

Hans Jarle Kind og Jarle Møen

Bør den indirekte pressestøtten gis som momsfrigatak eller skattefradrag?

Abstract

In many countries, newspapers receive indirect financial support through VAT exemption schemes. Recently, however, a tax credit scheme based on editorial costs has been suggested as an alternative. Tax credit schemes are widely used in OECD countries to promote R&D investments, but so far have not been used to promote journalism, which is another form of knowledge production. We discuss the economic justification for media support and how the two forms of indirect media support influence the industry. Economic theory suggests that a tax credit would increase editorial quality, while VAT exemption would be more efficient in promoting media diversity.

Keywords:

- Media support
- VAT exemption
- Tax credit

Papiraviser er fritatt for moms. Dette representerer en indirekte subsidie i størrelsesorden 1,5 milliarder kroner per år. Skattefradrag for redaksjonelle kostnader har vært foreslått som et supplementende virkemiddel i en ny, plattformnøytral pressestøtteordning. Vi drøfter ulike former for markedssvikt som kan begrunne pressestøtte og bruker økonomisk teori til å analysere og sammenligne effekten av de to indirekte støtteformene. Vi argumenterer for at momsfrigatak stimulerer til innholdsmangfold i mediene, men at skattefradrag for redaksjonelle kostnader er mer målrettet når det gjelder å øke mediens redaksjonelle kvalitet. Dette taler for at myndighetene bør kombinere de to virkemidlene.

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)

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. Som Krumsvik og Sundet (2011) nylig

beskrev i dette tidsskriftet er bransjen i rask endring, og den har særtrekk som krever spesialiserte modeller.

I denne artikkelen drøfter vi utformingen av pressestøtten med særlig vekt på den indirekte støtten. Pressestøtten består av en direkte produksjonsstøtte på 300 millioner og en indirekte støtte i form av momsfrigat for papiraviser med anslått verdi 1,5 milliarder.

I desember 2010 la et offentlig utvalg oppnevnt av kulturministeren frem et forslag til ny mediestøtte i NOU 2010:14. Utvalget var splittet i spørsmålet om videreføring av momsfrigaket for papiravisene, se Krumsvik (2011), Roppen (2011) og Storsul (2011). Fraksjonen til utvalgsleder Yngve Slettholm foreslo at det innføres 8 prosent «lavmoms» for alle nyhetsmedier, kombinert med en ny ordning med skattefradrag for redaksjonelle kostnader.¹ Skattefradrag for redaksjonelle kostnader har også vært foreslått i USA av McChesney og Nichols (2010). Ønsket om fortsatt nullmoms for papiraviser har imidlertid sterk støtte i den norske mediebransjen, og det er stor uenighet om hvordan den indirekte pressestøtten bør utvikles når mer og mer av publiseringen flyttes til digitale plattformer.²

To av de viktigste målene med mediestøtten er at den skal bidra til høy journalistisk kvalitet og stort mangfold, se Syvertsen (2004) og Krumsvik (2011) for en detaljert gjennomgang. Normalt vil næringsstøtte begrunnes i markedssvikt. I første del av vår artikkel vil vi derfor drøfte ulike former for markedssvikt i mediemarkedene, og vi argumenterer for at myndighetenes mediepolitiske målsettinger kan begrunnes ut fra et slikt perspektiv. Det er grunn til å tro at den samfunnsøkonomiske avkastningen av kvalitetsjournalistikk er høyere enn den privatøkonomiske, og uten subsidier kan mangfoldet i medienæringen bli mindre enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

I analysen fremhever vi betydningen av at avismarkedet er et tosidig marked der utgiverne henter inntekter både fra annonsører og lesere. Vi bruker nyere teori om tosidige markeder til å vise at redusert moms kan forsvares som et mediepolitisk virkemiddel fordi det bidrar til økt mangfold. Dette gjelder både papirbaserte og digitale medier. Kort oppsummert vil høyere moms på prisen til leserne redusere inntjeningspotensialet i lesermarkedet, og det blir viktigere for avisene å konkurrere om «massemarkedene» hvor annonsørene betaler godt. Det vil føre til at mediene blir mer lik hverandre. Omvendt vil lav moms gjøre lesermarkedet relativt viktigere, og avisene vil ha insentiv til å differensiere seg fra hverandre. Da skjermer de seg fra direkte konkurranse i «massemarkedet» og kan ta ut en høyere pris i sine respektive lesersegmenter.

Når det gjelder målsettingen om høy journalistisk kvalitet, viser vi at støtte til redaksjonelle kostnader er et mer effektivt virkemiddel enn momsreduksjon. Argumentet er at skattefradrag direkte senker kostnadene ved å ansette journalister. Da vil det lønne seg å ansette flere og bedre journalister fordi dette gir grunnlag for høyere kvalitet på avisene og dermed høyere betalingsvillighet hos leserne.

Vår konklusjon er at myndighetene realiserer målsettingene om høy kvalitet og mangfold mest effektivt ved å kombinere redusert moms og skattefradrag for redaksjonelle kostnader. Vi presiserer at hovedhensikten med slik indirekte pressestøtte er at det blir mer lønnsomt for avisene å satse på kvalitet og et differensiert innhold. Det vil være ineffektivt å dimensjonere den indirekte pressestøtten slik at enkeltaviser som i utgangspunktet har svært lavt inntektspotensial, blir lønnsomme. De indirekte virkemidlene bør derfor suppleres med direkte pressestøtte til nummer-to-aviser, rikspolitiske nisjeaviser og lokalaviser.

Samfunnsøkonomisk begrunnelse for pressestøtte

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 nærings subsidier 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 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.³ 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». En meningsfull økonomisk analyse av pressepolitiske virkemidler krever derfor at vi først drøfter i hvilken grad myndighetenes mediepolitiske målsettinger kan forstås som en respons på markedssvikt.

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 tordige 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. Sentralt i denne forbindelse er oppfatningen av at media har viktige politiske og kulturelle oppgaver, og avgjørende for at demokratiet skal fungere (se Schwebs og Østbye, 2007). I de følgende kapitlene vil vi 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 – innholdsmangfoldet – vil være optimalt tilpasset etterspørselen.

Rene kunnskapseksternaliteter

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 frembringe 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».⁴ 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 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) og Storsul (2011).⁵ Det er imidlertid journalistisk arbeidskraft som er opphav til nyheter, enten journalistene er ansatt i papiraviser, netteredaksjoner eller etermedier. Isolert sett er det 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.

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 demokra-

tiske 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 avisforbruk. Hvis avisprisene i utgangspunktet er høye og avisforbruket lavt, kan det derfor være samfunnsøkonomisk lønnsomt å subsidiere avisene for å øke forbruket 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).

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 beslutninger 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 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. En kompetent journalist i lokalpressen kunne i prinsippet hindret at fremtidige 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 over 400 kommuner i årene 2001 til 2005. Avisdataene kommer fra Mediebedriftenes Landsforening og Landslaget for lokalaviser. Grunnleggende kommunedata kommer fra Statistisk Sentralbyrå og Norsk samfunnsvitenskaplig 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 vekter 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. Målet 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 innbyggere. 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.

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 inntektspotensialet 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.⁶ Nettaviser fungerer i realiteten

som fellesgoder, og man må anta at de har økt det samlede norske avisforbruket 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 medfører 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 (Mediestøtteutvalget, NOU 2010:14).

Språk som nettverkseksternalitet

I debatten om moms på bøker har Nyborg (2010, 2011) fremhevet at det norske språket er et nettverksgode som rettferdiggjør 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 verdien av godet for alle andre. På samme måte, skriver Nyborg, er ikke det norske språket nyttig for henne dersom ingen andre enn henne selv 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 fortrent 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.

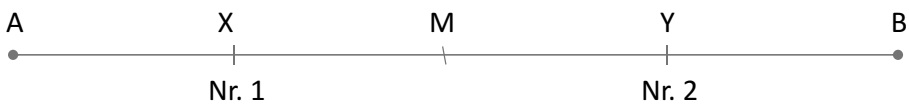
Markedssvikt i tosidige markeder

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 nettlese.⁷ 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.⁸ En avis befinner seg opplagt i et tosidig marked, siden den selger sitt produkt både til leserne og til annonsørene. Annonserne 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 leserens side av markedet til annonsørsiden. Det kan også tenkes at det er positive eksternaliteter fra annonsørsiden til leserens side. 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 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 lenger nede, gjør imidlertid tosidigheten det litt mer komplisert å forstå effekten av høyere moms enn hva som er tilfelle i tradisjonelle markeder.

For å forstå hvordan tosidigheten kan påvirke avisenes profilvalg, og derigjennom mangfoldet, kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i en såkalt hotel-

lingmodell med to aviser.⁹ La oss presisere at mangfold i denne modellen ligger nærmest opp til det som St.meld. nr. 57 (2000–2001) kaller innholdsmangfold og ikke et mangfold målt i antall aviser som utgis¹⁰. Vi skal i den følgende illustrasjonen 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 foretreker 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 insentiver 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 innholdsmangfold.¹¹

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 pris-konkurransen 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.

Momsfristak 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 premiss for den videre diskusjonen at et avismarked uten subsidier gir

- 1 for lite mangfold i mediene; og
- 2 for små investeringer i journalistikk og andre forhold som øker mediekvaliteten.

Disse premissene 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». ¹² 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».

Mediestøtteutvalgets mandat fremhevet også at utvalgets gjennomgang av problemstillinger og virkemidler skulle være plattformnøytral. Dette fremstår også som godt begrunnet siden ingen av de typene markedssvikt vi har drøftet knytter seg spesifikt til aviser distribuert på papir. Tvert imot vil det kunne være samfunnsøkonomiske gevinster av en mediepolitikk som i større grad retter seg mot digitale medier og 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 mangfold. 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 tilfredsstille publikums preferanser som sådan. Satt på spissen er det uinteressant for aftenposten.no hvor godt leserne liker nettstedet, bare de klikker seg inn og skaper 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 tilfredsstille 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 mangfoldet. Som et lite frempek til konklusjonen vil vi understreke at det med to målsettinger, kvalitet og mangfold, også normalt kreves to virkemidler.

Virkinger av skattefradrag for redaksjonelle kostnader

Virkingen 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 (nedenfor vil vi imidlertid også kort kommentere en alternativ målfunksjon).¹³ Utviklingen i avismarkedet de siste tiårene gjør dette til en rimelig forutsetning, og som understreket av Syvertsen (2004) vil det ha betydning for hvordan mediepolitikken bør utformes.

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. Vårt kvalitetsbegrep svarer til det Mediestøtteutvalget (NOU

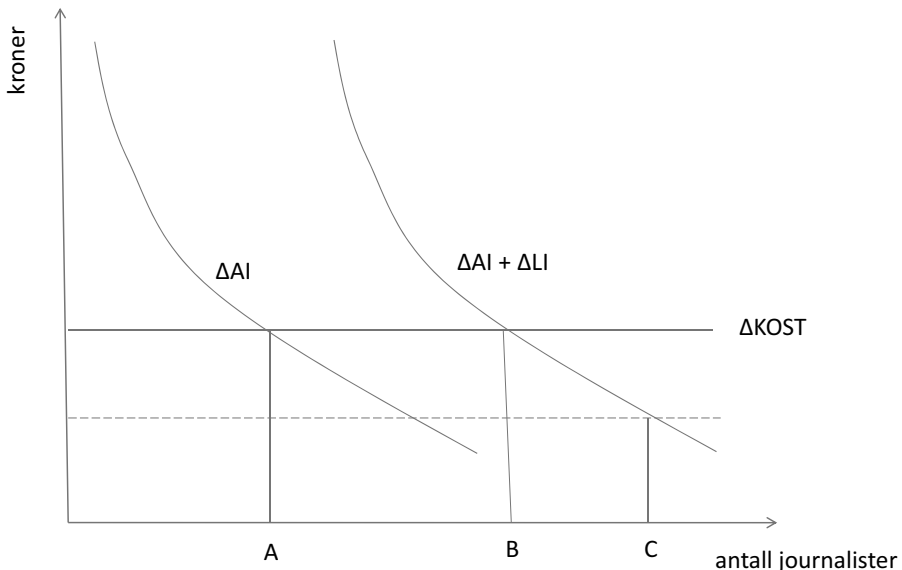
2010:14, kap. 3.5.2) definerte som mottakerdefinert kvalitet.¹⁴ Definisjonsmessig antar vi at høyere kvalitet innebærer at leserne er villige til å betale mer for avisen (noe som gir høyere profittmargin), og at den blir kjøpt av flere.¹⁵ Flere lesere gjør det i neste runde mulig å ta høyere betaling 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 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.

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 er imidlertid å la skattefradraget komme til utbetaling for aviser som ikke er i skatteposisjon, slik det gjøres i den norske ordningen med skattefradrag for FoU-investeringer (Skattefunn). Dette 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.

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. Det såkalte omfordelingsalternativet i Mediestøtteutvalgets innstilling (NOU 2010:14) 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 koppskatt». 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 prosent fradrag for lønnskostnader opp til 220 000 euro og 18 prosent for kostnader over 220 000. I tillegg har oppstartsbedrifter særskilt høy fradragss-

sats. 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 ovenfor 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.

Virkingen 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 eller innholdsmangfold). Effekten av et skattefradrag i forbindelse med 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 når det gjelder 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 overfor lobbyisme. Se Møen (2011) for en drøftelse.

Virkninger av momsfristak

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.

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.¹⁶ 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 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.¹⁷

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 samspeillet 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 lønnsom-

heten 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 avisdifferensieringen, og dermed innholdsmangfoldet, avtar.¹⁸

Konklusjon

Da Mediestøtteutvalgets innstilling (NOU 2010:14) ble lagt frem, fikk to fremtredende ledere i mediebransjen spørsmål fra en avis (Dagens Næringsliv, 17.12.2010) 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 prosent 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». Målsettingen med denne artikkelen har vært å gi et mer velbegrunnet svar. Momsreduksjon er et målrettet tiltak for å øke differensieringen mellom aviser og dermed innholdsmangfoldet i norsk presse. Samtidig har vi argumentert for at skattefradrag for redaksjonelle kostnader er et svært målrettet virkemiddel for å øke den redaksjonelle kvaliteten. Dersom man ikke har budsjettbegrensninger, kan det være ønskelig med en mediepolitikk som både inneholder plattformuavhengig nullmoms og skattefradrag for redaksjonelle kostnader, men det vil 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 mangfold på ulike plattformer, synes hovedlinjene i Mediestøtteutvalgets omfordelingsalternativ å være mest målrettet. Omfordelingsalternativet kombinerer lavmoms med en ny skattefradragsordning 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 fremtiden.¹⁹ Vi har imidlertid påpekt at det foreslåtte taket 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 mangfoldet, men i denne sammenheng har vi argumentert for at direkte produk-

sjons- 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 den samfunnsøkonomiske avkastningen på journalistikk og dermed en optimal dimensjonering av pressestøtten. 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 amerikanske 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 hverken ut fra fordelings- eller insentivhensyn. Vi deler Picards bekymring og kan ikke komme på noen annen næringsstøtte i Norge som har vært så overflatisk evaluert. På denne bakgrunn er det åpenbart at det bør satses tyngre på medieforskning og evaluering av myndighetenes pressepolitiske virkemidler i årene som kommer.

Hans Jarle Kind, professor
Institutt for samfunnsøkonomi, NHH
Epost: Hans.Kind@nhh.no

Jarle Møen, professor
Institutt for foretaksøkonomi, NHH
Epost: Jarle.Moen@nhh.no

Referanser

- Bhattacharyya, Sambit og Roland Hodler (2010): «Natural Resources, Democracy and Corruption» i *European Economic Review* vol. 54, nr. 4. S. 608–621.
- Bohrmann, Elisabeth Klaus og Marcel Machill (red.) *Media Industry, Journalism Culture, and Communication Policies in Europe*. Köln: Herbert von Halem Verlag. S. 236–246.
- Bruns, Christian og Oliver Himmler (2011): «Newspaper Circulation and Local Government Efficiency» i *Scandinavian Journal of Economics* vol. 113, nr. 2. S. 470–492.
- Cappelen, Ådne, Erik Fjærli, Frank Foyn, Torbjørn Hægeland, Jarle Møen, Arvid Raknerud og Marina Rybalka (2008): *Evaluering av SkatteFUNN – Sluttrapport, Rapporter 2008/2*, Statistisk sentralbyrå.

- Erdal, Ivar John (2010): Hvor kommer nyhetene fra? Vedlegg 1 i NOU 2010: 14 (Mediestøtteutvalget).
- Evans, David S. (2003a): «The Antitrust Economics of Two-Sided Markets» i *Yale Journal on Regulation* vol. 20. S. 325–381.
- Evans, David S. (2003b): «Some Empirical Aspects of Multi-Sided Platform Industries» i *Review of Network Economics* vol. 2, nr. 3. S. 191–209.
- Gentzkow, Matthew og Jesse M. Shapiro (2008): «Competition and truth in the market for news» i *Journal of Economic Perspectives* vol. 22, nr. 2. S. 133–154.
- Hotelling, Harold (1929): «Stability in Competition» i *Economic Journal* vol. 39, nr. 153. S. 41–57.
- Kind, Hans Jarle, Marko Koethenbueger og Guttorm Schjelderup (2008): «Efficiency-Enhancing Taxation in Two-Sided Markets» i *Journal of Public Economics* vol. 92, nr. 5-6. S. 1531–1539.
- Kind, Hans Jarle, Marko Koethenbueger og Guttorm Schjelderup (2010): «Tax Responses in Platform Industries» i *Oxford Economic Papers* vol. 62, nr. 4. S. 764–783.
- Kind, Hans Jarle og Helge Østbye (2009): «Øk pressestøtten» i *Aftenposten*, 1.4.2009. S. 4.
- Krumsvik, Arne H. (2011): *Medienes privilegier – en innføring i mediepolitikk*. Kristiansand: IJ-forlaget.
- Krumsvik, Arne H. og Vilde Scanke Sundet (2011): «Etablerte medier og deres forutsetninger for fortjeneste: En komparativ analyse av konkurranseforholdene i norsk avis-, radio- og fjernsynsbransje» i *Norsk medietidsskrift* årg. 18, nr. 3. S. 188–216.
- Lund, Anker Brink, Ida Willig og Mark Blach-Ørsten (2009): *Hvor kommer nyhederne fra?* Danmarks Medie- og Journalisthøjskole i Århus: Forlaget Ajour.
- Mediestøtteutvalget (2010): *Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte*, NOU 2010: 14. Kultur- og kirkedepartementet.
- Møen, Jarle (2007): «Should Finland Introduce an R&D tax credit?» i *BETA Scandinavian Journal of Business Research* vol. 21, nr. 2. S. 62–72.
- Møen, Jarle (2010): «Skattefunn for journalister» i *Dagens næringsliv*, 22.9.2010. S. 62.
- Møen, Jarle (2011): «Markedssvikt som begrunnelse for mediestøtten» i *Nytt norsk tidsskrift* årg. 28, nr. 3. S. 258–267.
- McChesney, Robert og John Nichols (2010): *The death and life of American journalism: The media revolution that will begin the world again*. Philadelphia: Nation Books.
- Nyborg, Karine (2010): «Bokmarkedssvikt» i *Dagens næringsliv*, 22.9.2010. S. 4.
- Nyborg, Karine (2011): «Støtte som virker» i *Dagens næringsliv*, 3.2.2011. S. 87.
- Omdal, Svein Erik (2010): «Når aviser dør» i *Samtiden* årg. 119, nr. 1. S. 96–109.
- Picard, Robert G. (2007): «Subsidies for Newspapers: Can the Nordic Model Remain Viable» i Hans Rochet, Jean-Charles og Jean Tirole (2003): «Platform Competition in Two-Sided Markets» i *Journal of the European Economic Association* vol. 1, nr. 4. S. 990–1029.
- Roppen, Johan (2011): «Kvifor trengs det avismoms?» i *Norsk medietidsskrift* årg. 18, nr. 3. S. 283–287.
- Schwebs, Ture og Helge Østbye (2007): *Media i samfunnet*. Oslo: Det Norske Samlaget, 5. utgave.

- Storsul, Tanja (2011): «Mediestøtten må moderniseres» i *Norsk medietidsskrift* årg. 18, nr. 3. S. 274–282.
- Syvertsen, Trine (2004): *Mediemangfold. Styring av mediene i et globalisert marked*. Kristiansand: IJ-forlaget.
- Østbye, Helge (2010): «Momsfristak – et fortrinn papiravisene bør få beholde» i *VoxPublica.no*. Hentet fra <http://voxpública.no/2010/12/momsfristak-et-fortrinn-papiravisene-b%C3%B8r-fa-beholde/> 31.7.2012.

Noter

- 1 En ordning med skattefradrag for redaksjonelle stillinger vil ha en parallell i ordninger med skattefradrag for forskningsinvesteringer. De fleste OECD-land har slike rettighetsbaserte ordninger, og i Norge ble den såkalte Skattefunnordningen innført i 2002. Formålet med Skattefunn er å stimulere til økte FoU-investeringer ved å gjøre det billigere for bedriftene å investere i forskning. Under ordningen kan bedriftene trekke fra inntil 20 prosent av dokumenterte kostnader til FoU i utlignet skatt. Bedrifter som ikke er i skatteposisjon, får beløpet utbetalt som en kontantytelse fra ligningsmyndighetene. Den norske ordningen er innrettet mot relativt små bedrifter, og maksimal støtte er 2,2 millioner per foretak per år. Andre land har vesentlig høyere maksimalsatser. Skattefunn ble evaluert av Cappelen et al. (2008) som konkluderer med at den virker etter hensikten. Se også Møen (2007), som drøfter fordeler og ulemper med skattefradragsordninger versus direkte støtte til FoU. Møen (2010) argumenterer for at det er klare fellestrekk mellom forskning og journalistikk og foreslår at det bør innføres en «skattefunnordning for journalister».
- 2 Debatten skjøt ny fart etter at VG og Mediebedriftenes Landsforening (MBL) gikk inn for en plattformnøytral lavmoms i mai 2012. Begrunnelsen for denne kursendringen var at full moms på digitale utgivelser hindrer en god overgang til digital publisering. MBL ønsker imidlertid at papiravisene skal få momsinnbetalingen refundert krone for krone. I økonomisk forstand er forslaget derfor ikke plattformnøytralt.
- 3 Se Picard (2007), Omdal (2010) og Møen (2011) for fremstillinger som på ulike måter vektlegger behovet for omstilling og innovasjon i mediemarkedet.
- 4 I økonomisk teori henspiller begrepet eksternalitet på at én aktørs aktivitet kan skape fordeler eller ulemper for andre aktører som ikke prises i markedet og derfor ikke tas hensyn til i produksjons- og investeringsbeslutninger. Dersom en som forurenser ikke må betale for skaden, blir det eksempelvis for mye forurensning. Dette er en negativ eksternalitet. Et eksempel på en positiv eksternalitet er Apples utvikling av lesebrettet. Deler av gevinsten ved dette utviklingsarbeidet har tilfalt kunder, mediebedrifter, applikasjonsutviklere og konkurrenter som har bygget videre på produktideen og lansert egne varianter. Normalt tenker man på slike kunnskapseksternaliteter som positive og noe som fører til underinvestering i kunnskapsutvikling. For fullstendighetens skyld må det nevnes at man også kan tenke seg negative eksternaliteter som fører til at et fritt marked overinvesterer. Eksempelvis kan to bedrifter investere i like forskningsprosjek-

ter 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.

- 5 Se også intervju med utvalgsmedlem Olav Terje Berge fra Bergensavisen i Kampanje, 17.12.2010.
- 6 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 prising 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 allmennkringkasterne. Pater-nalistiske 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).
- 7 Evans (2003a, 2003b) inneholder en nyttig og interessant klassifisering og diskusjon av ulike typer tosidige markeder.
- 8 Se Rochet og Tirole (2003) for en mer presis og formell definisjon.
- 9 Modellen ble opprinnelig utviklet av Harold Hotelling (1929) for å analysere hvilke insentiver bedrifter har til å skille seg fra sine konkurrenter ved å fremstille nisjeprodukter i stedet for å henvende seg til massemarkedet. En fordel ved å fremstille nisjeprodukter er at konkurransepresset avtar og man kan sette høyere priser. En ulempe er at man kan miste markedsandeler. Hvis denne ulempen dominerer i bedriftenes lønnsomhetsbetraktninger, kan produktene bli for like fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Varianter av hotellingmodellen benyttes i en rekke fagfelt, for eksempel innenfor statsvitenskap til å forklare hvorfor politiske partier kan ha insentiver til å tilpasse seg «gjennomsnittsvælgeren» i stedet for å ha klare ideologiske profiler.
- 10 Innholdsmangfold er nærmere definert som mangfold med hensyn til temaer, typer informasjon, kilder, politiske eller interessemessige synsvinkler osv.
- 11 Dette ligger nær Schwabs og Østbys oppfatning (2007, s. 244) om at: «Ønsket om å nå flest muleg får konsekvenser for budskapet. Form og innhold i media må tilpassast slik at det er attraktivt for så mange som muleg. ... Kampen om eit størst muleg publikum fører da oftest til at konkurrentane blir meir og meir like både i form og innhold.»
- 12 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.
- 13 Det er viktig å understreke at dette er en deskriptiv, og ikke normativ vurdering. Rent normativt er det medias informasjonsrolle som vektlegges i denne artikkelen, og ikke profittmaksimeringsaspektet (se også Schwebs og Østbye, 2007, side 23).
 - 14 Det alternative kvalitetsbegrepet i Mediestøtteutvalgets NOU er «avsenderdefinert kvalitet», det vil si kvalitet slik mediene selv (eller myndighetene) ser det, for eksempel redaksjonell uavhengighet, høy kompetanse, integritet, ansvarlighet og de journalistiske prinsipper som ligger i Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten. I likhet med Mediestøtteutvalget tror vi at mottakerdefinert og avsenderdefinert kvalitet i de fleste sammenhenger vil sammenfalle, og at virkemidler som stimulerer til mottakerdefinert kvalitet i det lange løp også vil øke avsenderdefinert kvalitet. Når det er sagt, vil det åpenbart finnes mye innhold som etterspørres av leserne uten å oppfylle bestemte mediepolitiske målsettinger, og det vil finnes stofftyper som det er politisk vilje til å stimulere, men som har så liten etterspørsel at det ikke stimuleres gjennom et generelt skattefradrag for redaksjonelle kostnader. I disse tilfellene vil ulike former for direkte-støtte vil være mest effektivt.
 - 15 Profittmarginen kan defineres som avisprisen minus eventuell moms og kostnaden ved å produsere og distribuere ett ekstra eksemplar av avisen.
 - 16 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.
 - 17 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.
 - 18 Se Kind et al. (2010) for en formell analyse.
 - 19 Det er en svakhet ved vår analyse at den kun baserer seg på teoretiske resonnementer uten sterkt empirisk belegg. Å tallfeste styrken på effektene av moms og skattefradrag for redaksjonelle kostnader er imidlertid svært vanskelig siden virkemidlene er uprøvde. Dermed er det vanskelig å finne variasjon i historiske data som kan identifisere effektene.