

TV-markedet

Private versus offentlige aktører

Armando Garcia-Pires
Frode Skjeret
Lars Sørgard

SNF



SNF

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS

- er et selskap i NHH-miljøet med oppgave å initiere, organisere og utføre ekstern-finansiert forskning. Norges Handelshøyskole og Stiftelsen SNF er aksjonærer. Virksomheten drives med basis i egen stab og fagmiljøene ved NHH.

SNF er ett av Norges ledende forskningsmiljø innen anvendt økonomisk-administrativ forskning, og har gode samarbeidsrelasjoner til andre forskningsmiljøer i Norge og utlandet. SNF utfører forskning og forskningsbaserte utredninger for sentrale beslutningstakere i privat og offentlig sektor. Forskningen organiseres i programmer og prosjekter av langsiktig og mer kortsiktig karakter. Alle publikasjoner er offentlig tilgjengelig.

SNF

CENTRE FOR APPLIED RESEARCH AT NHH

- is a company within the NHH group. Its objective is to initiate, organize and conduct externally financed research. The company shareholders are the Norwegian School of Economics (NHH) and the SNF Foundation. Research is carried out by SNF's own staff as well as faculty members at NHH.

SNF is one of Norway's leading research environment within applied economic administrative research. It has excellent working relations with other research environments in Norway as well as abroad. SNF conducts research and prepares research-based reports for major decision-makers both in the private and the public sector. Research is organized in programmes and projects on a long-term as well as a short-term basis. All our publications are publicly available.

SNF-RAPPORT NR. 12/2014

TV-markedet – Private versus offentlige aktører

av

**Armando Garcia-Pires
Frode Skjeret
Lars Sørgard**

SNF- prosjekt nr.: 9034 "En komparativ analyse – allmennkringkasteres rolle og finansiering i ulike land"

Prosjektet er finansiert av TV 2 Norge

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING

BERGEN, OKTOBER 2014

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no). Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 82-491-0879-4 (Trykt versjon)

ISBN 82-491-0880-0 (Elektronisk versjon)

ISSN 0803-4036

FORORD

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av TV 2 Norge. Forfatterne takker Rune Indrøy og Tomas Myrbostad for godt samarbeid, samt gode kommentarer og innspill i prosjektperioden.

Bergen, oktober 2014

INNHold

1	Innledning.....	1
2	Allmennkringkastere – sammenligning på tvers av land	5
2.1	Plikter, rettigheter og oppgaver	5
2.2	Finansiering.....	7
2.3	Svekkede inntekter for allmennkringkastere?.....	9
3	Offentlige versus private TV-kanaler.....	15
3.1	En teoretisk betraktning	16
3.1.1	Investeringer	16
3.1.2	Mangfold.....	19
3.2	Noen internasjonale erfaringer	23
3.2.1	Gjør de hverandre gode?.....	24
3.2.2	Sikrer mangfold?	29
3.3	Relevansen for det norske TV-markedet.....	32
3.3.1	Utviklingen i det norske TV-markedet.....	32
3.3.2	Drøfting av mulig fremtidig utvikling.....	33
4	Konklusjon.....	43
5	Referanser	45
6	Appendix A: finansiering	49
7	Appendix B: Mangfold	50

SAMMENDRAG

I denne rapporten drøftes samspillet mellom offentlige og private kringkastere i TV-markedet. Når en sammenligner den norske allmennkringkasteren NRK med tilsvarende allmennkringkastere i andre land det er naturlig å sammenligne seg med - som Sverige, Danmark, og Storbritannia - ser vi at lisensinntekter fortsatt utgjør en svært stor andel av de samlede inntektene for den offentlige allmennkringkasteren i alle disse landene. NRK har imidlertid de siste årene hatt en større vekst i sine inntekter enn de tilsvarende (offentlig finansierte) kringkasterne i de nevnte landene.

Veksten til NRK gjør det naturlig å drøfte hvordan dette påvirker private aktører, herunder private allmennkringkastere. En studie utført for BBC basert på data fra en rekke land (tverssnittsanalyse) antyder at det ikke er slik, men snarere at det kan være en omvendt sammenheng: at en sterkere offentlig allmennkringkaster synes å føre til at den største private kringkasteren også blir sterkere i betydningen at den private kringkasteren øker sine investeringer og derigjennom øker sitt inntektsgrunnlag. Data som vi gjengir over utviklingen i Norge er konsistent med en slik utvikling som i BBC-studien. Vi stiller imidlertid spørsmål ved det metodiske grunnlaget for BBC-studien, og forklarer hvorfor en bør være varsom med å trekke en slik konklusjon ut fra de observasjonene de baserer seg på. Det samme gjelder for tolkningen av utviklingen i det norske TV-markedet.

Selv om det skulle være slik at økte investeringer hos offentlige kringkastere fører til økte investeringer hos private kringkastere, vil ikke nødvendigvis det bety at de private kringkasterne blir mer lønnsomme. Økte investeringer er kostnadskrevenende. Vi gjengir tall som indikerer at over tid svekkes fortjenesten for TV 2, den private allmennkringkasteren. Det kan dels

skyldes det nevnte samspillet med NRK, og etter 2009 kan det i tillegg skyldes økt konkurranse fra andre private TV-kanaler som følge av overgangen til det digitale bakkenettet. Den relative fortjenesten synes å være bedre for TV Norge, en av de private kringkasterne som ikke er allmennkringkaster. Det gir grunn til å spørre om TV 2 på sikt vil finne det lønnsomt fortsatt å forplikte seg til å ha en rolle som allmennkringkaster også etter at dagens avtale utløper ved slutten av 2015.

1 INNLEDNING

TV-markedet er i endring, både i Norge og i andre land. Teknologiske endringer har gradvis gjort den tradisjonelle formen for TV, og ikke minst de etablerte TV-kanalene, mer utsatt fra konkurranse. Overgang til digitalt bakkenett har gjort det mulig for flere enn et fåtall etablerte TV-kanaler å bygge opp en nasjonal dekning. Internett og bredbånd har ført til at alternative distribusjonskanaler for TV-titting vokser frem, for eksempel nettbrett og mobil. Nye løsninger får rask utbredelse, illustrert ved Netflixs vekst fra ikke noe til over 500.000 abonnenter i Norge i løpet av to år. Samtidig har vi sett at en rekke land har vært hardt rammet av finanskrisen fra 2008 av, noe som også har slått kraftig ut i TV-markedet.

Tradisjonelt har vi observert at i en rekke land har det vært et samspill i TV-markedet mellom offentlige og private selskaper. Det typiske bildet har vært at en offentlig eid TV-kanal, typisk finansiert av lisensinntekter, konkurrerer mot en privat TV-kanal. De har begge vært underlagt visse krav for å være en såkalt allmennkringkaster. For TV 2 sin del er motytelsen at de har visse fordeler, og da særlig for Norges vedkommende at de får mulighet til å ta betalt i kabel TV-markedet.

I de senere år har vi, delvis på grunn av de strukturelle endringene nevnt over, observert at en rekke privateide TV-kanaler har blitt sterke konkurrenter til de eksisterende TV-kanalene. Disse TV-kanalene som vokser frem har i motsetning til de eksisterende ikke påtatt seg noe krav om å være allmennkringkaster.

I denne rapporten vil vi se nærmere på hvordan utviklingen har vært i TV-markedet de siste årene. Vi er opptatt av å se hvordan utviklingen i Norge har vært sammenlignet med utviklingen i andre land det er naturlig å sammenligne seg med. De landene som ligner mest på Norge hva angår TV-

markedet er de to andre skandinaviske landene Sverige og Danmark, samt Storbritannia. Vår komparative studie vil derfor primært fokusere på disse fire landene, med særlig fokus på mulige særtrekk i det norske markedet.

I kapittel 2 vil vi foreta en første sammenligning på tvers av land. Sentrale spørsmål er følgende:

- Hvor mange selskaper er pålagt allmennkringkasterrolle?
- Hvordan finansieres de ulike allmennkringkasterne?

Ved å kartlegge disse spørsmålene på tvers av land, ikke minst i lys av størrelsen på de ulike landene, kan en få et bilde av hvor unik den norske løsningen er.

Til slutt i kapittel 2 vil vi se nærmere på den siste tids utvikling. Den teknologiske utviklingen, og da særlig digitalisering og bruk av andre medier enn TV, har ført til en betydelig økt konkurranse i TV-markedet. Dette har blant annet betydning for muligheten for en som pålegges en rolle som allmennkringkaster å oppnå en tilfredsstillende inntjening, for eksempel i reklamemarkedet. Samtidig har en rekke land, dog ikke Norge, opplevd økt press på de offentlige utgiftene og derved svekket mulighet til å finansiere en offentlig kringkaster over skatteseddelen. Vi ønsker å kartlegge hvordan ulike (de fire landene nevnt over) land har tilpasset seg denne utviklingen:

- Har allmennkringkasterne som finansieres gjennom lisenspenger opplevd reduserte bevilgninger?
- Har kravene til de kommersielle kanalene som er allmennkringkastere blitt mindre omfattende?

En slik kartlegging vil gi oss et bilde av hvorvidt utviklingen for de norske allmennkringkasterne er unik. Kan det tenkes at de fleste andre land har

reduisert sine bevilgninger til allmennkringkasteren finansiert av lisenspenger, mens den norske (NRK) ikke har opplevd reduserte bevilgninger? Har land som nylig har revidert sine krav til kommersielle allmennkringkastere lempet på vilkårene?

I kapittel 3 vil vi kartlegge samspillet mellom den offentlige kringkasteren (les: NRK) og den største private (les: TV 2). Er det slik at dersom den ene blir sterk blir den andre svak, eller det slik at de gjør hverandre sterke? Det kan for eksempel tenkes at en sterk offentlig allmennkringkaster reduserer annonseinntektene for de kommersielle aktørene, og derigjennom svekker muligheten for kommersielle aktører å lykkes. Motsatt kan det være slik at den offentlige kringkasteren og kommersielle aktører gjør hverandre gode. De presser hverandre til å tilby kvalitetsprogrammer, og det øker størrelsen på TV-markedet ved å tiltrekke seg mer publikum. Mer TV-publikum totalt vil i neste omgang føre til høyere inntekter for private aktører, og bidra til at den offentlige kringkasteren er i stand til å forsvare sin offentlige finansiering. Vi vil belyse dette gjennom følgende mulige sammenhenger mellom den offentlige kringkasteren og private kringkastere i ulike land:

- Hvordan er sammenhengen mellom finansiering av offentlig kringkaster og inntekter for private kringkastere?
- Hvordan er sammenhengen mellom investering i innhold av den offentlige kringkasteren og investeringer i innhold av den største kommersielle kringkasteren?
- Hvordan er sammenhengen mellom innholdstilbudet i den offentlige kringkasteren versus den største kommersielle kringkasteren (mangfold)?

Ved å kartlegge slike sammenhenger basert på data på tvers av land kan vi få belyst om det er slik at offentlige og private aktører gjør hverandre sterke,

eller om det er slik at en sterk offentlig aktør kan fortrenge private aktører (crowding-out). Med utgangspunkt i de observerte data på tvers av land, drøfter vi utviklingen i det norske TV-markedet. Er denne utviklingen i tråd med det vi ser internasjonalt? Hva kan vi ut fra dette si om mulig fremtidig utvikling i det norske TV-markedet?

Til slutt, i kapittel 4, oppsummerer vi våre hovedfunn.

2 ALLMENNKRINGKASTERE – SAMMENLIGNING PÅ TVERS AV LAND

Antall TV-selskaper med allmennkringkasteroppdrag varierer mellom land.¹ Allmennkringkasterinstituttet er et viktig virkemiddel i mediepolitikken for å sikre et mangfold av uavhengige aktører og mangfold i tilbudet. I Norge har NRK og TV 2 allmennkringkasteroppdrag, og deres samfunnsoppdrag blir evaluert årlig av medietilsynet.² I de fleste tilfeller fungerer ordningen med allmennkringkasting slik at en TV-kanal oppnår et sett privilegier mot å produsere et sett ønskelige programtyper sett fra samfunnets ståsted. Under følger først en kort beskrivelse av kringkasternes plikter, dernest en beskrivelse av hvordan de finansieres og til slutt beskrives utviklingen i finansiering for den offentlige kringkasteren de siste årene.

2.1 Plikter, rettigheter og oppgaver

NRK AS er en offentlig allmennkringkaster i Norge, den er eiet 100 % av Kultur- og Kirkedepartementet, NRKs rett til å drive med kringkasting er nedfelt i kringkastingsloven.

NRK er privilegert ved at selskapet har rett til å kreve inn lisens fra brukere, NRK har også mindre sponsorinntekter, samt inntekter fra salg av programmer mv. Samfunnsoppdraget til NRK er gitt i NRK-plakaten, spesifikt skal NRK bidra til å oppfylle følgende krav:

- a) NRK skal understøtte og styrke demokratiet
- b) NRK skal være allment tilgjengelig
- c) NRK skal styrke norsk språk, identitet og kultur

¹ Det norske ordet allmennkringkasting tilsvarer det engelske uttrykket public service broadcasting.

² I tillegg har Radio Norge og P4 rene allmennkringkasteroppdrag for radio. I det følgende vil vi kun fokusere på allmennkringkastere i TV-markedet.

- d) NRK skal etterstrebe høy kvalitet, mangfold og nyskaping
- e) NRKs allmennkringkastingstilbud skal være ikke-kommersielt
- f) NRK skal ha et attraktivt innholdstilbud på internett, mobil-tv mv.

TV 2 er via eierskap i TV 2 gruppen eiet 100 % av Egmont Holding AS, og **kanalen TV 2** har som den eneste kommersielle TV-kanalen forpliktelser som allmennkringkaster. Forpliktelsene er gitt for perioden januar 2011 til desember 2015, og kan kort oppsummeres med:

- a) Sendingene på TV 2s hovedkanal skal baseres på prinsippene for allmennkringkasting.
- b) TV 2 skal sende daglige egenproduserte nyhetssendinger med base i den sentrale nyhetsredaksjonen
- c) TV 2 skal sende ukentlige norskspråklige program for barn og jevnlig norskspråklige program for unge
- d) TV 2s hovedkontor og den sentrale nyhetsredaksjonen skal ligge i Bergen i hele avtaleperioden.

Mot å bidra til at de over nevnte målene nås, har TV 2 rett til formidling i kabelnettet på markedsmessige vilkår. Bare i kortere perioder har TV 2 ikke vært allmennkringkaster i Norge, avtalene inngås for bestemte perioder, den inneværende frem til årsslutt 2015.

I Danmark er det Dansk Radio (DR) og TV2 Danmark som har plikter som allmennkringkastere, og må rapportere til Kulturministeriet. Begge kanalene er offentlig eiet, men det har i lang tid vært kjent at danske myndigheter ønsker å selge TV2 Danmark til private aktører. Kravene til de to kanalene i Danmark er ikke ulikt kravene til de norske aktørene. DR er lisensfinansiert, mens TV2 er reklamefinansiert. Det skal dog legges til at TV2 Danmark eier åtte regionale TV-kanaler som er lisensfinansiert. I Sverige er det bare Sveriges Television og Radio Grupp AB (SVT) som har

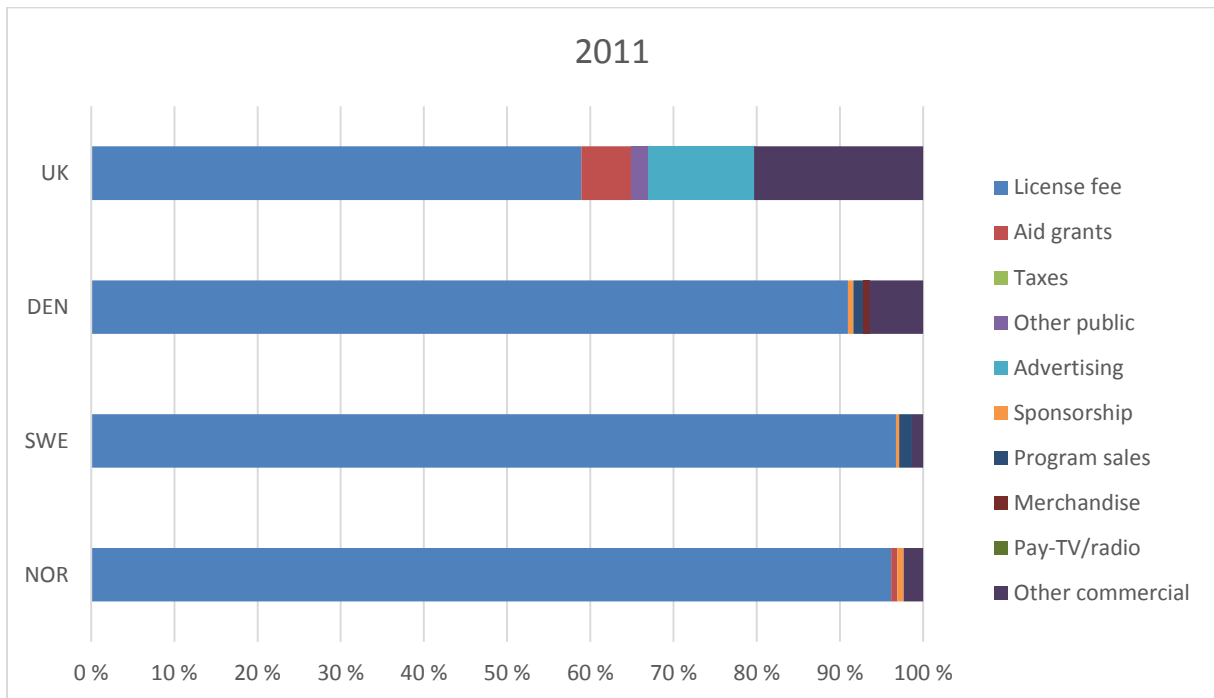
plikter som allmennkringkaster, dette innbefatter mellom annet kanalen SVT. Den andre store aktøren, TV4, eiet av TV4 gruppen, har ikke plikter eller privilegier som allmennkringkaster. I Storbritannia har BBC allmennkringkasterforpliktelser. BBC blir ofte sett på som modellen som flere lands kringkastere ble bygget på, både den norske, svenske og danske offentlig eide kanaler bygger i stor grad på BBC-modellen. I Storbritannia har i tillegg ITV (Independent Television), Channel 4 og Sianel 4 Cymro (Walisisk språklig) forpliktelser som allmennkringkaster. Når vi i det videre vurderer det britiske markedet, ser vi utelukkende på de to største aktørene, BBC og ITV. De landene vi vurderer er relativt like når det gjelder kravene stilt til allmennkringkastere, kravene dreier seg om nasjonal produksjon, programtilbud til spesielle grupper og krav til andeler nyhets/aktualitetsprogram.

2.2 Finansiering

Mulighetene for å gjennomføre investeringer i programmer av høy kvalitet bestemmes av både selskapenes inntekter, og kostnadene ved å utvikle TV-programmer av høy kvalitet. Muligheten en offentlig finansiert kringkaster som NRK har til å tilby seerne programmer av høy kvalitet bestemmes av størrelsen på lisensavgiften, siden denne inntektsposten utgjør i overkant av 95 % av totale inntekter. TV 2 har det siste ti-året hatt en bevisst strategi om å øke andelen distribusjonsinntekter, for å bli mindre avhengig av reklamemarkedet. Brorparten av TV 2 sine inntekter er imidlertid fortsatt reklameinntekter. Den har gått fra i overkant av 90 % tidlig på 90-tallet (2003) til om lag 60 % de seneste årene (2011). TV2 i Danmark har noe lavere andel reklameinntekter enn norske TV 2, det varierer mellom 63 % (i

2009) til noe i overkant av 50 % i 2013. ITV-gruppen i Storbritannia har også over 50 % av totale inntekter fra reklameinntekter.

De fleste offentlige kringkastere finansieres enten over offentlige budsjett eller har en rett til å trekke inn lisensavgift. I EBU-området er lisensavgift som hovedform for finansiering av allmennkringkastere benyttet i litt over halvparten av landene, de øvrige landene benytter i hovedsak skattlegging eller andre former for overføring fra offentlige budsjetter, EBU (2013). Det er også store variasjoner knyttet til sammensetningen av finansieringen, mens allmennkringkastere i noen land har flere likestilte finansieringskilder, har andre land én stor finansieringskilde. Eksempler på første type land er Bulgaria, Estland og Spania, eksempler på land hvor allmennkringkastere finansieres via én hovedkilde er landene som omtales i denne rapporten, Norge, Sverige, Danmark og Storbritannia, men også Tsjekkia, se EBU (2013).

Figur 2.1: Finansieringsprofil for BBC, DR, SVT og NRK for året 2011.

Kilde EBU (2013)

De nordiske landene har siden oppstarten av de nasjonale allmennkringkasterne hatt en høy andel lisensfinansiering. Til tross for at det har skjedd store endringer i mediemarkedet generelt og markedet for TV-kringkasting spesielt, finansierer de nordiske landene fremdeles over 90 % av de offentlige allmenkringkasterne via lisensavgifter. Det er noe mindre for BBC, som har store inntekter fra salg av programmer og andre kommersielle inntekter.

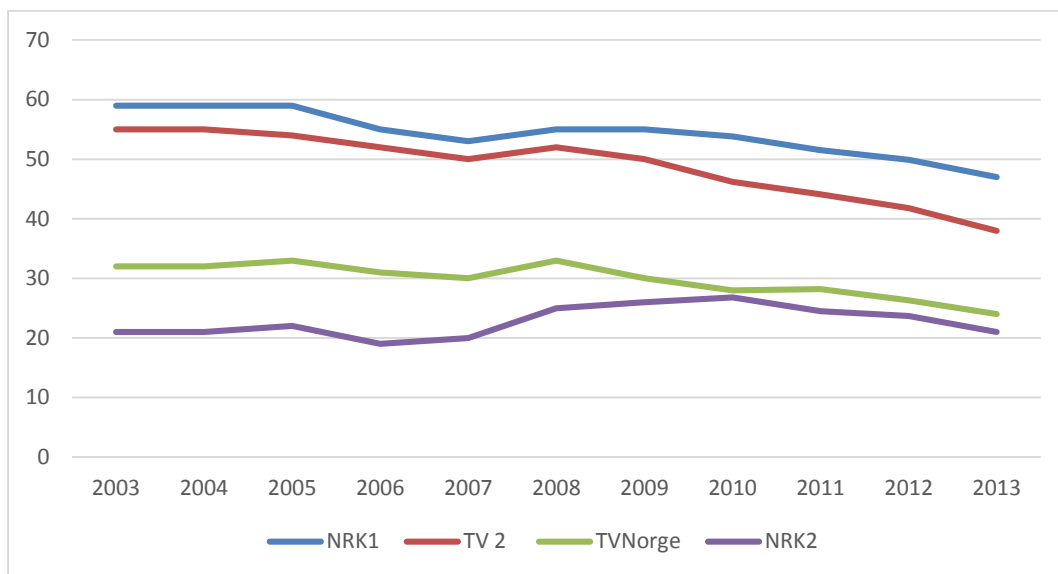
2.3 Svekkede inntekter for allmennkringkastere?

Mediemarkedene har opplevd store endringer de siste årene, overgang til digitale plattformer, økt internasjonal konkurranse og stor grad av konsolidering av aktørene i bransjen, både horisontalt og vertikalt. Dette har ført til at forbruket av medienes tilbud – og produksjonen av «medieprodukter» - har endret seg de siste tiårene. Dette har skapt

utfordringer for de etablerte aktørene i mediebransjen, også innen TV-kringkasting.

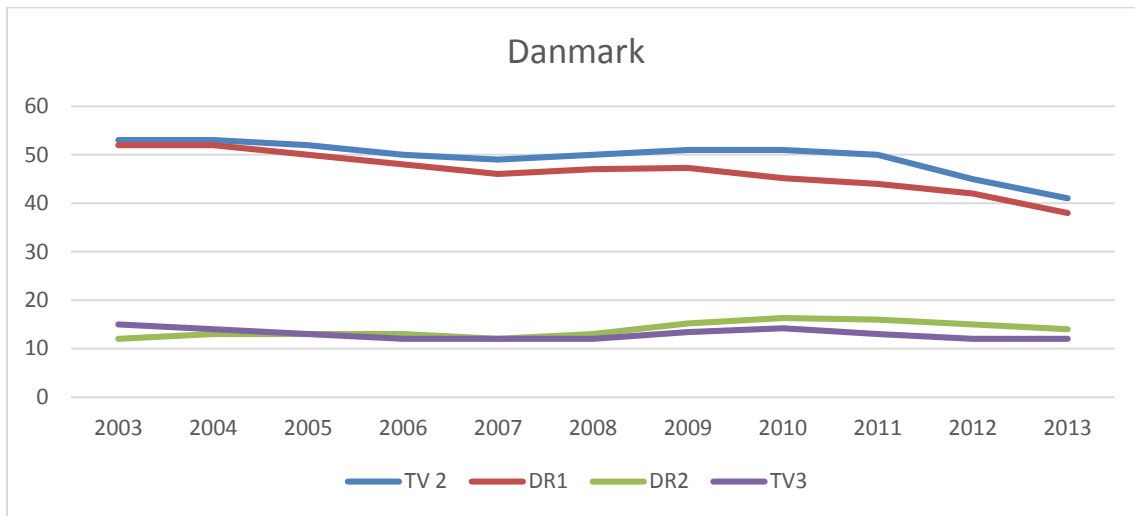
I Figur 2.1 illustreres utviklingen i markedsandel for de største TV-kanalene i Norge. Vi ser at det er en tendens til at de kanalene som var etablerte på tidlig 2000-tallet mister markedsandeler.

Figur 2.2: Markedsandel for noen etablerte TV-kanaler - Norge



Kilde: Medienorge.no. Markedsandel er her definert som andel seere som daglig ser på kanalen mer enn ett minutt, det gjelder kun for kanalene nevnt, eksempelvis er ikke TV 2 Zebra eller NRK3 inkludert i tallene.

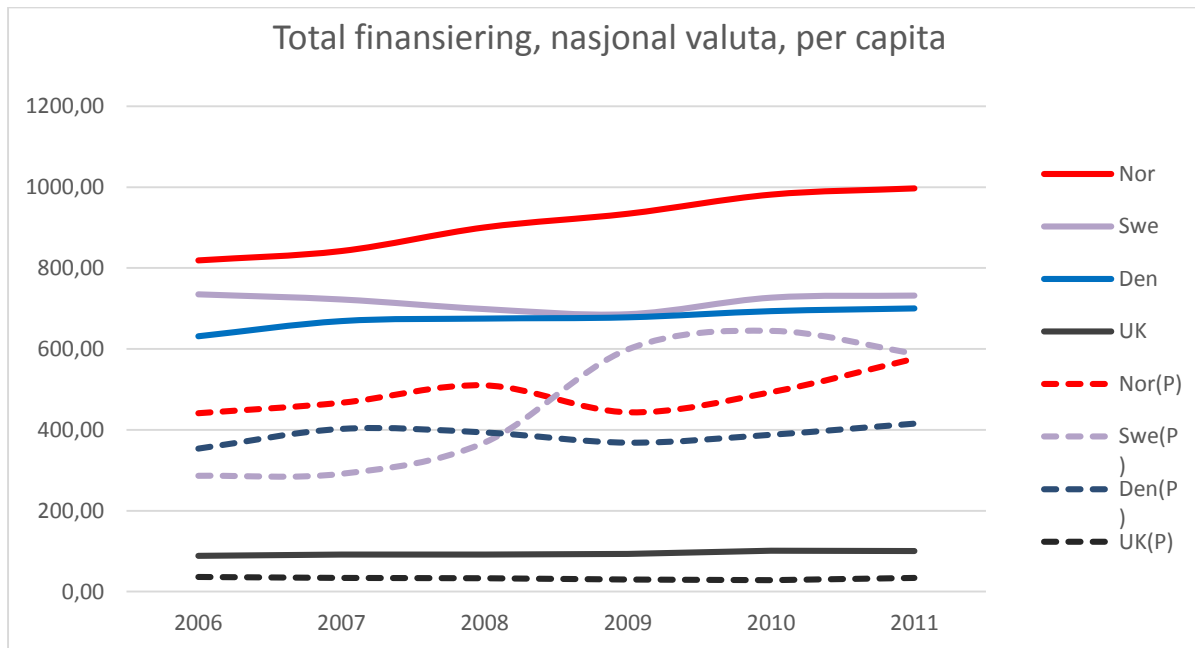
I figur 2.2 har vi vist tilsvarende tall for Danmark. Vi ser at utviklingen har klare likheter med Norge – de etablerte TV-kanalene har over tid tapt markedsandeler.

Figur 2.3: Markedsandeler for noen etablerte TV-kanaler - Danmark

Kilde: *medienorge.no*

De to figurene antyder at de etablerte TV-kanalene har fått tøffere kår i løpet av det siste tiåret. I hvor stor grad har dette ført til endrede inntektsmuligheter for disse TV-kanalene? Det er grunn til å tro at utviklingen kan være forskjellig for henholdsvis offentlige og private kringkastere. Som vist i foregående avsnitt er offentlige kringkastere i stor grad finansiert via lisensinntekter. Slike inntekter er ikke direkte koblet mot seertall. Det kan imidlertid være en indirekte sammenheng, i den forstand at redusert popularitet kan i neste omgang føre til innstramming i lisensavgiften.

For private kringkastere, derimot, er det en mer direkte sammenheng. Redusert oppslutning vil ventelig slå ut i TV-kanalens inntektsmulighet, både hva angår reklame- og brukerinntekter.

Figur 2.4: Total finansiering, målt i nasjonal valuta og per capita

Kilde: EBU (2012), EBU (2013) og rapporter fra nasjonale medietilsyn.

I figur 2.4 har vi vist utviklingen i finansieringen for etablerte aktører i TV-markedet i henholdsvis Norge, Sverige, Danmark og Storbritannia. Vi har valgt å fokusere på den offentlige kringkasteren, samt den største private kringkasteren. I alle landene utenom Sverige er den største private kringkasteren definert som en allmennkringkaster, med de plikter og rettigheter det medfører.

La oss først fokusere på de offentlige kringkasterne. For det første er det ingen tegn til svekkede inntekter over tid. Vi ser at målt ut fra nominelle tall er det ingen av disse landene som over tid får redusert sine inntekter i perioden 2006-2011. Norge er det landet hvor inntektene har økt mest i den aktuelle perioden. For det andre er det relativt små svingninger i inntektene fra år til år. For samtlige fire land synes inntektene å være ganske så stabile.

La oss sammenligne dette med den største private kringkasteren i hvert land. For det første er det i likhet med de offentlige kringkasterne ingen tendens over tid til lavere inntekter per capita. Tvert imot, vi ser at i samtlige

fire land har den største private aktøren større nominelle inntekter målt per capita i 2011 enn hva tilfellet var i 2006. Hvis en hadde supplert med tall for 2012 og 2013, ville det imidlertid for blant annet Norges del vist at de private inntektene hadde flatet ut. For det andre synes det å være en større variasjon i inntektsgrunnlaget over tid enn hva tilfellet er for de offentlige kringkasterne finansiert av lisenspenger. Dette kan forklares med at lisensinntekter i stor grad ligger fast, mens private aktørers inntekter i større grad bestemmes av reklameinntekter som påvirkes av konjunktorene.³ Finanskrisen påvirket private aktørers inntekter negativt, spesielt året 2009. TV 2 Norge (og i mindre grad Danmark) opplevde reduserte inntekter i 2009 og 2010 sammenlignet med 2008. NRK sine inntekter var derimot knapt berørt av finanskrisen.

Vi har ikke sett mer i detalj på den særnorske utviklingen for lisensinntekter. EBU (2013) og EBU (2012) har sammenlignet inntektsutviklingen til offentlige kringkastere i EBU-området, og de finner i tråd med vår observasjon at en lisensbasert finansieringsbase har gitt mer stabile inntekter for offentlige aktører enn offentlige aktører som finansieres over skatteseddelen. Flere andre aspekter ved tallmaterialet i figuren er verdt å kommentere.

Den store økningen i inntekter for TV4 i perioden 2008-10 begrunnes med at TV4 i Sverige gjennomførte et oppkjøp av C-More, samt at de fikk økte inntekter etter at C-More betalte 1,4 mrd for å overta dekningen av norsk eliteserie, se mellom annet TV4 (2010) og TV4 (2011). TV4 gikk imidlertid

³ Diskusjonen viser at allmennkringkasterne i de nordiske landene har hatt en jevn inntektsutvikling gjennom finanskrisen. Det kan være flere årsaker til dette, de nordiske landene har i mindre grad blitt negativt påvirket av finanskrisen, og det kan også argumenteres med at det politiske systemet er mer stabilt enn i flere andre europeiske land. Men det krever mer forskning for å påstå at kringkastere hovedsakelig finansiert via lisensavgift har en mer stabil finansieringskilde enn kringkastere finansiert over offentlige budsjetter. Det kan også være bakenforliggende årsaker til denne observasjonen.

på betydelige tap som følge av oppkjøpet, og da spesielt i Norge. Det illustrerer risikoen forbundet med å foreta betydelige investeringer.

3 OFFENTLIGE VERSUS PRIVATE TV-KANALER

I det foregående kapittelet rapporterte vi en del sentrale utviklingstrekk i TV-markedet. Det var særlig fokus på de etablerte TV-kanalene, både offentlige og private, og vi betraktet tall på tvers av land og utvikling over tid. I dette kapittelet vil vi gå et skritt videre, og vi ønsker å drøfte mulige sammenhenger.

Vi er særlig opptatt av samspillet mellom offentlige og private kringkastere. Kan det være slik at den offentlige kringkasteren fortrenger private kringkastere? Eller kan det være omvendt, i den forstand at en sterk offentlig kringkaster bidrar til at også private kringkastere blir sterke?

Det pågår for tiden en internasjonal debatt knyttet til finansiering av allmennkringkastere, og hvordan den kan påvirke det totale tilbudet i TV-markedet. Det er for eksempel flere utredninger som ser på BBC sin fremtidige rolle i det britiske mediemarkedet (Department for Culture, Media and Sport, 1999, 2003, Barwise og Picard, 2014). Den Europeiske kringkastingsunionen (EBU) har også nylig utgitt to rapporter som ser på flere aspekter ved finansieringen av Europeiske allmennkringkastere, EBU (2012) og EBU (2013).

På den ene siden er det enkelte som hevder at dagens støtteordninger til offentlige aktører bidrar til å redusere kvaliteten på og/eller tilbudet fra private kringkastere. Peacock (2004) hevder at lisensfinansierte kringkastere reduserer forbrukernes muligheter til å bruke markedsmekanismen for å påvirke programtilbudet, og at de offentlig finansierte kringkasternes rolle bør reduseres til å tilby programmer som markedet ellers ikke vil tilby. I denne litteraturen hevdes det at offentlig finansierte kringkastere reduserer omfanget av private aktører, og sett ut fra

et slikt perspektiv kan være ugunstig for utviklingen av det totale TV-tilbudet.

På den annen side hevdes det at offentlig finansierte kringkastere bidrar til sikre samfunnsøkonomisk ønskelige tilbud knyttet til, for eksempel undervisning og kultur, se Barwise og Picard (2014). Denne litteraturen hevder at de offentlige aktørene bidrar til å sikre høy kvalitet på kringkasterne – både de offentlige og private. Sett i et slikt perspektiv er det nærliggende å hevde at det offentlige tilbudet er gunstig for det totale TV-tilbudet.

3.1 En teoretisk betraktning

Ut fra en teoretisk betraktning er det på ingen måte opplagt hvordan sammenhengen mellom offentlige og private kringkastere sin adferd er. La oss i det følgende kun kort drøfte to aspekter, henholdsvis investeringer og mangfold (i betydningen bredde i programtilbudet i markedet).

3.1.1 Investeringer

Investeringer vil typisk være ulike handlinger TV-kanalene gjør for at deres TV-kanal skal bli mer attraktiv for seerne. Det kan for eksempel være ressurser benyttet for å utvikle et nytt TV-program eller eventuelt en TV-serie. La oss forklare to mulige sammenhenger.⁴

(i) Kanalene fortrenger hverandre

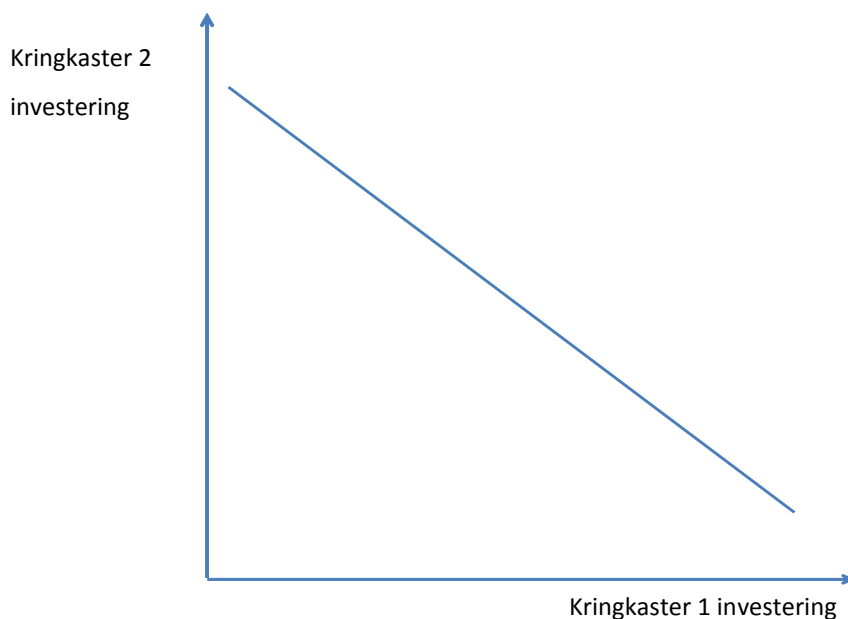
La oss betrakte tilfellet der en kringkaster øker sine investeringer i ulike typer aktiviteter, for eksempel bruker mer ressurser på å utvikle nye

⁴ I det følgende vil vi skille mellom det som er karakterisert som henholdsvis strategiske substitutter og strategiske komplementer. Dette skillet ble første gang beskrevet og analysert i Fudenberg og Tirole (1984) og Bulow et al. (1985).

programmer. Det vil bety at denne kringkasteren blir mer attraktiv for seerne, og derigjennom tiltrekker seg flere seere enn den ellers ville gjort. En konkurrerende kringkaster vil dermed stå overfor færre seere. Når antall seere reduseres betyr det at det er mindre attraktivt å foreta investeringer som gjør innholdet mer attraktivt.

Denne sammenhengen som her er skissert er illustrert i figur 3.1. Som forklart over, vil økt investering av en kringkaster føre til redusert investering av den andre kringkasteren. De to kringkasternes handlinger, i dette tilfellet investeringer i programmer, er i det tilfellet karakterisert som strategiske substitutter.

Figur 3.1: Strategiske substitutter



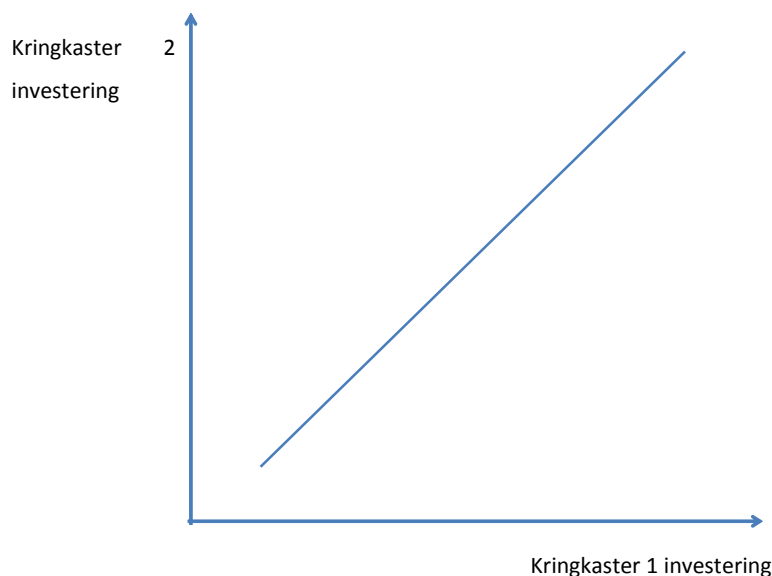
Vi ser således at det i dette tilfellet er slik at den ene fortrenger den andre, og i slik sett at det er hva en kan karakterisere som crowding-out.

(ii) Kanalene gjør hverandre gode

La oss nå se på en alternativ historie for mulig sammenheng mellom adferden til de to kringkasterne. Tilsvarende for hva vi betraktet over, anta at en av kringkasterne investerer i innhold. Dette gjør at denne kringkasteren blir mer attraktiv, og tiltrekker seg en større andel av seerne. Så langt er det helt parallelt til det vi forklarte over. Men det fundamentalt forskjellige er rivalens respons. Som i det foregående, har den ene kringkasterens økte investeringer redusert antallet seere som ser på den andre kringkasterens tilbud. Men en mulig respons på dette er at den andre kringkasteren også tvinges til å investere mer i innhold. Det vil gjøre det mulig for den å vinne tilbake noe av seerne den opprinnelig hadde. Slik sett ser vi at kampen tilspisses. Når den ene investerer mer i programvirksomhet, tvinges den andre for å gjøre likedan. Hvis den ikke gjør det, vil den tape markedsandeler.

Denne sammenhengen vi har skissert i dette tilfellet kan illustreres ved hjelp av figur 3.2.

Figur 3.2: Strategiske komplementer



I dette tilfellet karakteriserer vi samspillet mellom de to kringkasternes investeringer som strategiske komplementer: Når den ene investerer mer, tvinges den andre til å gjøre likeså – i hvert fall til en viss grad – for å unngå å tape markedsandeler og salg.

Vi ser dermed at fra et teoretisk ståsted er det en tvetydig sammenheng; det kan tenkes at de to kringkasterne enten fortrenger hverandre, eller at de gjør hverandre gode. Ideelt sett burde en betrakte teoretiske modeller som er skreddersydd til den aktuelle problemstillingen, det vil si et TV-marked bestående av både offentlige og private selskaper og som har mulighet for å investere i programkvalitet. Etter det vi kjenner til er det svært begrenset med teoretiske studier av nettopp denne problemstillingen.⁵ Det betyr at vi ikke får noen særlig drahjelp fra teoretiske studier, men i stedet må fokusere på hva vi kan lære av empiriske studier. Det er tema for avsnitt 3.2 og 3.3.

3.1.2 Mangfold

Alternativt kan det tenkes at samspillet mellom offentlige og private kringkastere fører til et større mangfold. La oss for enkelthets skyld anta at mengden ressurser benyttet på investeringer i programmer er gitt. Spørsmålet er i stedet om offentlige og private kringkastere vil sørge for et mangfold, i betydning bredde i tilbudet.

I teorien er det ikke åpenbart hva som er fornuftig valg for hver av dem. For å illustrere det, tenk på en situasjon der seerne har ulike ønsker angående hvilke program de foretrekker. Det kan fremstilles som at seernes ønsker er jevnt fordelt på en linje, der de som helst foretrekker program 1 er lokalisert helt til venstre og helt til høyre de som helst foretrekker program 2. De som

⁵ Kind et al. (2005) analyserer konkurranse mellom TV-kanaler som opererer i et tosidig marked; TV-kanalene finansieres av både seere og annonsører. De finner at investeringer er strategiske komplementer.

er posisjonert i midten vil være relativt likegyldig mellom program 1 og 2. Da må de to kringkasterne foreta et valg angående hvor de skal posisjonere seg angående programmene de tilbyr. Ved å kun tilby programmer av type 1 (type 2) vil de tiltrekke seg seerne posisjonert til venstre (høyre). Hvis de tilbyr både program 1 og 2 vil begge type seere ha en viss interesse, men da vil de helt til venstre og de helt til høyre ikke få sitt førstevalg (som er kun den ene typen programmer). Ved konkurranse mellom to TV-tilbydere er det ikke opplagt hvordan hver av dem vil posisjonere seg. Hvis begge er posisjonert i midten vil vi karakterisere dette som lite mangfold, da de tilbyr et relativt likt produkt. Det er to motstridende effekter:

Direkte effekt: Gå mot midten for å kapre kunder

- I henhold til det vi vil kalle den direkte effekten er det grunn til å tro at den enkelte TV-kanal vil ønske å gå mot midten (tilby en blanding av programmer). Hvis for eksempel TV-kanal A som i utgangspunktet er til venstre beveger seg mot midten, vil den fortsatt ha de kundene som er i dets såkalte bakgård. Det vil si at de kunder som er helt til venstre vil fortsatt foretrekke denne TV-kanalen. Grunnen er at TV-kanal A fortsatt er den nærmeste TV-kanalen. Den vil imidlertid stjele kunder fra TV-kanal B, da de to vil forvente å dele mellom seg de som ikke befinner seg i en av de to bakgårdene. Konkurransen om å tiltrekke seg kunder vil følgelig gi hver av dem incentiver til å bevege seg nærmere rivalen. Sluttresultatet vil i så fall være at begge posisjonerer seg i midten. I så fall har ikke konkurranse ført til noe mangfold.

Strategisk effekt: Gå bort fra midten for å dempe konkurransen

- I henhold til det vi vil kalle den strategiske effekten er det imidlertid fornuftig for hver av dem å bevege seg bort fra midten. Desto lenger fra konkurrenten en har plassert seg, desto færre har kort avstand til begge TV-kanalene. Det bidrar til å dempe konkurransen mellom dem. Følgelig vil det å bevege seg bort fra sin konkurrent bety at ingen av dem fristes til å konkurrere så mye om kundene ved å senke prisen.

Disse to motstridende effektene betyr at det ikke er mulig å gi et entydig svar på hvordan konkurranse, eller økt utøvelse av markedsrett og dermed redusert konkurranse, påvirker mangfoldet. Det kommer helt an på hvordan situasjonen er i utgangspunktet, og hvordan de eventuelt utnytter markedsrett.

De kommersielle TV-kanalene er dels finansiert ved hjelp av reklame og dels ved hjelp av brukerbetaling. Hvis en kun ser på reklame, så kan det alene taler for at de kommersielle TV-kanalene velger det vi har kalt å 'gå mot midten'. De er da opptatt av den direkte effekten, kapre kunder, for derigjennom å øke annonseinntektene. Det taler for lite mangfold ved kommersielle aktører. På den annen side vil brukerbetaling tale for at de 'går bort fra midten' for å dempe priskonkurransen; hver av dem tilbyr programmer som er unike og i den forstand får større mulighet til å ta betalt uten at seerne skifter til konkurrenten.⁶

Det interessante i vår sammenheng er imidlertid at det er en markedsstruktur med både en offentlig TV-kanal finansiert ved lisensinntekter og private TV-kanaler finansiert ved reklame- og brukerinntekter. Dette vil i seg selv være gunstig for mangfoldet i tilbudet. Mens de private TV-kanalene vil innrette seg slik at de oppnår størst mulig reklame- og brukerinntekter, vil den offentlig finansierte TV-kanalen ikke

⁶ Gabszewicz et al. (2001) argumenterer for at reklame kan bidra til lavere mediemangfold, siden mediebedrifter ønsker å fange en stor andel av mediemarkedet, som ofte innebærer å flytte inn i retning av sentrum av markedet. På den annen side, som vist på Garcia Pires (2014a), mediebedrifter med flere annonseinntektene kan lettere finansiere medieprodukter til markedet. For en drøfting av mangfold i mediemarkedet, se Kind og Sørgard (2011).

nødvendigvis tenke på samme måte. For den kan det for eksempel være viktigere å tiltrekke seg mange seere enn å tiltrekke seg de seerne som er mest attraktive for annonsørene. I så fall kan den offentlige kringkasteren og de private TV-kanalene ventelig fokusere på ulike seergrupper, og i den forstand bidrar de til mangfoldet i sitt valg av programmer.

Program rettet mot minoritetsgrupper vil ikke nødvendigvis være tiltrekkende for en privat kringkaster. Dette fordi programmer rettet mot minoritetsgrupper ikke mobiliserer et stort publikum og dermed tiltrekker seg mindre reklame noe som derfor gir lavere profitt. Likevel, når det gjelder den kulturelle kvaliteten på programmene, kan det hevdes at for eksempel visse typer kulturelle programmer ikke er attraktivt for et tilstrekkelig stort publikum, og som resultat gir det lave annonseinntekter. Det kan føre til at private kringkastere har en tendens til å tilby programmer av det enkelte har kalt for lav kulturell kvalitet (se Gonzalez-Maestre og Martinez-Sanchez, 2013).

Hvis mediemangfold og kulturelle programmer er viktig fra samfunnets synspunkt, kan man si at mediemarkeder har en markedssvikt.⁷ Som vi vet fra økonomisk teori, krever markedssvikt statlig inngripen. Den enkleste måten å håndtere markedssvikt er ved bruk av regulering. Men i mediemarkedene er offentlige inngrep problematisk da det kan påvirke mediefrihet, en av bærebjelkene i mediebransjen.

I denne forbindelse kommer uttrykket "regulation by participation" inn, hvor vi har et marked med både allmennkringkaster og privat kringkaster. I

⁷Markedssvikt kan være på grunn av konsentrasjonen av media (Steiner, 1952), konkurranse for reklame (Gabszewicz et al, 2001; Garcia Pires, 2014a), lesernes politiske preferanser (Garcia Pires, 2013), og teknologi (George og Hogendorn, 2012).

økonomisk litteratur er markeder med tilstedeværelse av både private og offentlige aktører kjent som "mixed oligopolies". Denne litteraturen ser på konkurranse mellom en privat aktør som maksimerer bedriftsøkonomisk profitt og en offentlig aktør som maksimerer samfunnsøkonomisk lønnsomhet. "Mixed oligopolies" litteraturen viser at tilstedeværelsen av offentlige bedrifter i markeder med private bedrifter i noen situasjoner kan føre til "regulation by participation." Med andre ord, når offentlige bedrifter deltar i konkurransen trenger ikke regulering av markedet være nødvendig, siden den offentlige bedriften kan bidra til å redusere eller eliminere markedssvikten (Harris og Wiens, 1980; Vickers og Yarrow, 1988; Bos, 1991; Cremer et al., 1989; de Fraja og Delbono, 1990; Estrin og de Meza, 1995; og Matsumura, 1998). Ideen bak litteraturen i "mixed oligopoly" er at når et offentlig selskap maksimerer sosial velferd (konsumentoverskuddet og profitt) kan det påvirke private bedrifter til å endre atferd og tilby varer og tjenester som de ellers ikke vil tilby.

Tilstedeværelsen av en allmennkringkaster kan føre til høyere mediemangfold og høyere mediekvalitet siden ikke bare allmennkringkasteren bidrar til høyere mediemangfold og mediekvalitet, samtidig kan det gi incentiver til den private kringkasteren til å gjøre det samme. Noen teoretiske studier viser at det ikke er gitt at en offentlig kringkaster kan øke mediemangfold og mediekvalitet. Dette avhenger av teknologi, intensiteten av forbrukernes preferanser, reklame, og mulige ineffektivitet i det offentlige selskapet (se Gonzalez-Maestre et al, 2013 og Garcia Pires, 2014b).

3.2 Noen internasjonale erfaringer

I dette avsnittet går vi litt videre i forhold til de sammenhengene vi beskrev i foregående kapittel. Vi vil først gjengi noen figurer som bygger på data på

tvers av land, og som kan bidra til å belyse mulige sammenhenger mellom offentlige og private kringkastere. Dernest vil vi kort nevne andre empiriske studier som kan være relevante for våre problemstillinger.

3.2.1 Gjør de hverandre gode?

I BBC (2013) gjengis en del figurer som kan bidra til å svare på spørsmålet om private og offentlige kringkastere gjør hverandre bedre, eller fortrenger hverandre.

I den nevnte rapporten sammenstiller en ulike tall for offentlige og private allmennkringkastere i landene Tyskland, Danmark, Spania, Frankrike, Storbritannia, Italia, Nederland, Norge Portugal, Sverige, Australia, Brasil, Japan og USA. Dette er en såkalt tverrsnittanalyse, hvor en for ett år sammenstiller tallene for de nevnte landene. La oss gjengi deres hovedfunn.⁸

I figur 3.3 gjengis sammenhengen mellom inntekter per innbygger for offentlige kringkastere og de tilsvarende kommersielle inntektene for private kringkastere. På den horisontale akse er inntekter per innbygger for den offentlige kringkasteren. Det er som beskrevet i foregående kapittel i mange land dominert av lisensinntekter. På den vertikale akse er kommersielle inntekter per innbygger for private kringkastere, det er i hovedsak inntekter fra reklamemarkedet og inntekter fra brukerbetaling fra seere.

Vi ser at land som har en høy inntekt per innbygger til den offentlige kringkaster også typisk har en høy inntekt per innbygger til de private kringkasterne. USA skiller seg rett nok ut, med en forholdsvis høy inntekt per innbygger for de private kringkasterne. Det er også verdt å merke seg at

⁸ For en nærmere beskrivelse av tallmaterialet, se BBC (2013).

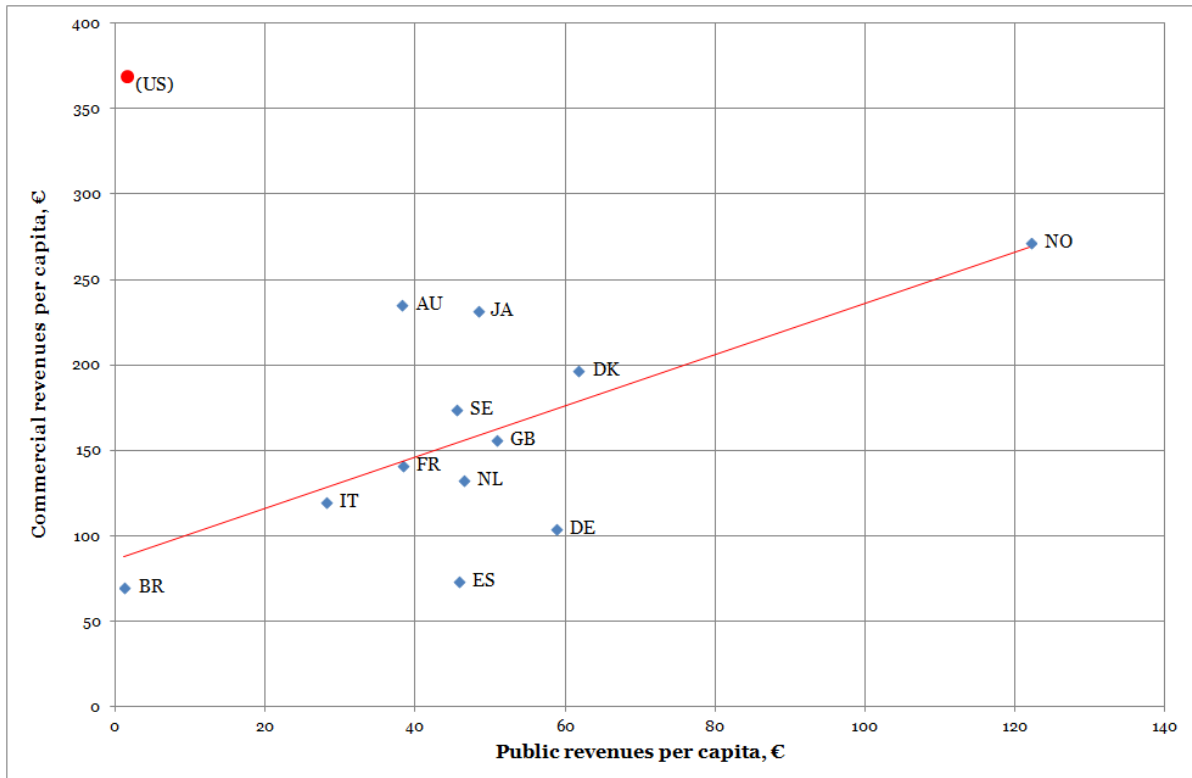
Norge skiller seg ut, ved å ha høy inntekt per innbygger både for den offentlige kringkasteren og for de private kringkasterne. Som vist med linjen i figuren, som angir en mulig sammenheng, er Norges posisjon ikke strid med det mønsteret en observerer på tvers av land (med unntak av USA).

I figur 3.3 er heller ikke markedsandelene til de største kanalene inkludert, i Norge og Danmark har den største offentlige og den største private kanalen en veldig høy markedsandel, mens dette ikke gjelder for alle andre land undersøkt i BBC-rapporten.

Det må også legges til at vi ikke har klart å reprodusere datasettet gjengitt i figuren under. Inntektene til NRK – som vi antar baserer seg på data fra EBU (2012) er € 122,7 for hver innbygger, dette gir totale inntekter til NRK på om lag € 596 million. BBC (2013) oppgir så private inntekter å være om lag € 260 per capita, noe som tilsvarer om lag €1.263 million. Inntektene for TV 2 er ikke i den størrelsesorden som BBC (2013) rapporterer her. Inntektene til de tre største private TV-aktørene – som rapportert av medietilsynet (2014) – passerte nivået til NRK sine inntekter først i 2012. Summen av disse tre kringkasternes inntekter var i 2013 marginalt høyere enn inntektene til NRK.

Det bildet som vi ser fra figur 3.3 er i overensstemmelse med at offentlige og private kringkastere gjør hverandre bedre; økt inntekt for den offentlige kanalen fører til økte inntekter for de private kanalene.

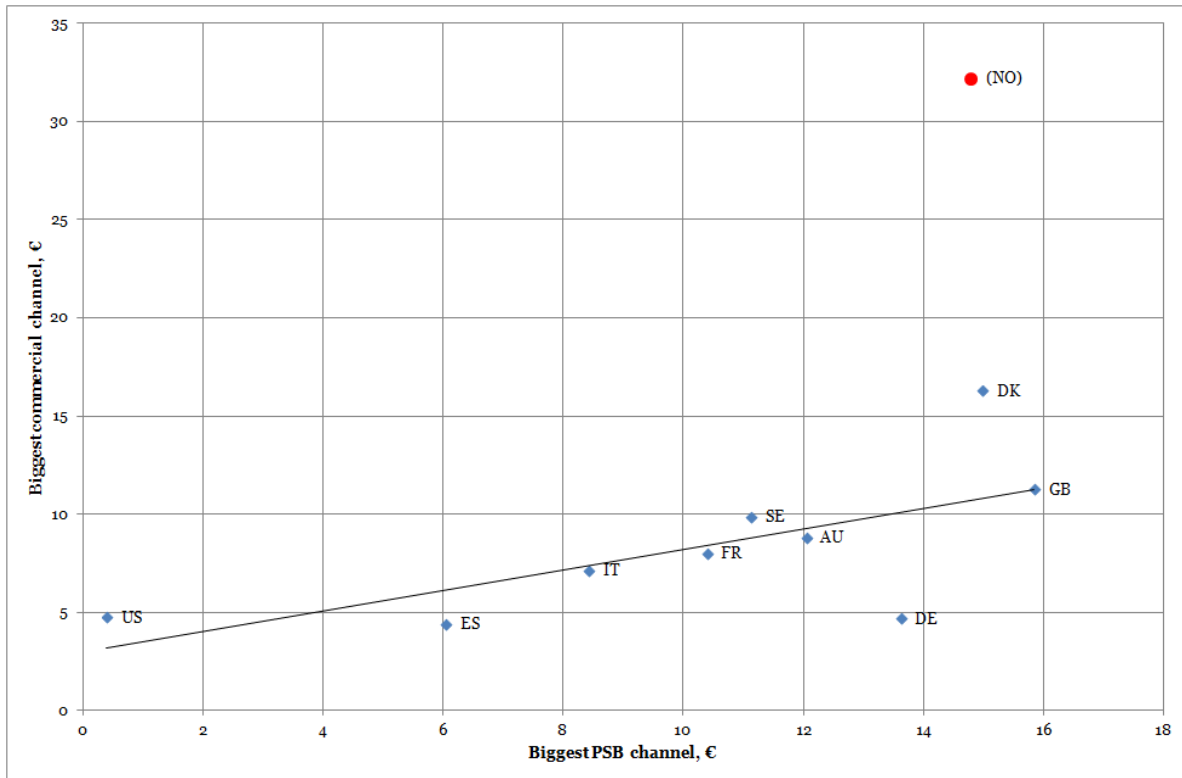
Figur 3.3: Allmennkringkasterne finansiering versus private kringkasteres finansiering per innbygger i 2011.



Kilde: BBC (2013)

I figur 3.4 er det gjengitt tall for den største offentlige kringkasteren og den største private kringkasteren hva angår investeringer i programmer. Vi ser i likhet med foregående figur at det er en positiv sammenheng: Høyere investering i programmer for den største offentlige kringkaster er positivt korrelert med høyere investering i programmer for den største private kringkasteren. I dette tilfellet skiller Norge seg noe ut, da det relativt sett synes å være betydelig høyere investering i programmer for den private kringkasteren for hver innbygger enn hva tilfellet er i de andre landene det sammenlignes med.

Figur 3.4: Investering i programmering per innbygger (2011).



Kilde: BBC (2013)

I BBC (2013) tolkes dette som at private og offentlige kringkastere gjør hverandre sterke, for eksempel i betydningen av at økt investering av den offentlige kringkaster tvinger den private kringkaster til også å øke sine investeringer.

Det er imidlertid grunn til å være varsom med tolkningen vi har antydnet angående både figur 3.3 og 3.4. For det første er det grunn til å minne om at datamaterialet som figuren bygger på kommer fra land med til dels store ulikheter i TV-markedet. Det er for eksempel slik at de to største private aktørene i Norge (TV 2) og Danmark (TV2) også har rolle som allmennkringkastere, men dette gjelder ikke i alle andre land. Det er dessuten mangel på åpenhet i mange europeiske land når det gjelder finansiering av allmennkringkastere.

For det andre, og mer fundamentalt, kan det være betydelige metodiske problemer med BBC-studien. Den tilsynelatende sammenhengen som er vist i figuren kan ene og alene forklares med hvor rikt det enkelte land er. Noen land har høyere inntekt per innbygger enn andre land. Det kan bety økte investeringer i både private og offentlige kringkastere, uten at de nødvendigvis er sterkt påvirket av hverandre.⁹ Følgelig er korrelasjonen – den samvariasjonen en observerer – ikke nødvendigvis kausalitet, en årsakssammenheng. Det kan endog tenkes at en mer detaljert studie, der en bedre kunne undersøke hva som hadde skjedd uten en offentlig kringkaster i markedet, hadde funnet en helt annen sammenheng. En mulighet kunne være at uten en offentlig kringkaster ville inntektene til private kringkastere vært enda høyere. I så fall hadde den offentlige kringkaster delvis fortrenget den private kringkasteren.

Bortsett fra BBC-rapporten, er det få empiriske undersøkelser som ser på hvilke effekter økte investeringer fra allmennkringkasterne har på investeringene hos de private kringkasterne. Et unntak er Berry og Waldfogel (1999) som analyserer radiomediemarkedet i USA. De finner at allmennkringkasterne erstatter kommersielle aktørers programmer i store markeder, spesielt for klassisk musikk og i mindre grad for jazz. Selv om de også viser at flertallet av statlige subsidier til allmennradiokringkasteren allokteres til stasjoner uten kommersiell konkurranse i sitt format. Dermed er det mulig at allmennradiokringkasteren bidrar til å korrigere markedssvikt i forhold til mangfold (se mer om mangfold senere).

⁹ For å illustrere poenget, anta at vi tok beløpet per innbygger som ble benyttet på konsum av matvarer på den vertikale akse, i stedet for inntekter for private kringkastere. Det er grunn til å tro at en ville sett en korrelasjon: Land med høye inntekter per innbygger til den offentlige kringkaster har også høye utgifter per innbygger til matvarer. Men til tross for en slik korrelasjon, ville vi selvsagt ikke hevdet at det var en årsakssammenheng. I dette tilfellet er det en spuriøs sammenheng; det er en underliggende faktor (BNP per innbygger) som kan forklare korrelasjonen.

3.2.2 Sikrer mangfold?

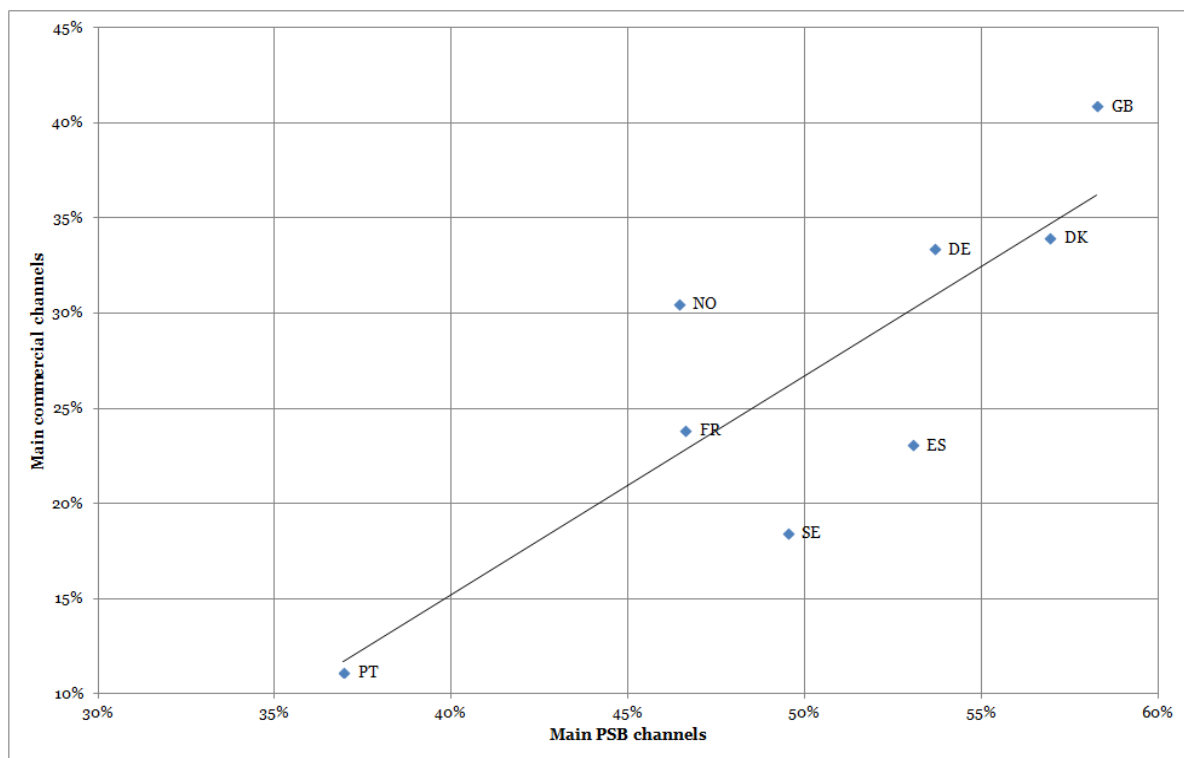
Det er en stor debatt i litteraturen som omhandler spørsmålet om hva mangfold er. Gitt at det ikke er åpenbart hvordan en skal definere mangfold, er det åpenbart at det er en utfordring å finne gode mål på mangfold.¹⁰ For det første kan vi se på mangfold som antall aktører som er aktive på et gitt marked. Eksempelvis kan det være viktig at i tillegg til en allmennkringkaster også finnes en privat kringkaster. For det andre kan vi se på mangfold som forskjellige typer programmer (nyheter, drama, kultur, idrettsprogrammer osv.) som en gitt kringkaster viser. I dette tilfelle er det sentralt at kringkasterne (private eller offentlige) viser så mange programtyper som mulig, og ikke bare konsentrerer seg om de programmene som har størst publikum. Derneft kan mangfold måles innen ulike programtyper, for eksempel måles mangfold innen sportsprogrammer mellom annet etter hvor mange idretter som får sendetid.

BBC (2013) har også gjengitt tall som omhandler mangfoldet. De har tatt utgangspunkt i at TV-kanaler tilbyr ulike programkategorier. Eksempler kan være sport og nyheter. Noen av disse bidrar til det de kaller mangfold, mens andre programkategorier i mindre grad bidrar til mangfold. BBC (2013) har valgt ut de programkategorier de mener bidrar til mangfold og sett på hvor stor andel av sendeflaten disse programkategoriene utgjør. De programkategoriene de definerte som viktige for mangfold var: Kunst, vitenskap, barneprogrammer, utdanning, religion, musikk og nyheter. Det betyr at andre programkategorier, som underholdning og sport, ikke telte med.

¹⁰ Til tross av dette, mange forfattere diskuterer verdien av mangfold i mediene for samfunnet (se Coase, 1974; Downs, 1957; Hayek, 1945, Herman og Chomsky, 1998 og Mill, 1859). Mangfold kan tolkes som tegn på kvalitet i programtilbudet.

I figur 3.5 har vi angitt andelen av de nevnte programmene i ulike land for henholdsvis den offentlige kringkasteren og den største private kringkasteren. Vi ser at det synes å være en positiv sammenheng mellom andelen av disse programkategoriene hos den offentlige kringkasteren og andelen hos den største private kringkasteren.

Figur 3.5: Sammenheng mellom sett av viktige offentlige tjenester sjangere på allmenkringkaster og på private kringkaster



Kilde: BBC (2013)

Figuren er hentet fra BBC (2013). De tolker dette som at det er konsistent med at den offentlige og den private kringkasteren gjør hverandre gode: Når den offentlige kringkasteren har en stor andel av programkategorier som bidrar til mangfold, vil det bidra til at også den største private kringkasteren har et slikt mangfold.

Vi må imidlertid være svært varsom med tolkning av de tallene som er gjengitt i figur 3.5. Også i dette tilfellet har vi det problemet – som var tilfellet også for figur 3.3. og 3.4 – at vi ikke kan si om det faktisk er en slik årsakssammenheng. Tilleggsproblemet i dette tilfellet er at definisjonen av mangfold er høyst diskutabel. Det er ikke slik som dette mangfold defineres i den internasjonale litteraturen, og det gir grunn til stor varsomhet i tolkningen.

Dessverre finnes det ikke mange andre empiriske studier som ser på effekten av investeringene fra de offentlige kringkasterne i mediemangfold og mediekvalitet. Et unntak er Van Der Wurff (2005), som med data for Finland, Frankrike, Tyskland, Hellas, Italia, Nederland, Spania og Storbritannia (fra 1980-2000), finner at allmennkringkastere øker mangfoldet av ulike medier.

En annen empirisk studie som viser problemet med å måle mediemangfold er Djankov et al. (2003). De viser at effekten av offentlige kringkastere på mediemangfold og mediekvalitet varierer med allmennkringkasterens uavhengighet av regjeringen. For eksempel er BBC sett som en gunstig aktør for mediemangfold i mediemarkedet i England. På den andre siden er allmennkringkasteren i Russland, som mange ser på som styrt av politikerne, ansett som negativ når det gjelder mediemangfold i det russiske mediemarkedet.

3.3 Relevansen for det norske TV-markedet

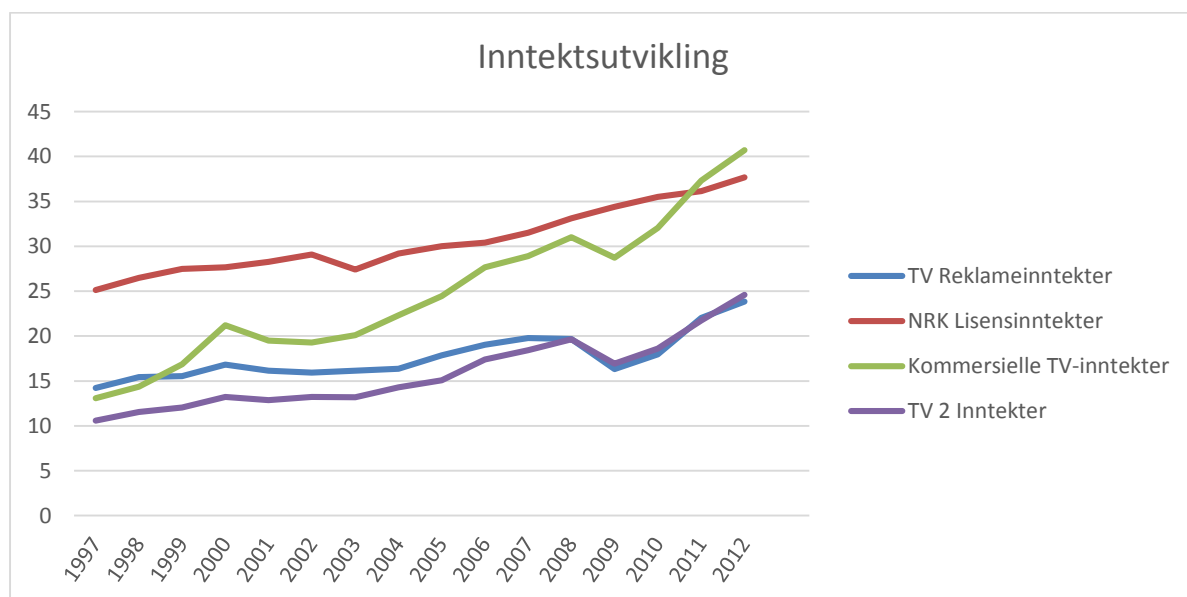
I det foregående har vi vist mulige sammenhenger mellom offentlige og private kringkasteres handlinger. BBC (2013) finner at de gjør hverandre sterke. Som påpekt, er det grunn til å være varsom med å dra en slik konklusjon basert på deres relativt enkle analyse. Vi var særlig kritisk til deres studie av mangfold. Av den grunn vil vi ikke gjøre noe forsøk på en replikering av deres studie på mangfold. Vi har valgt å flytte vår drøfting av mangfold til appendix, og heller fokusere på investeringer her i hovedteksten.

La oss supplere deres analyse med data fra det norske TV-markedet. I motsetning til BBC (2013), la oss vise utviklingen over tid.

3.3.1 Utviklingen i det norske TV-markedet

I figur 3.6 viser vi utviklingen i perioden 1997-2012 for ulike inntekter i det norske TV-markedet (justerer for inflasjon).

Figur 3.6: Inntekter i det norske TV-markedet 1997-2012



Kilde: Medianorge.no. Datoen er korrigert for inflasjon.

Det er som vi ser vekst over tid i inntektene i TV-markedet til tross for at vi har korrigert for inflasjon. Den røde streken viser vekst i lisensinntektene for NRK. Det interessante å merke seg er imidlertid er at de samlede inntektene for kommersielle TV-kanaler – vist ved den grønne linjen – over tid har økt mer enn hva tilfellet er for NRKs inntekter. Hvis en ser kun på TV2 sine inntekter finner en også en klar vekst over tid, langt på vei i takt med veksten i NRKs inntekter. Det samme gjelder totale reklameinntekter på TV. Men tall for 2012 og 2013 vil imidlertid vise at det er en utflating, for eksempel i TV 2 sine samlede inntekter.

Det er som forklart over i forbindelse med BBC-rapporten grunn til varsomhet med tolkning av tallene. Men skal man trekke en forsiktig konklusjon, så er det ikke noen tegn her på at den offentlige kringkasteren fortrenger inntektene for de private kringkasterne. Det er videre konsistent med at de offentlige og de private kringkasterne gjør hverandre sterke. Det er imidlertid ikke ut fra dette mulig å si noe om hvordan de private TV-kanalenes inntekter ville utviklet seg uten at det var en offentlig kringkaster.

3.3.2 Drøfting av mulig fremtidig utvikling

De enkle observasjonene fra Norge er følgelig konsistent med at økt offentlig kringkaster ikke fortrenger private kringkasteres inntekter. Men det er som nevnt vanskelig å si med sikkerhet at det er en slik årsakssammenheng, da vi ikke har noe godt sammenligningsgrunnlag (vanskelig kontrafaktisk analyse).

Hvis det hadde vært den motsatte sammenheng av det BBC-rapporten antyder, hadde det vært enkelt å drøfte konsekvensene av det. Da ville den offentlige TV-kanalens inntekter og investeringer fortrenget den private TV-kanalens inntekter og investeringer. Det ville av mange blitt betraktet som problematisk. En styrking av den offentlige kringkasteren ville i en slik

situasjon i stadig større grad ført til et todelt (dual) TV-marked, der den offentlige kringkasteren i stor grad ville bli mer og mer alene om å gi et fullverdig tilbud til TV-seerne. Vi forklarer dette nærmere under.

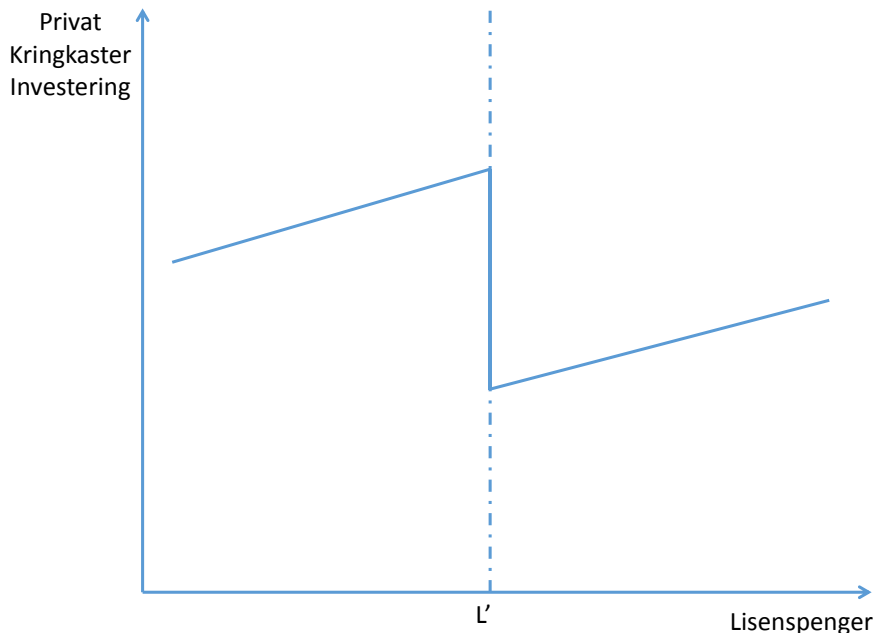
La oss nå anta i stedet at det er en slik sammenheng som ble rapportert i BBC (2013), det vil si at investeringene er strategiske komplementer (fortrenger ikke hverandre, men utfyller hverandre). I så fall blir sammenhengen over tid mer kompleks enn antydning i tilfellet der den offentlige kringkasteren fortrenger den private kringkasteren.

I utgangspunktet vil det i så fall bety at en sterkere offentlig kringkaster (les: NRK) vil gjøre den private kringkasteren (les: TV2) bedre. Slik sett er et sterkt NRK i betydningen høye lisensinntekter til NRK gode nyheter for TV-seerne. Det tvinger TV 2 til også å bli bedre. Men spørsmålet er om, hvis det nå er en slik sammenheng, den vil vedvare. Kan det tenkes at den private kringkasteren på et tidspunkt vil 'hoppe av' denne konkurransen? La oss illustrere det ved hjelp av figur 3.7.

I figur 3.7 har vi illustrert tilfellet der økte inntekter til den offentlige kringkasteren gir økte investeringer hos den private kringkasteren. Men det figuren skjuler er at dette er kostbart for den private kringkasteren. Når den møter tilstrekkelig hard konkurranse fra en godt finansiert offentlig kringkaster, vil det kunne tenkes at den vil finne det lønnsomt å endre strategi. Den kan da finne det lønnsomt å ikke lenger konkurrere direkte mot den offentlige kringkaster, men i stedet gå mot en annen og mindre kostnadskrevenende nisje i markedet. Det kan for eksempel tenkes at den private kringkasteren på et tidspunkt velger å ikke lenger tilby nyheter. Det vil med ett gi betydelig reduksjon i utgifter for den private kringkasteren. Et slikt valg gir også mindre seere og dermed mindre reklame- og

brukerinntekter, men dette vil være lønnsomt så lenge inntektstapet mer enn oppveies av de reduserte utgiftene dette valget medfører.¹¹

Figur 3.7: Mulig sammenheng mellom offentlig kringkaster og privat kringkaster



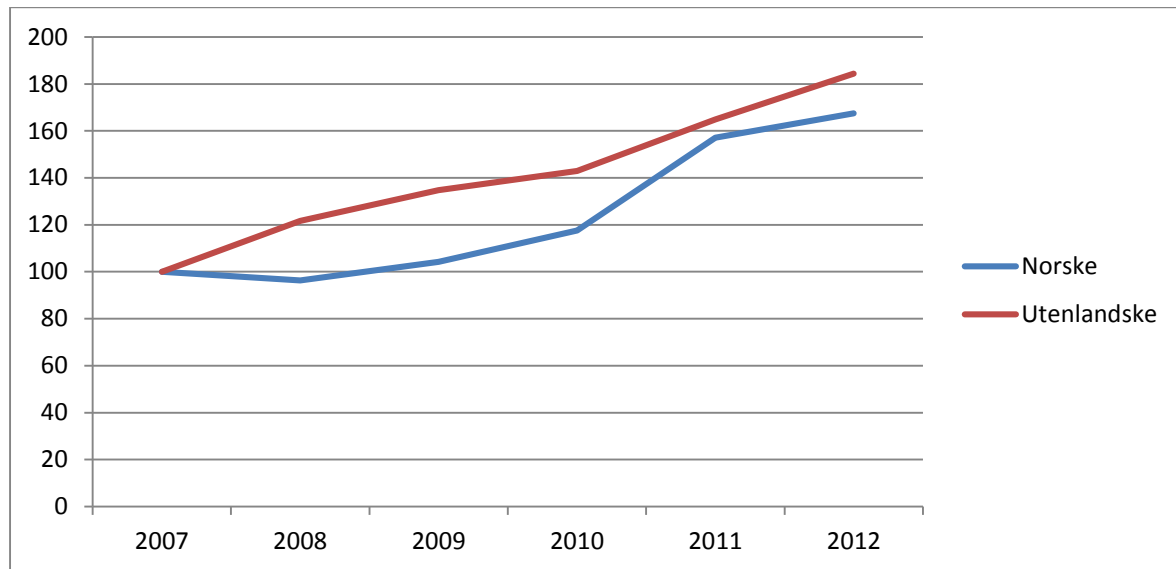
En første indikasjon på om det er et slikt underliggende problem med kostnadsdrivende konkurranse i det norske markedet kan vi få ved å betrakte den relative utviklingen i utgifter for TV 2 konsernet til programinnkjøp av henholdsvis norske og utenlandske programmer (eksklusive TV-rettigheter). I figur 3.8 har vi vist den relative utviklingen siden 2007.

Vi ser at det er betydelig vekst i kostnader ved programinnkjøp i den perioden; de nominelle kostnadene er mer enn 80 % høyere i 2012 enn 2007 for utenlandske programinnkjøp, og tilsvarende er det over 60 % økning i norske programinnkjøp. Det antyder at det kan være en kostnadsdrivende

¹¹ I figur 3.7 har vi vist et tilfelle der økte lisenspenger øker den private kringkasters investeringer, også ved lisenspenger som overstiger L' . Men det er også mulig at det blir en negativ sammenheng mellom lisenspenger og investeringer av privat kringkaster.

konkurranse. Men som i de ulike diskusjonene over, er det grunn til å minne om at vi ikke har noe sammenligningsgrunnlag (ingen kontrafaktisk analyse).

Figur 3.8: Den relative utviklingen i programinvesteringer for TV 2 2007-12



Kilde: TV 2

Det er grunn til å tro at en betydelig andel av TV 2 sine totale kostnader er knyttet til nyhetsproduksjon, og da ikke minst det totale antallet ansatte både i TV 2 Hovedkanalen, TV 2 Nyhetskanalen og tv2.no. I de senere år har vi observert at særlig nyhetersprogrammer har hatt nedgang i seertallene (se medienorge.no). En kan derfor stille spørsmål ved hvor kostnadskrevende nyhetstilbudet er for TV2. Dersom de totale kostnadene ved nyhetstilbudet ikke endres (eller endog kanskje økes), vil det faktum at andelen som ser på nyheter faller innebære at nyhetsproduksjon blir stadig mindre lønnsomt målt i kostnader for hver seer. Det antyder at det over tid kan bli store forskjeller i inntjening i hvert segment i TV-markedet. Når seerne i stadig større grad er fleksible, de kan for eksempel se på Netflix når de ønsker det, vil det bety at en i stadig mindre grad har seere som er lojale mot hele TV 2 sitt tilbud i betydningen holder seg kun til TV 2 i løpet av en

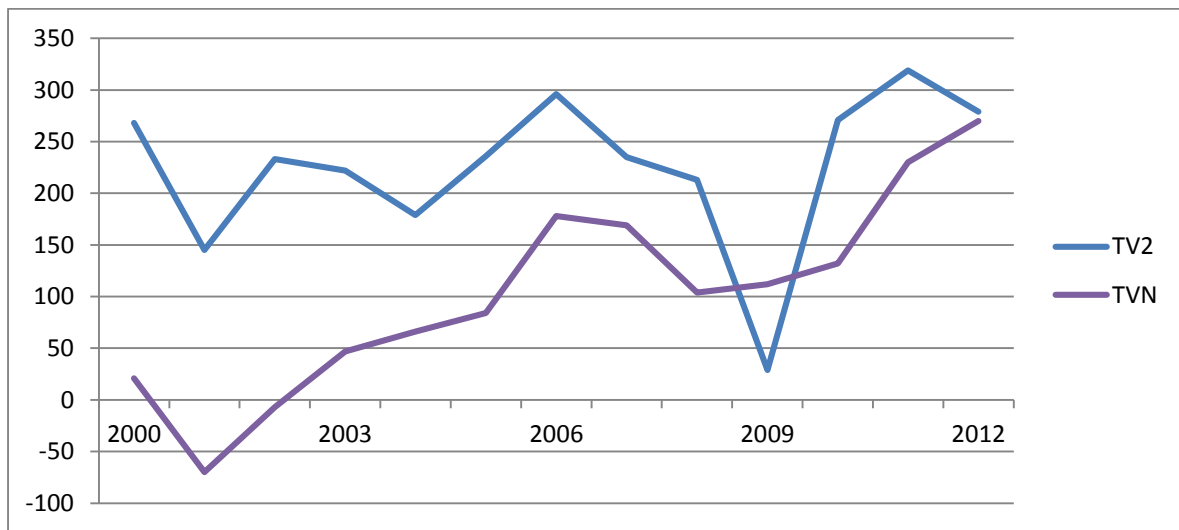
TV-kveld. I så fall blir det enda mer tydelig og problematisk hvis det er slik at noen segmenter, eksempelvis nyheter, er mindre lønnsomme enn andre segmenter.

Siden nyheter er en del av TV 2s plikter som allmennkringkaster, kan kostnader ved nyhetsproduksjon anses som faste kostnader for TV 2. Når det er veldig kostbart å produsere nyheter, betyr dette at nyhetsproduksjon blir en relativt høy andel av TV 2s totale kostnader. Dette kan innebære at TV 2 via kravene som allmennkringkaster pålegges en forretningsmodell med høy risiko. Om inntektene faller, vil det bli vanskeligere for TV 2 for å redusere kostnader fra produksjonssiden. Det kan hevdes at NRKs forretningsmodell har lik høy risiko som TV 2s forretningsmodell, siden NRK også investerer veldig mye i nyhetssendinger. NRK er imidlertid ikke så avhengig av for eksempel annonseinntekter, på grunn av lisensavgiften. Det er som kjent andre private kringkastere i Norge som ikke har plikter som allmennkringkaster (for eksempel TV Norge), hvilket kan bety at andre private kringkastere er mer lønnsomme enn TV 2.

For å få en indikasjon på om den private allmennkringkasteren TV 2 føler presset i betydningen har betydelige kostnader forbundet med å oppnå økte inntekter, er det naturlig å se nærmere på utviklingen i fortjeneste for TV 2. Da vil en direkte sammenligne inntekter og utgifter, og få et innblikk i om TV 2 er i ferd med å komme i en skvis mellom utgifter og inntekter. TV 2 er den private allmennkringkasteren. Det finnes også private kringkastere som nevnt over, som ikke har en rolle som allmennkringkaster. Spørsmålet er om det (for TV 2) over tid har blitt for tøff konkurranse å holde tritt med NRK, og hvorvidt det har kommet til et punkt der det er mer lønnsomt å være privat kringkaster uten at en påtar seg en rolle som allmennkringkaster.

I figur 3.9 har vi vist utviklingen i absolutt resultat for henholdsvis TV 2 og TV Norge. Begge er private kringkastere, men kun den førstnevnte er allmennkringkaster. Høsten 2009 valgte TV Norge å legge helt ned sine nyhetseninger, og dermed i mindre grad enn TV 2 dekke alle nisjer i markedet.

Figur 3.9: Utvikling i absolutt resultat for TV 2 og TV Norge 2000-2012.



Kilde: Medienorge.no

Vi ser fra ut fra de absolutte tallene for resultat at begge selskaper har, med unntak av siste halvdel av 2000-tallet, hatt en økning i oppnådd resultat. Utslagene på siste halvdel av 2000-tallet har ventelig sammenheng med finanskrisen og redusert vekst i økonomien totalt sett. Men det er over tid en større vekst i det absolutte resultatet hos TV Norge enn hos TV 2. Vi ser at TV Norge sin absolutte lønnsomhet har økt etter at de sluttet å tilby nyheter høsten 2009.

Figur 3.10: Utvikling i prosentvis resultat for TV 2 og TV Norge 2000-2012

Kilde: Medienorge.no

Mer interessant er det å se på det prosentvise resultatet, jf. figur 3.10. Hvis en ser hele perioden 2000-12 under ett ser en at for TV 2 er tendensen at resultatet målt i prosent av inntekten er fallende. For TV Norge sin del ser vi at utviklingen skiller seg kraftig fra TV 2. Fra midten av 2000-tallet har de hatt et bedre resultat prosentvis enn TV 2. Fra 2010 ser vi at forskjellen mellom de to selskapenes prosentvise resultat har økt. Forskjellen i lønnsomhet mellom de to selskapene er i 2012 betydelig; dobbelt så høyt prosentvis resultat i TV Norge enn i TV 2.

Vi har ikke resultattall for TV3, den andre private kringkasteren uten en allmennkringkaster rolle som er landsdekkende. Det skyldes at det ikke er offentlige tall for hvordan lønnsomheten er for TV3 kun i Norge. Men det er kjent at TV3 har hatt større problemer enn TV Norge med å oppnå gode seertall. Det antyder at TV3 ikke er like lønnsom som det vi fant for TV 2.

La oss nå se denne utviklingen i sammenheng med den tidligere drøftingen. Selv om en skal tolke det med varsomhet, kan det synes som at den økte finansieringen av NRK over tid har tvunget den andre allmennkringkasteren, TV 2, til også å satse mer ressurser på å tiltrekke seg seere. Men dette er kostbart. På et eller annet tidspunkt vil det være mer lønnsomt for TV 2 å hoppe av ved å ikke være allmennkringkaster. Overgangen til et digitalt bakkenett har skjerpet konkurransen mot andre private TV-kanaler, som TV Norge og TV3. Spørsmålet er om det kan forsterke TV 2 sitt incentiv til å 'hoppe av'. Tall viser klart at TV Norge gjør det bedre hva angår resultat enn tilfellet er for TV 2. I så fall kan det tale for at TV 2 kan ha interesse av å ikke lenger være allmennkringkaster. På den annen synes det som at TV3 har mindre suksess enn TV Norge, hvilket er en advarsel til TV 2 mot å 'hoppe av'.

Det er på et vis en todelt struktur i det norske TV-markedet. På den ene siden har en to allmennkringkastere, NRK og TV 2, som begge har betydelige investeringer. De har for eksempel begge benyttet store ressurser på å opprettholde en grundig nyhetsdekning. På den andre siden er det aktører som har helt gitt opp å konkurrere langs alle dimensjoner mot allmennkringkasterne. Det er da spesielt TV Norge og TV3, hvor ingen av dem har valgt å satse på nyhetssendinger. De sistnevnte har fått en helt annen posisjon etter at det digitale bakkenettet kom på luften. Dette siste indikerer at konkurransen i det segmentet hvor det er private TV-selskaper uten en rolle som allmennkringkaster har blitt større. Det kan tale for at TV 2 er tilbakeholdende med å gå over i det segmentet i markedet.

I dette tilfelle er TV 2 i en vanskelig posisjon siden de må konkurrere i to forskjellige markeder. På den ene siden må TV 2 konkurrere mot allmenkringkasteren, NRK, siden TV 2 også har allmenkringkastervilkår.

Samtidig må TV 2 konkurrere mot andre private kringkastere (TVN og TV3) siden også TV 2 er en privat kringkaster som må generere profitt for eierne. Dette kan innebære at TV 2 er «midt i mellom» NRK og TV Norge og må fatte noen vanskelige beslutninger knyttet til to tilsynelatende uforenlige mål; ønsket om å sikre tilstrekkelig profitt til eierne versus å fremdeles påta seg en rolle som allmennkringkaster.

En dual (todelt) struktur er noe en opplever i en rekke markeder. En aktør kan tenkes å investere betydelig, for eksempel i merkevarebygging og nå ut til hele kundepotensialet, og dermed vinne en betydelig andel av markedet. Samtidig kan det være andre aktører som i stedet velger å investere til dels betydelig mindre, med påfølgende lavere salg, men samtidig lavere totale kostnader. Sutton (1991) gjengir flere eksempler fra næringsmiddelindustrien, der en observerer en slik dual struktur.

Ett eksempel er markedet for brus i USA. Pepsi og Coca Cola har sammen en svært stor markedsandel, større enn i de fleste andre land. Dette forklares med en dual struktur i markedet, der de to kappes om å tiltrekke seg kunder gjennom betydelige investeringer i reklame. Ved siden av disse har en et stort antall nisjeaktører som ikke går mot hele markedet, men konsentrerer seg om spesifikke kundegrupper. De har betydelig lavere salg, men kan allikevel finne en slik strategi lønnsom fordi de totale kostnadene deres også er lave. Alternativet er å konkurrere direkte mot Pepsi og Coca Cola. Det ville imidlertid medført så store investeringer i reklame at de finner at det er ikke er lønnsomt å ta opp den kampen.

Vi kan se det norske TV-markedet i lys av disse erfaringene. NRK kan betraktes som den aktøren som er den store og ressurssterke og som når ut til de fleste seergrupper. Hvis en skal ta opp kampen mot NRK må en ha et fullverdig tilbud. Det krever store ressurser. I så fall vil alternativet kunne

være at en gir opp visse programkategorier, jf. TV Norge og TV3 som ikke har nyheter, og konsentrerer ressursene om andre og mindre ressurskrevende programkategorier. Gitt at det vil skje, vil det med ett også ha konsekvenser for mangfoldet. Dersom TV 2 velger å ikke lenger tilby nyheter, eller kutter betydelig på nyhetstilbudet, er NRK den eneste aktøren i det norske TV-markedet med et fullverdig nyhetstilbud. Det vil åpenbart innebære et redusert mangfold.

4 KONKLUSJON

I denne rapporten har vi drøftet det mulige samspillet mellom offentlige og private kringkastere, og da særlig spørsmålet om hvordan samspillet vil utvikle seg over tid hva angår NRK og TV 2.

Utgangspunktet er tall som viser at NRK har fått økte inntekter de siste årene, og deres inntekter har økt mer enn for tilsvarende offentlige kringkastere i land det er naturlig å sammenligne seg med. Spørsmålet er hvordan det har påvirket de private kringkasternes tilbud, og da særlig TV 2 – den andre allmennkringkasternes tilbud.

I en relativt ny BBC-rapport har det blitt argumentert for at offentlige og private kringkastere gjør hverandre sterkere; når en av dem har høye inntekter og investeringer vil også den andre ha høye inntekter og investeringer. I tråd med en slik årsakssammenheng vil en økning i NRKs inntekter og investeringer føre til at TV 2 sine inntekter og investeringer øker. I så fall er det svært gunstig med en økt aktivitet av NRK. Det er ikke bare gunstig i seg selv med et bedre tilbud av NRK, men i tillegg oppmuntrer det TV 2 til å skjerpe seg. Vinnerne er i det tilfellet TV-seerne, som får et forbedret tilbud både fra NRK og TV 2.

I denne rapporten har vi forklart hvorfor en slik konklusjon kan være feil. For det første har vi påpekt at det er fundamentale metodiske problemer med analysen i BBC-rapporten. Det at land med høye inntekter til den offentlige kringkasteren også har høye inntekter til private kringkastere er ikke noe bevis på at de to aktørene gjør hverandre sterkere. En alternativ, og naturlig, forklaring på en slik observasjon kan rett og slett være at i land som har et høyt nasjonalprodukt har både offentlige og private kringkastere høye inntekter. Selv om det er en slik sammenheng på tvers av land som de viser, kan det fortsatt være slik at en liten økning i den offentlige kringkasterens

inntekter og investeringer kan delvis fortrenge private kringkastere. Tall fra Norge viser at samtidig som NRK sine inntekter har økt betydelig har de private kringkasternes inntekter – herunder også TV 2 sine inntekter – økt betydelig. Det er forenlig med at de gjør hverandre sterke, men også i dette tilfellet har vi et grunnleggende problem med å vite hvordan de private kringkasternes inntekter ville utviklet seg hvis NRK hadde hatt mindre inntekter.

For det andre har vi argumentert for at selv om det er slik at NRK og TV 2 gjør hverandre sterke, kan det være grunn til å være bekymret for den fremtidige utviklingen. Økte investeringer av TV 2 bidrar til økte inntekter, men det er ikke sikkert at det er en lønnsom strategi å konkurrere hardt mot NRK også i fremtiden. Økte investeringer er per definisjon kostnadsdrivende, og spørsmålet er om de økte kostnadene mer enn motsvares av økte inntekter. Når den offentlige kringkasteren er i stand til å finansiere programmer av svært høy kvalitet langs hele programflaten, blir det vanskelig for private aktører – som finansieres gjennom reklameinntekter og brukerbetaling – å konkurrere. Kostnadene ved å investere i programmer av høy kvalitet kan bli så høye at reklameinntektene ikke dekker kostnadene. Vi ser i det norske markedet at TV Norge har like høyt overskudd som TV 2, til tross for at omsetningen til TV 2 er om lag dobbelt så høy. Derfor er det grunn til å spørre om TV2 på et fremtidig tidspunkt vil 'hoppe av', i betydningen ikke lenger være en allmennkringkaster som for eksempel bruker store ressurser på nyhetsformidling.

5 REFERANSER

Barwise, P og Picard, R. (2014), What If There Were No BBC Television? The Net Impact on UK Viewers, Reuters Institute for the Study of Journalism.

Berry, S. og Waldfogel, J. (1999), Public Radio in the United States: Does It Correct Market Failure or Cannibalize Commercial Stations?, *Journal of Public Economics*, 71, 189-211.

Bulow, J.; Geanakoplos, J. og Klemperer, P. (1985), Multimarket Oligopoly: Strategic Substitutes and Complements, *Journal of Political Economy*, 93, 488-511.

Bös, D. (1991), *Privatization: A Theoretical Treatment*, Clarendon Press, Oxford.

COE (2006) Council of Europe, "Group of specialists on media diversity: The assessment of content diversity in newspaper and television in the context of increasing trends towards media concentration in media markets"

Coase, R. (1974), The Economics of the First Amendment: The Market for Goods and the Market for Ideas, *American Economic Review*, 64, 384--391.

Cremer, H.; Marchand, M. og Thisse, J.-F. (1989), The Public Firm as an Instrument for Regulating an Oligopolistic Market, *Oxford Economic Papers*, 41, 283-301.

Department for Culture, Media and Sport (1999), *The Future Funding of the BBC*, Report of the Independent Review Panel, Chairman: Gavyn Davies.

Department for Culture, Media and Sport (2003), *Review of the BBC's Royal Charter*.

De Fraja, G. og Delbono, F. (1990), Game Theoretic Models of Mixed Oligopoly, *Journal of Economic Surveys*, 4, 1-17.

Djankov, S.; Mcleish, C.; Nenova, T. og Shleifer, A. (2003), Who Owns the Media?, *Journal of Law and Economics*, 46, 341--381.

Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Brothers.

Estrin, S. og de Meza, D. (1995), Unnatural Monopoly, *Journal of Public Economics*, 57, 471-488.

Fudenberg, D. og Tirole, J. (1984), The Fat-Cat Effect, the Puppy-Dog Ploy, and the Lean and Hungry Look, *American Economic Review*, 74, 361-366.

Gabszewicz, J.; Laussel, D. og Sonnac, N. (2001), Press Advertising and the Ascent of the Pensée Unique, *European Economic Review*, 45, 641-651.

Garcia Pires, A. (2013), Media Plurality and the Intensity of Readers' Political Preferences, *Journal of Media Economics*, 26, 41--55.

Garcia Pires, A. (2014a), Media Plurality and the Intensity of Readers' Political Preferences, *Information Economics and Policy*, 28, 28-38.

Garcia Pires, A. (2014b), Media Plurality: Private versus Mixed Duopolies, Mimeo SNF.

George, L. og Hogendorn, C. (2012), Aggregators, Search and the Economics of New Media Institutions, *Information Economics and Policy*, 24, 40--51.

Gonzalez-Maestre, M. og Martinez-Sanchez, F. (2013), Quality Choice and Advertising Regulation in Broadcasting Markets, *Journal of Economics under utgivelse*.

Harris, H. og Wiens, E. (1980), Government Enterprise: An Instrument for the Internal Regulation of Industry, *Canadian Journal of Economics*, 13, 125-132.

Hayek, F. (1945), The Use of Knowledge in Society, *American Economic Review*, 35, 519--530.

Herman, E. og Chomsky, N. (1998), *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, New York: Pantheon Books.

Kind, H. J.; Nilssen, T. og Sørgard, L. (2005), *Financing Media Firms: Does Competition Matter*, SNF Working Paper 06/05.

Kind, H. J. og L. Sørgard (2011): 'Samfunnsøkonomisk analyse – regulering av mediemarkedene', rapport skrevet på oppdrag av ekspertgruppen som vurderte medieeierskapsloven.

Matsumura, T. (1998), *Partial Privatization in Mixed Duopoly*, *Journal of Public Economics*, 70, 473-483.

Mill, J. S. (1859), *On Liberty*, London: Parker and Son.

O'Hagan, J. og Jennings, M. (2003), *Public Broadcasting in Europe: Rationale, Licence Fee and Other Issues*, *Journal of Cultural Economics*, 27, 31-56.

Steiner, P. (1952), *Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting*, *Quarterly Journal of Economics*, 66, 194-223.

Sutton, J. (1991), *Sunk Costs and Market Structure*, Massachusetts: MIT Press.

Van Der Wurff, R. (2005), *Competition, Concentration and Diversity in European Television Markets*, *Journal of Cultural Economics*, 29, 24-275.

Vickers, J. og Yarrow, G. (1988), *Privatization - An Economic Analysis*. MIT Press, Cambridge, MA.

Andre kilder benyttet i arbeidet med denne rapporten er:

Økonomiske data fra TV 2 er tilgjengelig på nettsiden:

<http://www.tv2.no/a/5382215>

Medietilsynet offentliggjør allmennkringkastingsrapportene her:

<http://www.medietilsynet.no/Dokumenter/Rapporter/Allmennkringkastingsrapporter/>

Medietilsynet offentliggjør dokumenter relatert til økonomien i film, presse og kringkasting her:

<http://www.medietilsynet.no/Dokumenter/Rapporter/Okonomien-i-film-presse-og-kringkasting/>

Medienorge publiserer en rekke statistikker om TV-markedet her:

<http://medienorge.uib.no/statistikk/medium/tv>

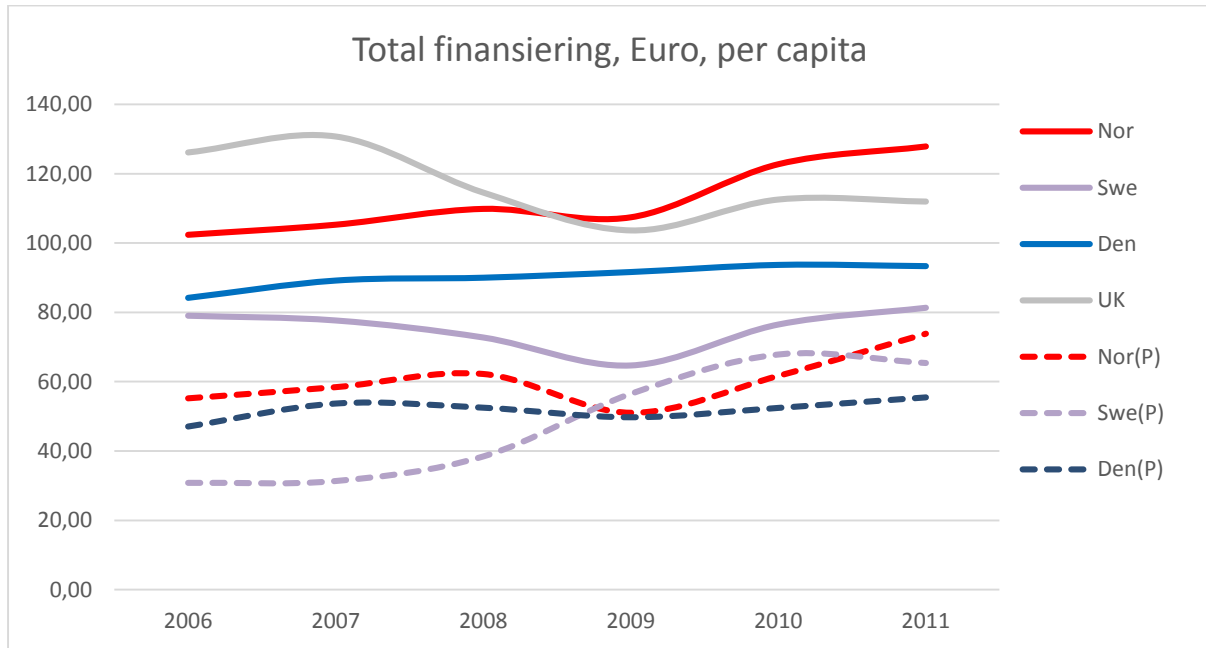
Nordicom, Nordiskt informationscenter för Medie og Kommunikasjonsforskning har en rekke rapporter og publiserer noe statistikk:

<http://www.nordicom.gu.se/sv>

6 APPENDIX A: FINANSIERING

Figuren under viser finansiering av de store kringkasterne i utvalgte land, som i hovedteksten i kapittel 2 (figur 2.4), men her er inntektene vurdert i Euro i stedet for lokal valuta.

Figur 6.1: Total finansiering, målt i Euro og per capita.



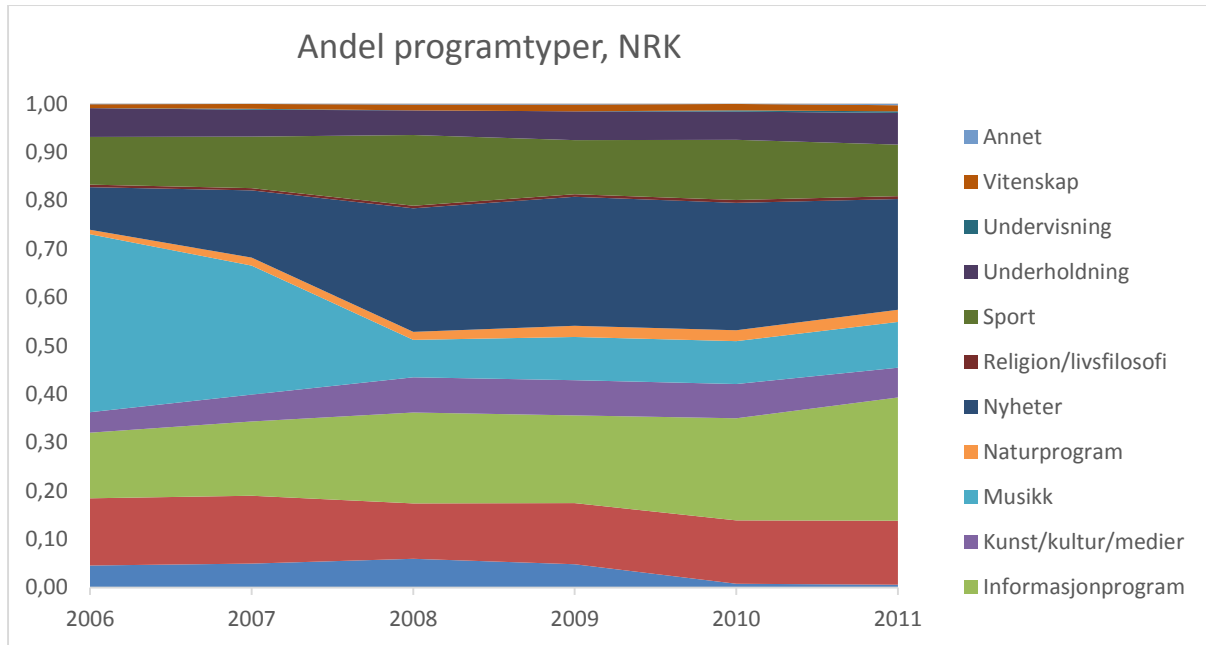
7 APPENDIX B: MANGFOLD

Et signal på kvalitet i programtilbudet knytter seg til mangfold. Private aktører vil ha et fokus på programmer som tiltrekker seg et stort publikum – og således økte reklameinntekter – og nedprioritere programmer med liten seeroppslutning. I det norske markedet ser vi at både NRK og TV 2 har et mangfoldig programtilbud (se figur 7.1 og 7.2)¹². Men hvis vi skal se det i forlengelsen av BBC (2013), hvordan er utviklingen i den andelen av programkategorier de definerer?

Figur 7.1 viser NRK sitt programtilbud i perioden 2006 til 2011 (medietilsynet (2008)). Den store nedgangen i kategorien musikk forklares med at NRK2 nesten sluttet å sende musikkprogrammer, denne delen av programtilbudet ble flyttet over til NRK1 og NRK3, Medietilsynet (2008).

¹² Lignende data er samlet inn for de andre landene, se ned for programtilbudet for kringkasterne i Sverige, Danmark og Storbritannia.

Figur 7.1: Programtyper NRK1 og NRK2 for årene 2006 til 2011. Kilde: Medietilsynets årlige kringkastingsrapporter.

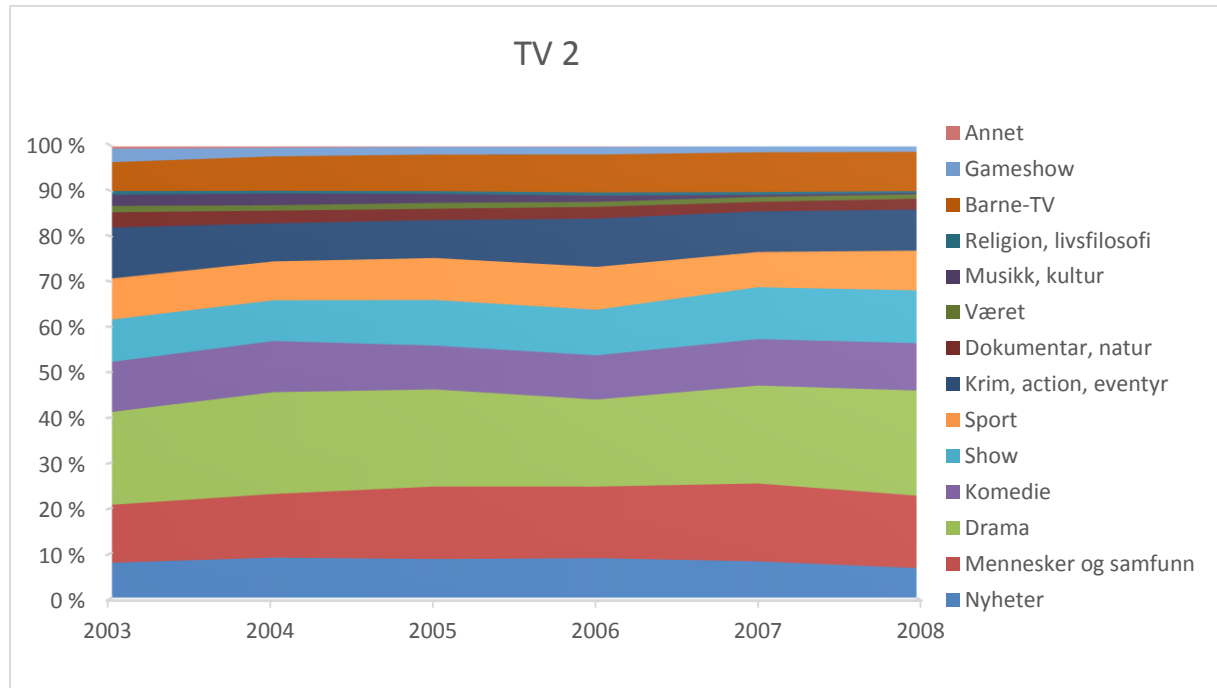


Den store økningen i andelen av nyheter forklares med at NRK Fjernsyn i september 2007 ble etablert med tre hovedkanaler, NRK1, NRK2 og NRK3. Det totale antallet timer sendt gjennom NRK2 gikk ned, mellom annet fordi musikkprogrammet Svisj ble flyttet over til NRK3. Samtidig ble NRK2 omorganisert til å være en ren bakgrunns- dokumentar- og nyhetskanal. Andelen nyheter gikk fra 14 % i 2007 til 44 % i 2008. Samlet forklarer disse faktorene den store økningen i andel nyheter i perioden, se Medietilsynet (2008). Samtidig har NRK3 har en stor andel musikk i programtilbudet, i overkant av 50 %. Barneprogrammene har i perioden blitt flyttet til NRK3 og NRK Super. Det er også en økning i informasjonsprogram, ellers er det bare mindre endringer i programtilbudet for de to største NRK-kanalene.

TV 2 har også et mangfoldig programtilbud, her benyttes datamaterialet som er gitt i Allmennkringkastingsrapporten (2008), se figur 7.2. Merk at dette

tallmaterialet gjelder utelukkende for hovedkanalen TV 2, ikke TV 2 Zebra eller noen av de andre kanalene i dagens kanaltilbud fra TV 2.

Figur 7.2: Programmangfold for TV 2 beskrevet ved datamaterialet og programkategoriene benyttet i Allmennkringkastingsrapporten 2012.



Vi har ikke sett grundigere på mangfoldet i program, eksempelvis mangfold innenfor hver programkategori, ei heller har vi sett på hvor stor andel av de ulike typer program som sendes i de beste sendetimenene. For eksempel rangeres sportssendingenes mangfold med en beskrivelse av hvor mange typer sport – med antall timer sendetid – som blir vist per år. Lignende detaljerte statistikker finnes for andre programkategorier. Videre vil barneprogrammer som sendes på nattestid gi utslag i statistikken benyttet i figurene her, men det er bare den andelen av barneprogram som sendes på et barnevennlig tidspunkt bidrar i praksis til mangfold.

I tillegg sikrer TV 2 et nasjonalt mangfoldig programtilbud ved investeringer i norskprodusert drama, samt gjennom kjøp av norske filmer. Fra allmennkringkastingsrapporten (2012) har vi at investeringene i norske dramaprogrammer økte fra om lag MNOK 15 i 2007 til nesten MNOK 35 i

2012. Eksempler på disse programmene er «Seks som oss», «Hvaler», «Dag», «Varg Veum» og «Karl III». I samme perioden kjøpte TV 2 norske filmer for i gjennomsnitt rett i underkant av MNOK 3.

COE (2006) gjennomgikk mangfoldet i mediemarkedet i seks land, deriblant Norge. De finner at NRK1 hadde nyheter som hovedaktivitet, mens barne-tv og frokost-TV utgjorde store poster. Idrett og dokumentar var de fjerde og femte største programpostene. TV 2 sitt programtilbud var i første rekke preget av lett underholdning, komedier og fiksjon. Frokost TV var det programmet med størst sendetid. Derneft fulgte komedier, drama. COE (2006) skiller mellom programmer av høy samfunnsnytter og programmer av lav samfunnsnytter. NRK1 har en stor andel av programmer med høy samfunnsnytter, 42 %, nyheter utgjorde en stor andel av dette. TV 2 hadde i perioden 18 % programmer definert som med høy samfunnsnytter. De viser også at andelen programmer med høy samfunnsnytter øker i beste sendetid for begge kanalene (NRK1: 49 %, TV 2: 38 %).

Til sist viser COE (2006) at både NRK1 og TV2 hadde høy andel norskproduserte programmer, henholdsvis 79 % og 66 %. I tabellen under gjengir vi TV 2s egne tall for andelen utgifter benyttet på henholdsvis nasjonale og utenlandske programmer. Disse viser at andelen norske innkjøp har økt noe i perioden 2007 til 2012. Dette faller sammen med at det har vært en signifikant økning i utgiftene for innkjøp av programmer i denne perioden.

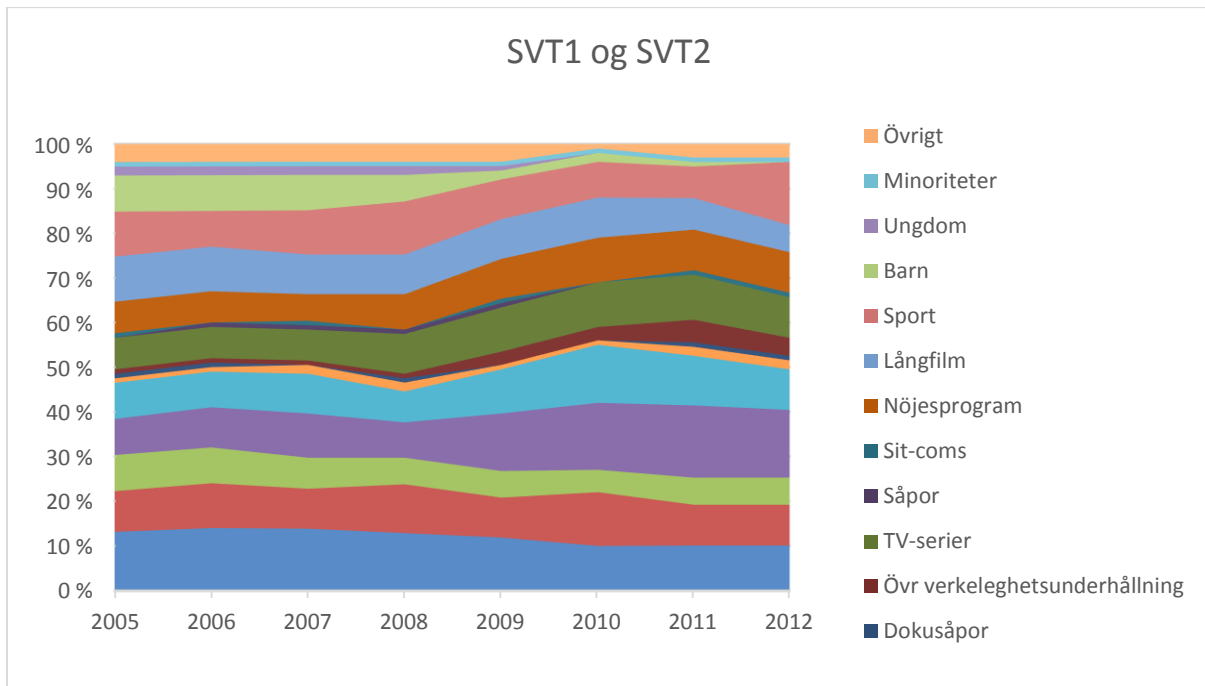
Tabell 7.1 Innkjøp Norske & Utland TV 2

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nasjonale	83 %	80 %	80 %	82 %	85 %	85 %
Utenlandske	17 %	20 %	20 %	18 %	15 %	15 %

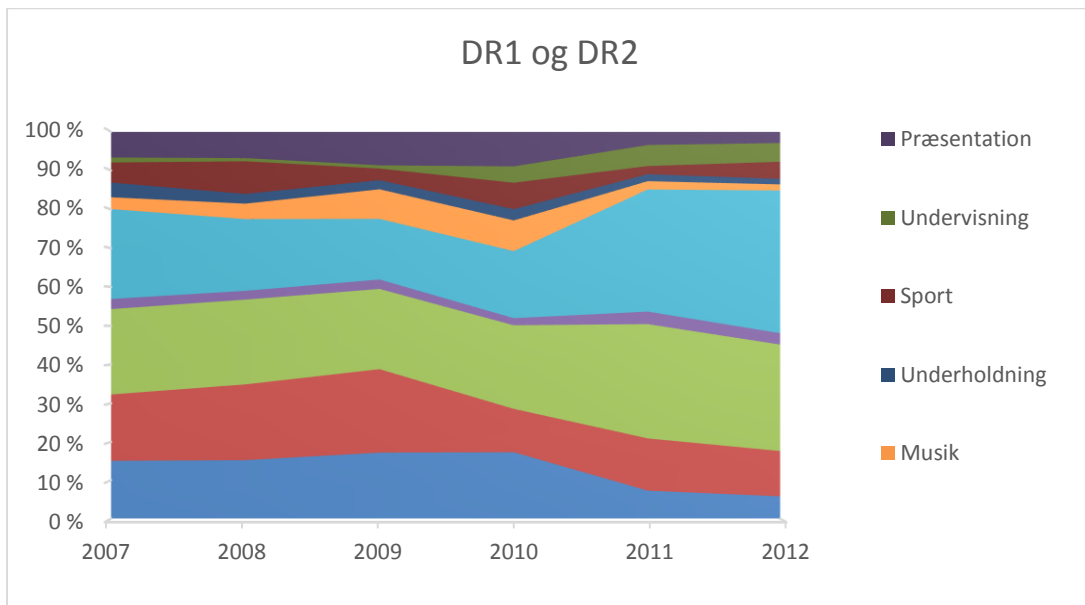
Kilde: TV 2

TV3 hadde i perioden til sammenligning 76 % importerte programmer. Vi har ingen grunn til å si at mangfoldet i programtilbudet til NRK og TV 2 har endret seg mye etter undersøkelsen til COE (2006). De største endringene i figurene over relateres til flytting av program til andre kanaler

Figur 7.3: Andel programtyper SVT1 og SVT2



Figur 7.4: Andel programtyper DR1 og DR2



Rapporten presenterer en økonomisk analyse av samspillet mellom offentlige og private TV-kringkastere. Arbeidet i rapporten er basert på økonomisk teori, men bruker innsamlet datamateriale for å illustrere de fremlagte teoretiske prediksjonene.

I rapportens første del sammenligner vi allmennkringkastere på tvers av land, vi ser på hvor mange selskaper som er underlagt allmennkringkasterrolle og hvordan de ulike allmennkringkasterne finansieres. I den andre delen ser vi på utviklingen over tid, fokuset er her på om allmennkringkastere finansiert gjennom lisenspenger har opplevd reduserte bevilgninger, og om kravene til de kommersielle allmennkringkasterne har blitt mindre omfattende. I rapportens siste del er fokuset på samspillet mellom en offentlig og en privat kringkaster, spesielt sammenhengen mellom finansiering av offentlig kringkaster og inntektene til den private kringkasteren. Mellom annet vurderer vi sammenhengen mellom investeringer i programinnhold og mangfold hos den private og offentlige kringkasteren. I denne forbindelse ser vi på muligheten for at en sterk offentlig allmennkringkaster også gjør den private aktøren sterk. Eller om det motsatte er tilfelle, at en sterk offentlig kringkaster fortrenger private investeringer i programtilbud og mangfold. Avslutningsvis diskuterer vi mulig fremtidig utvikling i det norske kringkastermarkedet.

SNF



Samfunns- og næringslivsforskning AS

Centre for Applied Research at NHH

Helleveien 30
NO-5045 Bergen
Norway

P +47 55 95 95 00
E snf@snf.no
W snf.no

Trykk: Allkopi Bergen