

Mediemangfoldsutvalget

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Deres ref
16/5096

Vår ref

Dato
21.09.2016

Høring – utredning av fremtidige modeller for offentlig finansiering av NRK

Mediemangfoldsutvalget viser til departementets høringsbrev av 16. august 2016 og takker for anledningen til å uttale seg om rapporten "Finansiering @ NRK – alternative fremtidige modeller for offentlig finansiering av NRK", som ble lagt frem 1. juli 2016 av en ekspertgruppe oppnevnt av Kulturdepartementet og ledet av Tore Olaf Rimmereid.

Utgangspunktet for Mediemangfoldsutvalgets uttalelse

Mediemangfoldsutvalgets mandat innebærer å vurdere hvorvidt innretningen av statlige virkemidler som skal bidra til å styrke mediemangfoldet er hensiktsmessige, gitt omfattende endringer i medienes rammevilkår. Rent konkret skal utvalget bl.a. vurdere behov, omfang og offentlig finansiering av allmennkringkasting og nyhets- og aktualitetsmedier. Utvalget kan også vurdere regulatoriske virkemidler dersom dette er relevant. Mandatet omfatter følgelig i første rekke bruk av statlige virkemidler og ressurser. Det inngår i utgangspunktet ikke i utvalgets mandat å vurdere eller foreslå hvordan staten skaffer til veie inntekter for dekke inn utgiftene til tiltak for å fremme mediemangfoldet.

Det kan likevel tenkes at forhold ved innkrevningen av statlige midler kan påvirke mediemangfoldet. Utvalget vil følgelig begrense seg til å omtale dimensjoner ved de ulike innkrevingsmetodene som kan tenkes å påvirke mediemangfoldet. Med utgangspunkt i mandatet har utvalget valgt å begrense seg til å kommentere hensyn som er avgjørende for en hensiktsmessig innkrevingsmodell:

- NRKs uavhengighet
- Innkrevingsformens legitimitet og oppslutning i befolkningen
- Hvorvidt NRK har forutsigbare inntekter
- Om innkrevingsformen er fremtidsrettet
- Fordelingsvirkninger

Et mangfold i finansieringskilder kan bidra til et mediemangfold. Reklamefinansiering eller brukerfinansiering legger andre føringer enn offentlig finansiering, for eksempel mht. hva slags innhold kringkasteren prioriterer og hvilket publikum den henvender seg til.

Utvalget mener dessuten at det er en avgjørende forutsetning for NRKs legitimitet som allmennkringkaster og publikums oppslutning om innkrevingen at NRKs drift, herunder innkrevingen, er mest mulig effektiv.

Uavhengighet

For at mediene kan utøve rollen som informasjonskilde og arena for meningsdannelse og samfunnsdebatt er redaksjonell uavhengighet en forutsetning. Redaksjonelle mediers uavhengighet fra eier er slått fast i lov om redaksjonell fridom i media § 4. Bestemmelsen omfatter også NRK. Kringkastings sjefens redaksjonelle integritet er i tillegg nedfelt i kringkastingsloven § 6-3.

NRK-plakaten fastsettes av Stortinget og fastslår statens oppdrag til NRK. Blant de sentrale kravene i NRK-plakaten er et pålegg om "å understøtte og styrke demokratiet", blant annet ved å "avdekke kritikkverdige forhold og bidra til å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre." NRKs oppdrag skiller seg på dette punktet ikke nevneverdig fra pressens samfunnsrolle, slik den er nedfelt i for eksempel Vær Varsom-plakaten. NRK skiller seg derimot fra andre norske medier ved å være eid av staten - den viktigste institusjonen NRK skal overvåke.

For å kunne oppfylle allmennkringkastingsoppdraget slik det er nedfelt i NRK-plakaten, er det en forutsetning at NRK har reell uavhengighet fra staten i redaksjonelle spørsmål og den daglige driften av virksomheten. Så lenge staten eier NRK, vil allmennkringkasterens reelle uavhengighet være betinget av hvordan staten organiserer og finansierer virksomheten og hvor aktiv eierstyringen er. For å sikre at NRK oppfyller sitt samfunnsoppdrag, opprettholder staten en relativt aktiv eierstyring og deltar i organiseringen av virksomheten blant annet gjennom valg av styre og i egenskap av å være NRKs generalforsamling. NRKs finansieres derimot gjennom kringkastingsavgiften som er øremerket NRK, og som sikrer en stabil og relativt forutsigbar inntekt.

Ekspertgruppen har forutsatt at en modell som baserer seg på skatt på inntekt, vil måtte inntektsføres på statsbudsjettet. Videre har ekspertgruppen lagt til grunn at en

finansiering som ikke er øremerket, vil svekke NRKs uavhengighet. Ekspertgruppen mener dessuten at armlengdes avstand bør være et førende prinsipp for relasjonen mellom bevilgende myndighet og institusjonen som mottar bevilgningen, og vurderer derfor ikke alminnelig skattefinansiering nærmere i rapporten.

Dersom regjeringen eller Stortinget likevel skulle gå inn for skattefinansiering av NRK, vil utvalget slutte seg til ekspertgruppens anbefaling om at det bør gis klare styringssignaler i forkant og at utgiftsbevilgningen (inntekten til NRK) knyttes så nær opp til inntektsbevilgningen (anslag for skatteinntekten) som mulig.

Utvalget slutter seg til at det er viktig å sikre NRKs uavhengighet som en forutsetning for mangfold, og understreker betydningen av at en eventuell ny innkrevingsmodell ikke må svekke NRKs uavhengighet.

Forutsigbarhet

Med et årlig budsjett på over 5,2 mrd. kroner og omfattende programvilkår, er NRK et viktig virkemiddel for å oppnå mediemangfold i Norge. Dersom NRK skal kunne videreføre et bredt og mangfoldig tilbud på fjernsyn, radio og nett og opprettholde en oppslutning som står i rimelig forhold til ressursbruken, er stabile og forutsigbare inntekter avgjørende.

Utvalget viser til at stortingsflertallet ved behandlingen av Meld. St. 38 (2014–2015) forutsatte at regjeringen sørger for at NRK og lisensbetalerne gis økt forutsigbarhet gjennom et styringssignal hvert fjerde år, jf. Innst. 178 S (2015-2016).

Utvalget mener at det vil bidra til å styrke NRKs langsiktige planlegging og investeringer dersom selskapet får økt forutsigbarhet om sine inntekter. Utvalget slutter seg til stortingsflertallets forutsetning om at NRK og lisensbetalerne gis økt forutsigbarhet gjennom et styringssignal hvert fjerde år.

Legitimitet

NRK er som nevnt et av statens sentrale virkemiddel for å sikre mediemangfold. Dersom en offentlig finansieringen av allmennkringkasteren basert på innkreving av skatter eller avgifter skal videreføres, betinger det at innkrevingen oppfattes som legitim og rettferdig. I hvilken grad NRKs tilbud oppfattes som verdifullt vil også påvirke ordningens legitimitet. For å opprettholde NRKs inntekter på et rimelig nivå er det avgjørende at finansieringsformen har bred legitimitet og oppslutning i befolkningen.

Hvilken grunnholdning den enkelte har til en offentlig finansiert allmennkringkaster vil trolig påvirke hvilke innkrevingsmodeller man anser som legitime. De som mener at det er verdifullt for samfunnet å ha en offentlig allmennkringkaster, vil trolig oppfatte en innkreving som omfatter alle/flest mulig som legitim. De som ikke anser en allmennkringkaster som et gode av betydelig verdi for samfunnet, vil derimot antakelig legge større vekt på koblingen mellom bruk og betalingsplikt. Det er følgelig vanskelig å si noe allment om hvilken modell som vil bli oppfattet som mest legitim.

Ekspertgruppen viser til at samtlige innkrevingsmodeller som de vurderer, har «svake punkter» som kan true legitimiteten dersom myndighetene og NRK ikke håndterer innkrevingen på en god måte. Hvordan den konkrete innkrevingen reguleres og praktiseres vil selvsagt også ha mye å si for innkrevingsformens fremtidige legitimitet.

Ekspertgruppen viser til at det er et økende antall "gratispassasjerer" som i dag lovlig omgår kringkastingsavgiften, men likevel benytter seg av NRKs tilbud på nett, og påpeker at:

Etter hvert som denne gruppen av «gratispassasjerer» vokser, vil kringkastingsavgiften trolig miste legitimitet både blant de som betaler, men ser at mange andre slipper unna, og blant de som omgår betalingsplikten og «snakker ned» kringkastingsavgiften.

Utvalget slutter seg til ekspertutvalgets syn på dette punktet og antar at en videreføring av dagens kringkastingsavgift, som er knyttet til det å inneha en fjernsynsmottaker, gradvis vil svekke legitimiteten til avgiften og NRK som institusjon.

Fremtidsrettet innkreving

Den teknologiske utviklingen innebærer at andelen husstander som ikke har et avgiftspliktig apparat, sannsynligvis vil øke i tiden som kommer. Som nevnt ovenfor er det risiko for at en slik utvikling kan akselerere. Det vil i så fall på sikt gå ut over innkrevingsmodellens legitimitet og på sikt NRKs inntektsgrunnlag.

Etter utvalgets syn vil dagens kringkastingsavgift, som er knyttet til det å inneha en fjernsynsmottaker, derfor være lite robust og fremtidsrettet. Det er følgelig tilrådelig at myndighetene legger opp til en endring av innkrevingen.

Fordelingsvirkninger

Ekspertgruppen har vurdert fordelingsvirkningene ved de ulike innkrevingsmodellene, i samsvar med føringene Stortinget ga under behandlingen av Meld. St. 38 (2014–2015). Som ekspertgruppen påpeker, er alminnelig skattefinansiering utformet for å balansere samfunnets ønsker om omfordeling og optimal ressursutnyttelse. Dersom det er et avgjørende mål å endre fordelingen av goder i samfunnet, er endringer i skattesystemet trolig det beste virkemiddelet. Det er for eksempel fullt mulig å gjennomføre en omfordeling av goder uten at innkrevingen av midler til allmennkringkasting skjer gjennom skatteseddelen.

Etter utvalgets syn bør fordelingspolitiske mål primært søkes oppnådd gjennom innretningen av virkemidler som personskatt, sosialhjelp, trygd eller fradragsordninger, og være målrettet direkte mot de gruppene som man ønsker å tilgodese.

Sluttvurdering

Ekspertgruppens flertall og mindretall har anbefalt å erstatte dagens kringkastingsavgift med henholdsvis et NRK-bidrag (tysk modell) og en NRK-avgift (dansk modell). Utvalget mener at begge modellene som ekspertgruppen har anbefalt vil ivareta hensynene som er gjennomgått over.

Med hilsen (for Mediemangfoldsutvalget)

Knut Olav Åmås
utvalgsleder