foreslåtte virkemidler i vår sammenheng drøftes ut fra hvordan de bidrar til å oppfylle mediestøtteutvalgets mandat som sier at de pressepolitiske virkemidlene skal bidra til økt mangfold.

2.4 Språk som nettverkseksternalitet

I debatten om moms på bøker har Nyborg (2010, 2011) fremhevet at det norske språket representerer en såkalt nettverkseksternalitet som rettfærdiggjør subsidier. Det klassiske eksemplet på et gode som skaper nettverkseksternaliteter er telefonen. Ingen har glede av å være den eneste som har tilgang til telefon, og nye brukere øker derfor verdien av godet for alle andre. På samme måte, skriver Nyborg, er ikke det norske språket nyttig for henne dersom ingen andre enn hun selv

⁵ Økonomene snakker i denne sammenheng om en avveining mellom "statisk" og "dynamisk" effektivitet. Enkel samfunnsøkonomisk analyse tilsier at prisen på kunnskap som allerede er utviklet bør være nær null, slik at alle som kan ha nytte av kunnskapen får tilgang. Fra dette perspektivet er nettavisene riktig priset. Problemet er at slik pricing fører til dynamisk, eller langsiktig, ineffektivitet. Hvem vil investere i å utvikle tunge saker hvis man ikke får betalt? Dette er de moderne avisenes problem i et nøtteskall. De er ikke i stand til å ta seg så godt betalt som før, og har i tillegg mistet mye av annonsemarkedet til nettet. Dette undergraver den journalistiske produksjonen, og er et argument for økt offentlig støtte. For radio og fjernsyn har utviklingen gått motsatt vei. Der var det fra starten av ikke mulig med brukerbetaling, og med utilstrekkelige annonseinntekter var det nødvendig med offentlig finansiering av allmennkringkastere. Paternalistiske og demokratiske hensyn spilte også en rolle da mange land valgte å drive kringkasterne i offentlig regi (slik som BBC i Storbritannia og NRK i Norge).

bruker og forstår det. Den enkeltes nytte av språket øker altså med andres bruk av det, og man kan komme inn i gode og onde sirkler. Hvis få nok bruker norsk, vil enda færre bruke det – og hvis mange nok bruker norsk, vil enda flere bruke det. Dette spiller sammen med andre typer markedssvikt. Et stort språkområde gir et større marked, og bedre muligheter for utnytting av stordriftsfordeler.

Avisene står for en vesentlig del av den samlede tekstproduksjonen og lesningen i Norge. Argumentet om språk som kilde til nettverkseksternaliteter må derfor være vel så gyldig i debatten om pressestøtte som i debatten om bokstøtte. Det er imidlertid ikke åpenbart at norsk språk i sin alminnelighet er truet som effektivt kommunikasjonsmiddel og at det ligger noen språklig gevinst for samfunnet i å øke tekstproduksjonen fra dagens nivå. Når et "nettverk" er på plass med mange brukere, er det ikke behov for subsidier. Man kan imidlertid argumentere for at avisene spiller en viktig rolle i å opprettholde og utvikle norsk fagspråk. Uten allmennrettet formidling i aviser og tidsskrifter kan man lett se for seg at engelsk og spesialiserte fagtermer blir så dominerende innenfor områder som økonomi, teknikk og medisin at det vil bli vanskelig å ha en informert offentlig debatt som legger grunnlag for gode politiske prosesser på disse viktige samfunnsområdene. På masternivå er norsk som undervisningsspråk i ferd med å bli fortrenget av engelsk, og utviklingen går fort. Vi har ennå ikke sett de langsiktige konsekvensene av dette, men ønsket om å styrke norsk fagterminologi kan danne grunnlag for direkte støtte til ulike former for fagjournalistikk.

3 Markedssvikt i tosidige markeder

Den medieøkonomiske forskningen har skutt fart de siste par tiårene, og dette skyldes delvis utviklingen av teorier om tosidige markeder. Det finnes en rekke eksempler på viktige tosidige markeder, som for eksempel kredittkort, programvare og nettlelere.⁶ Ingen av disse markedene kan forstås uten at man eksplisitt tar hensyn til tosidigheten, og det er blitt hevdet at de tidligere problemene til for eksempel Apple og det norske teknologiselskapet Fast i stor grad hang sammen med manglende kunnskap om mekanismene i tosidige markeder. Tilsvarende vil vi hevde at kunnskap om tosidige markeder er nødvendig for å forstå virkningen av ulike mediepolitiske tiltak.

Noe uformelt har vi et tosidig marked dersom det er (a) to eller flere kundegrupper til et gitt produkt, (b) det er positive nettverkseksternaliteter fra minst én kundegruppe til en annen, og (c) det eksisterer en plattform som internaliserer eksternalitetene.⁷ En avis befinner seg opplagt i et tosidig marked, siden den selger sitt produkt både til leserne og til annonsørene. Annonsørene vil typisk ønske at avisen har mange lesere, men dette er en effekt den enkelte leser ikke tar hensyn til når han eller hun kjøper en avis. Vi har derfor en positiv eksternalitet fra lesersiden av markedet til annonsørsiden. Det kan også tenkes at det er positive eksternaliteter fra annonsørsiden til lesersiden. Dette er tilfelle dersom leserne har større verdi av en avis med mange annonser enn få. Hvis leserne gjennomgående misliker reklame, er det derimot snakk om negative eksternaliteter fra annonsørsiden. Disse ulike effektene må avisen ta hensyn til både når den velger profil og priser. Avisen er altså en plattform som internaliserer eksternalitetene mellom annonsørene og leserne. Et eksempel på dette er at aviser typisk velger lavere abonnementspriser enn de prisene som

⁶ Evans (2003a, 2003b) inneholder en nyttig og interessant klassifisering og diskusjon av ulike typer tosidige markeder.

⁷ Se Rochet og Tirole (2003) for en mer presis og formell definisjon.

maksimerer leserinntektene, siden de på den måten øker annonseinntektene gjennom å tiltrekke seg flere lesere. Dette er i utgangspunktet en enkel og lettfattelig effekt. Som vi kommer tilbake til lengre nede, gjør imidlertid tosidgheten det litt mer komplisert å forstå effekten av høyere moms enn hva som er tilfelle i tradisjonelle markeder.

For å forstå hvordan tosidgheten kan påvirke avisenes profilvalg, og derigjennom mediemangfoldet, kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i en såkalt hotellingmodell med to aviser. Vi skal anta at avisene er like, med unntak av deres politiske profiler. I figur 1 vil en ytterliggående venstreorientert avis være plassert i punktet A, en ytterliggående høyreorientert avis vil være plassert i punktet B, og en avis som har en profil midt i mellom vil være i punkt M. For å se poengene så enkelt som mulig, skal vi videre anta at befolkningens preferanser er jevnt fordelt over denne linjen, og at hver enkelt person kjøper én og bare én avis. Noen lesere foretrekker altså en avis som ikke har noen utpreget politisk profil (en avis med M-profil ville passer bra), mens andre foretrekker klart profilerte aviser.



Figur 1: Tosidige markeder og politiske profiler.

La oss først se på en situasjon hvor vi har to rent reklamefinansierte aviser, nr. 1 og nr. 2, som forsøker å maksimere inntektene. For enkelhets skyld antar vi at reklameinntektene er proporsjonale med antall lesere. Anta videre at avisene av en eller annen grunn har valgt seg profiler slik at avis 1 har en klar, men ikke ekstrem, venstreprofil gitt ved punktet X, mens avis 2 har en forholdsvis moderat høyreprofil, gitt ved punktet Y. Alle leserne som befinner seg til venstre for punkt M vil kjøpe avis 1. Denne avisen har en profil som samsvarer bedre med deres politiske ønsker enn den høyreorienterte rivalen. Tilsvarende vil alle lesere til høyre for punkt M kjøpe avis 2.

Er det en "likevekt" at avis 1 er plassert i punkt X, eller vil den ha incentiver til å endre sin politiske profil? Hvis avisen søker å maksimere inntekten, er svaret opplagt. Den vil velge en profil som bare er svakt mer venstreorientert enn avis 2. Hvis den gjør det, vil den selge til alle leserne som befinner seg mellom punkt A og punkt Y, mens avis 2 bare vil selge til de som befinner seg mellom punkt Y og punkt B. Vi har altså en *markedsstørrelseseffekt* som gjør det profitabelt for avis 1 å velge en profil som er veldig lik profilen til avis 2. Men dette er selvfølgelig avis 2 klar over, og den vil derfor allerede i utgangspunktet velge en profil som bare ligger litt til høyre for avis 1. Derfor kan det enkelt vises at likevekten her vil være at begge avisene lokaliserer seg i punkt M. Tolket helt bokstavelig vil avisene da være identiske sett fra lesernes ståsted. (Modellen kan selvfølgelig utvides med andre momenter til å gi en viss differensiering – det vil gi mer "realisme", men vil bare komplisere uten å tilføre noe kvalitativt nytt). Dette kalles prinsippet om minimal differensiering, og forklarer hvorfor rent reklamefinansierte medieprodukter har en tendens til å være ganske like. Det mest opplagte eksemplet her er kommersielle radiokanaler. De søker å maksimere reklameinntektene, og beveger seg derfor inn mot massemarkedet. Tilsvarende er det blitt hevdet at en viktig grunn til at mange aviser er blitt så avpolitisert de siste tiårene, er den økende betydningen av annonsemarkedet. Sagt enkelt, trekker et stort reklamemarked i retning av å skape mindre mediemangfold.

La oss nå se på en diametralt motsatt situasjon og anta at avisene kun er finansiert gjennom å ta seg betalt fra leserne, for eksempel løssalgsinntekter. Vil det også i dette tilfellet være slik at begge avisene velger å lokalisere seg i punkt M? I så fall vil publikum oppfatte avisene som identiske. Hvis avis 1 setter prisen lik 20 kroner, og begge avisene er lokalisert i punkt M, hva er da det beste avis 2 kan gjøre? Det optimale vil være å sette prisen litt lavere enn 20 kroner, for eksempel kroner 19.90. Siden leserne betrakter avisene som helt like, vil derfor avis 2 kapre hele markedet. Men hvis avis 1 observerer at avis 2 tar 19.90, vil det lønne seg for avis 1 å sette sin pris til 19.80, som igjen vil gjøre det lønnsomt for avis 2 å sette prisen til 19.70, og så videre. Og da forstår vi hvor dette ender. Avisene vil sette en pris som er lik kostnaden ved å betjene en ekstra leser. De vil med andre ord ikke være i stand til å tjene penger. For å dempe konkurransepresset vil derfor hver av avisene ha insentiver til å velge en profil som er litt annerledes enn den rivalen har, selv om det skulle medføre at den mister markedsandeler. I ytterste konsekvens fører dette *konkurransedempingsmotivet* til at avisene blir maksimalt differensierte, slik at avis 1 velger en ytterliggående venstreprofil, og avis 2 en ytterliggående høyreprofil. Avisene fremstår da som så differensierte for publikum at priskonkurransen blir veldig svak. Det er nettopp denne typen mekanismer som gjør at Klassekampen, som har en profil som er klart annerledes enn andre norske aviser, kan ta en relativt høy pris.

4 Momsfritak eller skattefradrag?

Fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel er det opplagt at hverken minimal eller maksimal differensiering er optimalt. I de to spesialtilfellene med null annonseinntekter eller null inntekter fra leserne kan vi altså argumentere for at det vil være markedssvikt. For aviser som har inntekter fra både lesere og annonsører, kan man ikke si noe generelt. I teorien kan avismarkedet være for mye eller for lite differensiert. På samme måte som i tilfellet med stordriftsfordeler ovenfor, konstaterer vi imidlertid at økt mangfold er en politisk målsetning. Kort oppsummert, vil vi derfor ta som premis for den videre diskusjonen at et avismarked uten subsidier gir

- 1) for lite presse mangfold
- 2) for små investeringer i journalistikk og andre forhold som øker aviskvaliteten.

Disse premisene harmonerer godt med mediestøtteutvalgets mandat som slår fast at det er "et offentlig ansvar å legge til rette for mangfold og kvalitet i norske medier".⁸ Mer spesifikt skulle utvalget "foreta en helhetlig vurdering av bruk av tilskuddsordninger og andre økonomiske virkemidler på medieområdet". Hovedmålet med disse virkemidlene er "å opprettholde et medie- og kultur mangfold som kan sikre befolkningen bred tilgang til nyheter og samfunnsdebatt av høy kvalitet og redaksjonell standard".

⁸ Man kunne vurdere å inkludere høy grad av avislesing som en egen målsetting. Den type positive eksternaliteter mellom borgerne som vi har beskrevet tidligere, peker mot at tiltak som medfører økt opplag har egenverdi selv om de ikke medfører at kvaliteten på avisene øker.

Mediestøtteutvalgets mandat fremhevet også at utvalgets anbefalinger burde være plattformnøytrale. Dette framstår også som godt begrunnet i lys av vår gjennomgang så langt. Ingen av de typene markedssvikt vi har drøftet knytter seg spesifikt til aviser distribuert på papir. Tvert i mot ville det kunne være klare samfunnsøkonomiske gevinster av en mediepolitikk som i større grad enn i dag gjør det mulig å ta seg betalt for elektronisk innhold på nettet. De fleste nettavisene må i dag basere seg på reklameinntekter, og som argumentert ovenfor, vil det gi for lite mediemangfold. Dessuten vil ren reklamefinansiering typisk skape for svake insentiver til å investere i kvalitet. Det avgjørende for slike aviser er å tiltrekke seg mange lesere, og ikke å tilfredsstillende publikums preferanser som sådan. Satt på spissen er det uinteressant for aftenposten.no hvor godt leserne liker nettstedet, bare de klikker seg inn og reiser reklameinntekter for avisen. For den versjonen som Aftenposten leverer til lesebrett, er imidlertid situasjonen en helt annen. Jo høyere betalingsvillighet leserne har for avisens iPad-versjon, desto høyere pris kan den selges for, og desto sterkere insentiver vil Aftenposten ha til å satse på kvalitetsjournalistikk på denne plattformen. Dagens pressepolitikk er imidlertid ikke plattformnøytral; spesielt gjør den det mindre interessant å tilfredsstillende publikums ønsker når det gjelder elektroniske aviser enn papirbaserte aviser.

I den neste delen av artikkelen vil vi vurdere hvordan skattefradrag for redaksjonelle kostnader og momsfristak påvirker avisenes investeringer i kvalitet og hvordan de to virkemidlene påvirker avismangfoldet. Som et lite frampek til konklusjonen vil vi peke på at det med to målsettinger, kvalitet og mangfold, også normalt kreves to virkemidler.

4.1 Virkninger av skattefradrag for redaksjonelle kostnader

4.1.1 Virkningen av skattefradragsordningen på kvalitet

Vi legger til grunn for vår analyse at avishus – som de fleste andre bedrifter – med rimelig god tilnærming kan sies å tilpasse seg slik at fortjenesten på investeringene de foretar blir høyest mulig. Utviklingen i avismarkedet de siste tiårene gjør dette til en rimelig forutsetning, men vi vil i neste avsnitt også kort kommentere en alternativ målfunksjon.

Enkelt modellert fremkommer avisenes overskudd som

$$\text{Overskudd} = \text{leserinntekter} + \text{annonseinntekter} - \text{kostnader}$$

Med dette enkle oppsettet kan vi drøfte hva som er gevinsten ved å investere i journalistisk kvalitet. Definisjonsmessig antar vi at høyere kvalitet innebærer at leserne er villige til å betale mer for avisen (noe som gir høyere profittmargin) og at den blir kjøpt av flere.⁹ Flere lesere gjør det i neste runde mulig å ta høyere betaling fra annonsørene. Ved å investere i kvalitet vil avisene altså både kunne få høyere leserinntekter og høyere annonseinntekter. Bruker vi Δ som symbol for endringer har vi at

$$\Delta \text{Overskudd} = \Delta \text{leserinntekter} + \Delta \text{annonseinntekter} - \Delta \text{kostnader}$$

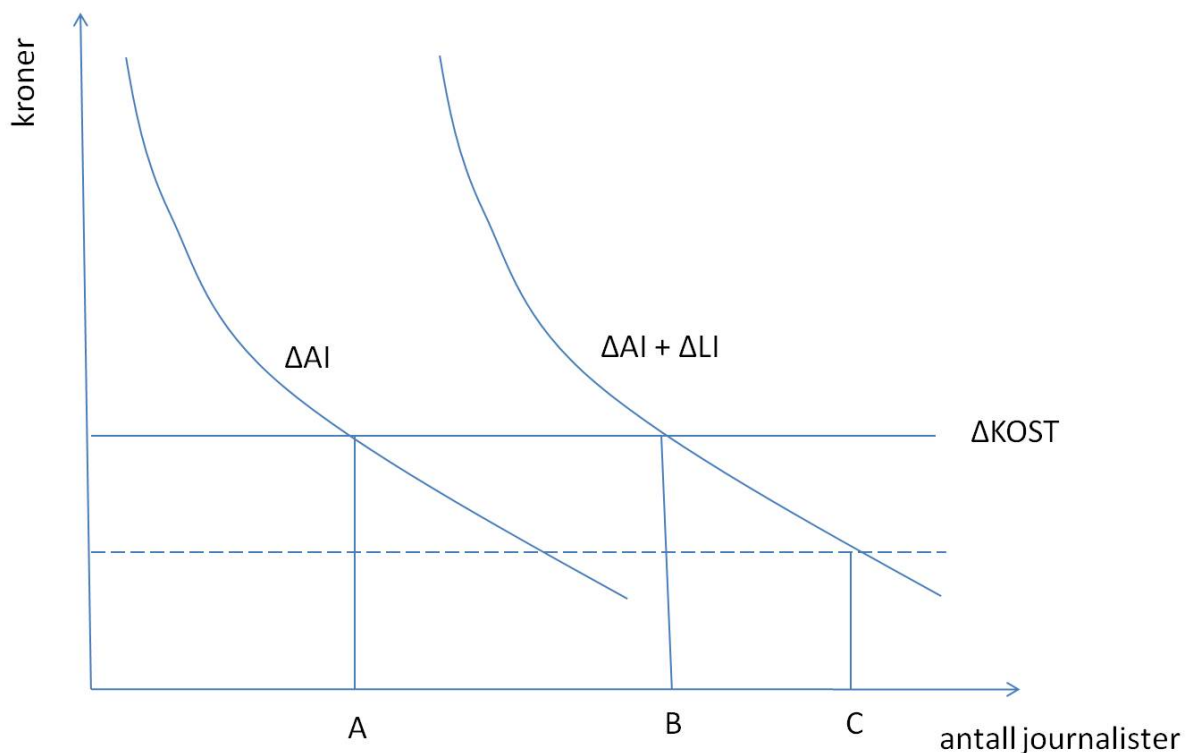
Overskuddet til avisen øker hvis de ekstra inntektene en investering skaper er høyere enn de ekstra investeringskostnadene. Det er rimelig å tenke seg at de første journalistene en avis ansetter genererer høyere ekstraintekter enn de siste, og i henhold til grunnleggende økonomisk teori vil

⁹ Profittmarginen kan defineres som avisprisen minus eventuell moms og kostnaden ved å produsere og distribuere ett ekstra eksemplar av avisen.

avisen foreta nye investeringer inntil ekstraintektene er lik ekstrakostnadene. For denne marginale investeringen er endringen i overskudd null og

$$\Delta \text{ leserinntekter} + \Delta \text{ annonseinntekter} = \Delta \text{ kostnader}$$

Denne sammenhengen er illustrert i figur 2, hvor den fallende kurven lengst til venstre viser de ekstra annonseinntektene, ΔAI , mens kurven lengst til høyre viser den totale økningen i ekstraintekter, $\Delta LI + \Delta AI$, som oppstår når avisen ansetter flere journalister. $\Delta KOST$ er kostnaden ved å ansette en ekstra journalist. Er ekstraintektene høyere enn ekstrakostnadene, lønner det seg å ansette flere journalister, og vice versa. Det er derfor optimalt å ansette journalister til nivået gitt ved punktet B i figuren.



Figur 2: Ansett journalister inntil ekstraintektene er lik ekstrakostnadene.

Figur 2 viser også to andre viktige poenger. For det første illustrerer den hvorfor rene reklamefinansierte aviser typisk vil investere lite i journalistikk. Slike aviser vil av natur ikke få noen ekstra leserinntekter. De vil derfor ansette journalister inntil vi er i punktet A i figuren i stedet for i punktet B. Som nevnt ovenfor, vil derfor en mediepolitikk som stimulerer til å benytte brukerbetaling, og ikke diskriminerer elektroniske medier med hensyn til momssatser, kunne ha positiv betydning for kvaliteten. Det andre poenget er at skattefradrag for redaksjonelle kostnader per definisjon senker kostnadene ved å ansette journalister, og dette fører til at kostnadskurven senkes. Dermed vil det nødvendigvis lønne seg å ansette flere journalister. Dette er altså et særdeles effektivt virkemiddel for å øke aviskvaliteten, noe ikke bare myndighetene og leserne burde verdsette, men også Norsk Journalistlag.

Vi har ovenfor sett bort fra at mange aviser går med underskudd og dermed ikke betaler skatt. I praksis kan en ordning med skattefradrag derfor gi dårlig uttelling nettopp for de avisene det er viktigst å støtte. Løsningen på dette problemet ligger imidlertid inne i omfordelingsalternativets forslag. Det er meningen at skattefradraget skal komme til utbetaling for aviser som ikke er i skatteposisjon. Dette er også tilfelle i den norske ordningen med skattefradrag for FoU-investeringer (Skattefunn) som inspirerte omfordelingsalternativets modell, og det er et svært viktig trekk ved ordningen. For øvrig er det ikke nødvendig å knytte støtten til skatt. Det sentrale er at det blir en rettighetsbasert ordning med utgangspunkt i redaksjonelle kostnader. Å forankre ordningen i skatteloven gjør at subsidien løftes ut av statsbudsjettet. Det kan over tid gi bedre stabilitet og vern mot nedskjæringer. Motivet for pressestøtten er å gi avisene stabile rammevilkår som bidrar til langsiktig kunnskaps- og demokratibyggning. Ut fra en slik betraktning gir det god mening å hindre at ordningen blir gjenstand for årlig drakamp mellom kulturdepartementet og andre departementer.

4.1.2 En viktig digresjon om rundsumoverføringer

Det knytter seg flere viktige forutsetninger til analysen ovenfor. En forutsetning er at det ikke settes tak på det samlede skattefradraget. Omfordelingsalternativets forslag innebærer at ingen virksomhet vil få større skattefradrag enn 30 millioner. Aftenposten og VG er så store at de med god margin vil nå dette taket. Støtten til disse avisene blir da en rundsumoverføring eller "omvendt kopskatt". Hvordan påvirkes avisene av en rundsumoverføring på 30 millioner? Går vi tilbake til modellen ovenfor er det åpenbart at overskuddet øker med 30 millioner, men avisene vil ikke ha noe insentiv til å investere ytterligere i kvalitet av den grunn. Disse pengene får de uansett, og støtten reduserer ikke kostnaden ved å øke den redaksjonelle kvaliteten. Dette er et uheldig trekk ved omfordelingsalternativet. Dersom man ønsker å unngå at en stor andel av støtten går til de store avisene, bør man heller vurdere en ordning med ulike fradragssatser for store og små aviser. Eksempelvis får man i den nederlandske ordningen med skattefradrag for FoU-investeringer 50 % fradrag for lønnskostnader opp til 220 000 Euro og 18 % for kostnader over 220 000. I tillegg har oppstartsbedrifter særskilt høy fradragssats. Menyen av mulige fradragssatser og innslagspunkter er åpenbart ubegrenset. Skattefradrag for redaksjonelle kostnader er derfor et svært fleksibelt virkemiddel. Med en innretning som følger den nederlandske ordningen, kan man treffe små og store aviser med samme ordning. I det kan det ligge et potensial for å forenkle pressestøtten vesentlig.

En annen viktig forutsetning for analysen over er at avisene i stor grad ønsker å maksimere fortjenesten. En idealistisk drevet avis kan forventes å investere mer i redaksjonell kvalitet dersom den får bedre økonomi gjennom en statlig rundsumoverføring. Avisens målfunksjon kan altså være avgjørende for effekten. Vi ser ikke bort fra at det finnes aviser som drives på idealistisk grunnlag – helt eller delvis – men disse ligger nok heller under enn over det foreslåtte taket på 30 millioner i skattefradrag.

4.1.3 Virkningen av skattefradragsordningen på mangfold

Vi har pekt på to typer markedssvikt som kan gi mindre mangfold i avismarkedet enn det en samfunnsøkonomisk planlegger ville ønske seg: Problemer knyttet til stordriftsfordeler (potensielt for få aviser) og problemer knyttet til samspillet mellom lesermarkedet og annonsemarkedet (potensielt for lite differensiering). Effekten av et skattefradrag i forhold til det siste momentet er enkelt å analysere. Et skattefradrag for redaksjonelle kostnader vil ikke påvirke den relative viktigheten av reklamemarkedet i forhold til lesermarkedet, og vil derfor ikke gjøre det mer lønnsomt hverken å

satse relativt mer på lesermarkedet (som ville gi mer differensiering) eller på annonsemarkedet (som ville gi mindre differensiering). Vi skal senere se at et momsfristak skiller seg fra skattefradrag på dette punktet.

Når det gjelder stordriftsfordeler og faste kostnader som etableringshinder for lokalaviser og nummer 2-aviser, vil skattefradrag for redaksjonelle utgifter avhjelpe dette problemet. Siden skattefradraget også vil komme alle eksisterende aviser til gode, kan det imidlertid ikke sies å være et målrettet virkemiddel i forhold til å skape økt mangfold i avistitler. Det samme gjelder mangfold i artikkeltilfanget innenfor den enkelte avis. Journalistiske prosjekter som genererer stort nok konsumentoverskudd til å være samfunnsøkonomisk lønnsomme, vil bli mer bedriftsøkonomisk lønnsomme dersom avisene får fradrag for redaksjonelle kostnader. Dermed vil flere prosjekter bli realisert. Støtten vil imidlertid også komme alle andre prosjekter til gode, og er derfor ikke målrettet. Målrettede virkemidler er i denne sammenheng produksjonsstøtte rettet direkte mot enkeltaviser og enkeltprosjekter som ellers ikke ville blitt realisert. Når det er sagt, må det legges til at målrettet direkte produksjonsstøtte er teoretisk attraktivt, men krevende å få til å virke i praksis. Spesielt er støtte basert på skjønnsmessig vurdering av enkeltprosjekter administrativt kostnadsfylt og sårbar i forhold til lobbyisme, se Møen (2011) for en drøftelse.

4.2 Virkninger av momsfristak

4.2.1 Virkningen av momsfristak på kvalitet i nettaviser

Dagens situasjon er at digitale medier har full moms, mens papiraviser har nullmoms. Ettersom de fleste nettaviser ikke tar seg betalt fra leserne, vil ikke en lavere moms på slike medier i utgangspunktet ha noen betydning. Imidlertid vil det bli mer lønnsomt for avisene å satse på betalingsløsninger for nettaviser jo lavere moms de må betale. Siden aviser som helt eller delvis baserer seg på brukerbetaling har sterkere insentiver til å tilfredsstille publikums kvalitetsønsker enn rent annonsefinansierte aviser, kan dette være en fordel. Dette er dessuten mer relevant nå enn tidligere, blant annet fordi iPad gjør det langt enklere med mikrobetaling. Lesebrettrevolusjonen gjør det også mer komfortabelt å lese elektroniske fullversjoner, noe som gjenspeiles i blant annet Aftenpostens og Dagens Næringslivs satsning på e-aviser (i tillegg til prosjekter som VG+). I en slik situasjon virker det uheldig at digitale medier skal diskrimineres med full moms, enten de produseres av selvstendige mediehus eller av mediehus som også utgir papiraviser.

4.2.2 Virkningen av momsfristak på kvalitet i papiraviser

Som illustrert i figur 2 ovenfor, vil avisenes insentiver til å investere i kvalitet avhenge av hvordan en reform påvirker salget og profittmarginen (fortjeneste per solgt eksemplar). Hvis nullmomsen på papiraviser fjernes, vil prisen ut til publikum øke, slik at salget reduseres.¹⁰ Samtidig vil avisene få lavere profittmargin enn tidligere, siden en del av salgsinntektene vil gå til staten. Begge disse effektene gjør det mindre profitabelt for avisene å investere i journalistikk. Effekten er imidlertid

¹⁰ Prisvirkningen av en høyere avismoms vil trolig være beskjeden i forhold til hva man ville forvente i mer tradisjonelle markeder. Rent teoretisk kan det faktisk ikke utelukkes at en høyere avismoms fører til at avisprisen faller (og at det dermed blir et kraftig fall i avisenes profittmargin). For å få intuisjon kan det være instruktivt å tenke seg effekten av å pålegge avisene "uendelig" høy moms. Da blir det umulig å selge aviser i lesermarkedet, og – paradoksalt nok – vil effekten måtte bli at prisen reduseres til null. All profitt vil da måtte opptjenes i annonsemarkedet. Dette er et karikert eksempel, men illustrerer at avisene har sterke insentiver til å hindre omfattende opplagsfall som følge av skatteendringer. Se Kind et al. (2008) for en formell analyse.

indirekte og går via lesernes respons på høyere priser. Således er momsfristak et mindre målrettet tiltak for økt kvalitet enn skattefradrag for redaksjonelle kostnader som direkte stimulerer avisene til å investere i journalistikk.¹¹

4.2.3 Virkningen av momsfristak på mangfold

Momsfristaket gjør utvilsomt avisene mer lønnsomme, og gir dermed grunnlag for at flere aviser kan opprettholdes enn hva som ellers ville være tilfelle. Spesielt kan en økning av avismomsen selv fra null til beskjedne åtte prosent komme til å ramme nummer 2-aviser hardt, siden disse gjennomgående allerede har en svak økonomi. På samme måte som skattefradrag for redaksjonelle kostnader, er imidlertid momsfristak i denne sammenheng lite målrettet sammenlignet med direkte støtte til nedleggingstruede aviser. Momsfristaket kommer også veletablerte aviser med god økonomi til gode. Det synes ikke hensiktsmessig å opprettholde nullmomsen for å berge aviser med svak økonomi.

Den mest interessante effekten av momsfristaket ligger i hvordan moms påvirker de etablerte avisenes insentiv til å differensiere seg fra hverandre. For å forstå det må vi gå tilbake til samspillet mellom leser- og annonsemarkedet som er illustrert i Figur 1. En endring av de skattemessige vilkårene i ett marked fører til at den relative lønnsomheten mellom de to markedene endrer seg. Når den relative lønnsomheten endrer seg, vil bedriften legge større vekt på det markedet hvor skatten ikke har økt. Økt moms på papiraviser vil gjøre det profitabelt for avisene å vri seg mer mot annonsemarkedet, slik at avidifferensieringen, og dermed mediemangfoldet, avtar.¹²

5 Konklusjon

Da Mediestøtteutvalgets NOU ble lagt frem, fikk to fremtredende ledere i mediebransjen spørsmål fra en avis om hvorfor bransjen skal ha et momsprivilegium som “annen aktverdig virksomhet” i samfunnet ikke innvilges. Den ene svarte at “det blir et filosofisk spørsmål ... i så fall kan man jo bare pålegge 25 % moms på alt her i landet”. Den andre svarte at “momsfristaket har vært en viktig del av mediepolitikken. At andre også gjerne skulle ha det bedre, blir en helt annen problemstilling”. Vi håper vi har gitt et mer velbegrunnet svar på spørsmålet enn disse to representantene fra bransjen. Momsreduksjon er et målrettet tiltak for å øke differensieringen mellom aviser og dermed mangfoldet i norsk presse. Samtidig har vi argumentert for at skattefradrag for redaksjonelle kostnader er et svært målrettet virkemiddel for å øke den redaksjonelle kvaliteten. Uten statsfinansielle beskrankninger kunne det være ønskelig med en mediepolitikk som både inneholdt plattformuavhengig nullmoms og skattefradrag for redaksjonelle kostnader, men det ville gi en betydelig økning i det totale omfanget av pressestøtten. Det virker lite sannsynlig at Stortinget aksepterer at subsidierammen blir vesentlig høyere enn den er i dag, og det finnes heller ikke forskning som gir empirisk belegg for å si at det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Siden myndighetene ønsker å prioritere både høy kvalitet og stort mediemangfold på ulike plattformer,

¹¹ Legg merke til at fjerning av momsfristaket ikke bare medfører at avisene tjener mindre totalt sett slik det fokuseres på i den offentlige debatten, men også at de tjener mindre per solgte eksemplar. Det er denne reduserte profittmarginen vi fokuserer på og som er viktig for avisenes investeringsbeslutninger.

¹² Se Kind et al (2010) for en formell analyse.

synes hovedlinjene i Mediestøtteutvalgets omfordelingsalternativ å være mest målrettet. Omfordelingsalternativet kombinerer lavmoms med en ny skattefradragssordning for redaksjonelle kostnader. Vi forventer at det vil gi økt kvalitet på alle plattformer, noe mindre mangfold blant papiravisene, men mer mangfold blant digitale utgivelser – som må antas å bli viktige i framtiden. Vi har imidlertid påpekt at forslaget tak på 30 millioner for skattefradraget er uheldig. VG og Aftenposten vil bli rammet av dette taket, og får dermed ikke økte insentiver til å satse på journalistikk. Samtidig vil høyere moms redusere deres insentiv til å investere i journalistikk, og det er da vanskelig å tenke seg annet enn at landets to største aviser vil få lavere kvalitet med omfordelingsalternativet slik det er presentert i NOU 2010:14. Dersom man vil unngå at en stor andel av støtten går til de store avisene, bør man vurdere en ordning med ulike fradragssatser for store og små aviser heller enn å innføre et tak for det samlede fradraget.

Både momsreduksjon og skattefradrag for redaksjonelle kostnader vil bidra til å opprettholde et større antall avistitler enn vi ellers ville hatt. Dette er positivt for mediemangfoldet, men i denne sammenheng har vi argumentert for at direkte produksjons- og etableringsstøtte er mer effektive virkemidler overfor ulønnsomme aviser som myndighetene ønsker å opprettholde. Momsreduksjon og skattefradrag bør derfor ikke dimensjoneres ut fra behovene til aviser med svak økonomi.

Avslutningsvis vil vi peke på at det er svært vanskelig å kvantifisere størrelsen på de ulike effektene vi har drøftet i denne artikkelen. Pressestøtten kan begrunnes med ulike former for markedssvikt, og pressen har åpenbart stor betydning for samfunnsutviklingen. Men pressestøtten er allerede en stor næringsstøtte. Ved fastsettelse av omfanget må det tas hensyn til at jo mer pressen subsidieres, desto høyere må skattenivået ellers i samfunnet være, alt annet likt. Det er velkjent at det er samfunnsøkonomisk kostbart i drive inn skatter siden det fører til ineffektive tilpasninger i vare- og arbeidsmarkedet. Enkelte studier argumenterer for at den effektive kostnaden for hver subsidiemillion kan være så høy som to millioner. Dette er en viktig grunn til at svært få sektorer i samfunnet subsidieres, selv i tilfeller hvor det kan påvises store markedsimperfeksjoner. Den svenske medieøkonomen Picard (2007) har fremhevet at det til tross for flere tiår med mediestøtte ennå ikke har vært gjennomført en nytte-kostnadsanalyse av støtten i noe nordisk land. Han skriver at støtten ikke synes å være effektiv verken ut fra fordelings- eller insentivhensyn. Vi deler Picards bekymring og kan ikke komme på noen annen næringsstøtte i Norge som har vært så overflattisk evaluert. På denne bakgrunn er det åpenbart at det bør satses tyngre på medieforskning og evaluering av myndighetenes pressepolitiske virkemidler i årene som kommer.

6 Referanser

Bruns, C. og O. Himmler (2011). Newspaper Circulation and Local Government Efficiency, *Scandinavian Journal of Economics* 113(2), 470-92.

Erdal, I. J. (2010). Hvor kommer nyhetene fra? Vedlegg 1 i NOU 2010: 14 (Mediestøtteutvalget).

Evans, D. S. (2003a). The Antitrust Economics of Two-Sided Markets, *Yale Journal on Regulation* 20, 325-81.

- Evans, D. S. (2003b). Some Empirical Aspects of Multi-Sided Platform Industries, *Review of Network Economics* 2, 191-209.
- Gentzkow, M. og J. M. Shapiro (2008). Competition and truth in the market for news, *Journal of Economic Perspectives* 22(2), 133–54.
- Kind, H. J., M. Koethenbueger og G. Schjelderup (2008). Efficiency-Enhancing Taxation in Two-Sided Markets. *Journal of Public Economics* 92 (5-6), 1531-39.
- Kind, H. J., M. Koethenbueger og G. Schjelderup (2010). Tax Responses in Platform Industries, *Oxford Economic Papers* 62, 764-83.
- Kind, H. J. og H. Østbye (2009). Øk pressestøtten, *Aftenposten*, 1.4.2009, s. 4.
- Lund, A. B., I. Willig og M. Blach-Ørsten (2009). *Hvor kommer nyhederne fra?* Forlaget Ajour, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, Århus.
- Møen, J. (2010). Skattefunn for journalister, *Dagens næringsliv*, 22.9.2010, s. 62.
- Møen, J. (2011). Markedssvikt som begrunnelse for mediestøtten. Under utgivelse i *Nytt Norsk Tidsskrift*, årgang 28, nr. 3.
- McChesney, R. og J. Nichols (2010). *The death and life of American journalism: The media revolution that will begin the world again*. Nation Books, Philadelphia.
- Nyborg, K. (2010). Bokmarkedssvikt, *Dagens næringsliv*, 22.9.2010, s. 4.
- Nyborg, K. (2011). Støtte som virker, *Dagens næringsliv*, 3.2.2011, s. 87.
- Omdal, S. E. (2010). Når aviser dør, *Samtiden*, årgang 119, nr. 1, 96–109.
- Picard, R. G. (2007). Subsidies for Newspapers: Can the Nordic Model Remain Viable, s. 236-246 i H. Bohrmann, E. Klaus og M. Machill (red.) *Media Industry, Journalism Culture, and Communication Policies in Europe*. Herbert von Halem Verlag, Köln.
- Rochet, J. C. og J. Tirole (2003). Platform Competition in Two-Sided Markets, *Journal of the European Economic Association* 1, 990-1029.
- Storsul, T. (2011). Hvorfor er flermedialitetsalternativet moderne? Innlegg på seminar ved Institutt for informasjons- og medievitenskap ved Universitetet i Bergen, 11.3.2011 (se også *VoxPublica.no* 17.3.2011 – “Mediestøtte: Utvalgsmedlemmer strides”).
- Østbye, H. (2010). Momsfritak — et fortrinn papiravisene bør få beholde. *VoxPublica.no*, 21.12.2010.

PUBLICATIONS WITHIN SNF'S TELE AND MEDIA ECONOMICS PROGRAM

2008-

- Hans Jarle Kind
Jarle Møen
Indirekte pressestøtte: Momsfritak vs skattefradrag
SNF Working Paper No 21/11
- Armando J. Garcia Pires
Advertising, news customization and media pluralism
SNF Working Paper No 54/10
- Armando J. Garcia Pires
Media plurality, news customization and the intensity of readers' political preferences
SNF Working Paper No 53/10
- Jarle Møen
Samfunnsøkonomiske perspektiver på pressestøtten
SNF Working Paper No 49/10
- Ida Rødseth Kjosås
Henrik Hylland Uhlving
Konjunkturutvikling og annonseinntekter i redaksjonelle medier
SNF Working Paper No 44/10
- Øystein Foros
Hans Jarle Kind
Guttorm Schjelderup
Do advertisers or viewers decide TV channels' programming choice?
SNF Working Paper No 43/10
- Kenneth Fjell
Øystein Foros
Frode Steen
The economics of social networks: The winner takes it all?
SNF Working Paper No 42/10
- Stine Grønnerud Huseklepp
Ole-Jon Norgård Lund
WiMP – Styring av verdinnettverk og digitale forretningsmodeller – en casestudie
SNF Working Paper No 41/10
- Ådne Cappelen
Erik Fjærli
Frank Foyen
Torbjørn Hægeland
Jarle Møen
Arvid Raknerud
Marina Rybalka
Evaluation of the Norwegian R&D tax credit scheme
SNF Working Paper No 36/10
- Tor Jakob Klette
Jarle Møen
R&D investment responses to R&D subsidies: A theoretical analysis and a microeconomic study
SNF Working Paper No 33/10
- Ørjan Robstad
Øyvind Hagen
Optimal merverdibeskatning av mediemarkeder: En tosidig analyse
SNF Working Paper No 32/10

- Håkon Eika
Linda Solheimsnes
Velferdsimplikasjoner av restrukturering i TV-markedet
SNF Working Paper No 22/10
- Simon P. Anderson
Øystein Foros
Hans Jarle Kind
Hotelling competition with multi-purchasing: Time Magazine, Newsweek, or both?
SNF Working Paper No 21/10
- Hans Jarle Kind
Tore Nilssen
Lars Sjørgard
Price coordination in two-sided markets: Competition in the TV industry
SNF Working Paper No 20/10
- Leif B. Methlie
Jon Iden
The drivers of services on next generation networks
SNF Report No 09/10
- Per E. Pedersen
Herbjørn Nysveen
An empirical study of variety and bundling effects on choice and Satisfaction: New telecommunication and media services
SNF Report No 03/10
- Kenneth Fjell
Øystein Foros
Dabashis Dal
Endogenous Average Cost Based Access Pricing
Review of Industrial Organization
(2010) 36: 149-162
- Armando J. Garcia
Pires
Media Bias, News Customization and Competition
SNF Working Paper No 14/10
- Armando J. Garcia
Pires
Media Bias and News Customization
SNF Working Paper No 13/10
- Øystein Foros
Hans Jarle Kind
Greg Shaffer
Mergers and partial ownership
SNF Working Paper No 12/10
- Johann Roppen
Markedsfinansiering og privatisering av allmennkringkasting
SNF Working Paper No 11/10
- Peder Dalbæk Bruknapp
Anne Marthe Harstad
Det norske TV-markedet – Hvorfor tilbyr distributørene kanalpakker, og vil sluttbrukerpris påvirkes av distributørenes kostnadsendringer ved overgang til enkeltkanalvalg?
SNF Working Paper No 42/09
- Kenneth Fjell
Online advertising: Pay-per-view versus pay-per-click with market power
SNF Working Paper No 32/09
- Jonas Andersson
Jarle Møen
A simple improvement of the IV estimator for the classical errors-in-variables problem
SNF Working Paper No 29/09
- Øystein Foros
Hans Jarle Kind
Entry may increase network providers' profit
Telecommunications Policy 33 (2009) 486-494

- Merete Fiskvik Berg
Marit Bjugstad
Gjeldsfinansiering av immateriell investeringer
SNF Working Paper No 26/09
- Hans Jarle Kind
Marko Koethenbuerger
Guttorm Schjelderup
Tax responses in platform industries
SNF Working Paper No 24/09
Oxford Economic Papers 62 (2010): 764-783
- Øystein Foros
Hans Jarle Kind
Jan Yngve Sand
Slotting Allowances and Manufacturers' Retail Sales Effort
Southern Economic Journal, Vol. 76(1) 266-282
- Jon Iden
Leif B. Methlie
Identifying and ranking next generation network services
SNF Report No 12/09
- Kjetil Andersson
Bjørn Hansen
Network competition: Empirical evidence on mobile termination rates and profitability
SNF Working Paper No 09/09
- Martine Ryland
Hvordan påvirker termineringsavgifter små mobiloperatører som One Call?
SNF Working Paper No 08/09
- Terje Ambjørnsen
Øystein Foros
Ole-Chr. B. Wasenden
Customer Ignorance, price cap regulation and rent-seeking in mobile roaming
SNF Working Paper No 05/09
- Hans Jarle Kind
Frank Stähler
Market shares in two-sided media industries
SNF Working Paper No 04/09
Journal of Institutional and Theoretical Economics
166 (2010) 205-211
- Hans Jarle Kind
Marko Koethenbuerger
Guttorm Schjelderup
Should utility-reducing media advertising be taxed?
SNF Working Paper No 03/09
- Morten Danielsen
Magnus Frøysok
Muligheter og utfordringer i fremtidens rubrikkmarked på Internett
SNF Working Paper No 02/09
- Johanne R. Lerbrekk
Markedssvikt i TV-markedet og behovet for offentlige kanaler - sett i lys av digitaliseringen av bakkenettet
SNF Working Paper No 01/09
- Tore Nilssen
The Television Industry as a market of attention
SNF Arbeidsnotat 39/08
Nordicom Review 31 (2010) 1, 115-123
- Per E. Pedersen
Herbjørn Nysveen
The effects of variety and bundling on choice and satisfaction: Applications to new telecommunication and media services
SNF Working Paper No 33/08

- Øystein Foros
Bjørn Hansen
The interplay between competition and co-operation: Market players' incentives to create seamless networks
SNF Working Paper No 22/08
- Per E. Pedersen
Leif B. Methlie
Herbjørn Nysveen
An exploratory study of business model design and customer value in heterogeneous network services
SNF Report No 09/08, Bergen
- Hans Jarle Kind
Tore Nilssen
Lars Sørgard
Business models for media firms: Does competition matter for how they raise revenue?
SNF Working Paper No 21/08, Bergen
Marketing Science, Vol. 28, No. 6,
November-December 2009, 1112-1128
- Helge Godø
Anders Henten
Structural conditions for business model design in new information and communication services – A case study of multi-play and MVoIP in Denmark and Norway
SNF Working Paper No 16/08, Bergen
- Hans Jarle Kind
Marko Koethenbuerger
Guttorm Schjelderup
On revenue and welfare dominance of ad valorem taxes in two-sided markets
SNF Working Paper No 08/08, Bergen
Economics Letters, Vol. 104 (2009) 86-88
- Øystein Foros
Kåre P. Hagen
Hans Jarle Kind
Price-dependent profit-shifting as a channel coordination device
SNF Working Paper No 05/08, Bergen
Management Science, Vol. 8, August 2009, 1280-1291
- Hans Jarle Kind
Marko Koethenbuerger
Guttorm Schjelderup
Efficiency enhancing taxation in two-sided markets
SNF Working Paper No 01/08, Bergen
Journal of Public Economics 92(2008) 1531-1539