

Allmennkringkasting til allmenn forvirring

Begrepsanalyse ved inngangen til det digitale bakkenettet

ASLE ROLLAND

Abstract

Nøkkelbegrepet i norsk kringkastingspolitikk og regulering er 'allmennkringkasting', en oversettelse av det britiske begrepet 'public service broadcasting'. Forankret i en semantisk analyse av det engelskspråklige begrepet 'public service', foretatt av medievitener Trine Syvertsen, blir allmennkringkasting definert teknisk-økonomisk som et offentlig gode, innholdsmessig som kringkasting i offentlighetens eller den offentlige sfæres tjeneste, og publikumsmessig som en tjeneste overfor publikum som konsumenter. Syvertsen hevder at inkluderingen av publikumsaspektet i definisjonen viser ut forskjellen mellom allmenn og kommersiell kringkasting. I denne artikkel blir det hevdet at det samme gjør de to andre aspektene av public service begrepet. Det hevdes også at "et offentlig gode" er en uheldig oversettelse av det engelskspråklige begrepet 'a public utility'. Videre påpekes det at utelattelse av publikumsaspektet fra definisjonen vil ha uheldige demokratiske konsekvenser. Endelig påviser artikkelen at den mest opplagte oversettelsen av "public service" er utelatt fra den norske definisjonen: Public service som service levert (på vegne) av offentlig sektor. Artikkelen avrundes med å påpeke at denne definisjonen nå blir den viktigste, ettersom fenomenet kringkasting etter overgangen fra analog til digital teknologi verken vil være "a public utility" eller et offentlig gode.

Keywords: public service broadcasting, allmennkringkasting, medieregulering, kringkasting som public utility, kringkasting som offentlig gode, kringkasting og publikum, kringkasting som offentlig tjeneste, digital kringkasting

Introduksjon

Trolig det mest innflytelsesrike produktet av norsk medieforskning er *Kringkasting i 1990-åra: Hvem er mest 'public service'?* i Nordicom's festskrift til Anita Werner i 1990. Forfatteren, Trine Syvertsen, universitetsstipendiat med doktorgrad om britisk og norsk "public service broadcasting" underveis i Leicester, forega der å utføre en semantisk analyse av begrepet 'public service', som ble brukt også på norsk. Syvertsen lanserte tre betydninger, public service som (1) "offentlig gode", (2) "offentlighet" og (3) "publikum". Hvorav fulgte at 'public service broadcasting' kunne forstås lik kringkasting som "offentlig gode", "i offentlighetens tjeneste" og "i publikums tjeneste".

Ni år senere kunne Syvertsen, nå professor, konstatere at de tre betydningene hadde slått igjennom som den norske definisjonen av *allmennkringkasting*, "selve nøkkelbegrepet" i reguleringen av kringkasting (Syvertsen 1999a-c). Definisjonen hadde da

vært benyttet i stortingsmeldingen *Media i tida* (nr. 32 for 1992-1993), samt i flere av 90-årenes øvrige mediepolitiske dokumenter. Etter årtusenskiftet ble den gjentatt i neste store mediemelding, *I ytringsfrihetens tjeneste* (st.meld. nr. 57 for 2000-2001), der med referanse til Allmennkringkastingsrådet, som Syvertsen hadde vært medlem av. Endelig ble dens fortsatte gyldighet fastslått i stortingsmeldingen *Kringkasting i en digital fremtid* (nr. 30 for 2006-2007).

Syvertsen selv var tilsynelatende ikke udelt begeistret for sin suksess som mediepolitisk premissleverandør. For tredelingen er ikke bare semantisk, den er også historisk og politisk. De opprinnelige public servicebegrepene var ifølge Syvertsen kringkasting som offentlig gode og i offentlighetens tjeneste. Den tredje betydningen, i publikums tjeneste, var i 1990 fortsatt ny og lite akseptert. I 1999 var imidlertid begrepsbruken utvidet og tyngdepunktet forskjøvet:

Det vi er vitne til nå er først og fremst en systematisk legitimasjonskamp for å forskyve meningsinnholdet i begrepet fra de to mer tradisjonelle betydningene av ordet: kringkasting som et *offentlig gode* og kringkasting i *offentlighetens tjeneste*, i retning av den tredje betydningen: kringkasting i *publikums tjeneste* (Syvertsen 1999a).

Derved får allmenn og kommersiell kringkasting samme betydning, hvilket i praksis er å tømme allmennkringkastingsbegrepet for mening, hevdet Syvertsen. Allmennkringkasting blir et ”mediepolitisk mantra” som kan brukes til å ”legitimere nesten hva det skal være av mediepolitiske tiltak”.

Det er grunn til å støtte Syvertsens påstand om at det britiske public servicebegrepets norske avlegger er uten innhold som skiller ”allmenn” fra ”annen” kringkasting. Imidlertid var det hennes egen semantiske analyse i 1990 som tømte begrepet for mening. Forståelsen av det må etableres som grunnlag for å vurdere allmennkringkastingens rolle i det digitale bakkenettet.

Tre betydninger av public servicebegrepet

Kringkasting som offentlig gode

I 1990 ga Trine Syvertsen følgende innføring i public servicebegrepet:

Den første betydningen er ’public service’ i betydningen ’public utility’. Eller som det heter på norsk: et offentlig gode. Dette henspeler på den type virksomhet som det offentlige – i betydningen staten – tradisjonelt har tatt seg av. Dette omfatter virksomheter som det er umulig eller lite hensiktsmessig å organisere etter vanlige kapitalistiske markedsprinsipper. Dette skyldes enten at den kapitalistiske mekanismen for fordeling av goder – prismekanismen – ikke er brukbar, eller at privat drift er lite hensiktsmessig av andre grunner.

Syvertsen omtaler dette som det teknisk-økonomiske public servicebegrepet. Hun gir BBCs grunnlegger John Reith (1924) æren for det. Kapitlet ”A public service” i *Broadcast over Britain* inneholder lite om radio som folkeopplysning og kulturspredning. ”Her knyttes begrepet isteden til faktorer som allmenn tilgjengelighet, enhetlig pris, regulert profit og god teknisk kvalitet”.

Den engelske oversettelsen av norske ’et offentlig gode’ er imidlertid ikke ’a public utility’, men ’a public good’. Med sin oversettelse gjorde Syvertsen public utility synonymt med et begrep som har et annet meningsinnhold både på engelsk og norsk.

Public utility har både en juridisk og en teknisk-økonomisk betydning. Den juridiske kan leses på nettstedet Legal-Explanations.com. Der er begrepet definert som følger:

A public utility is the provision of any service, irrespective of the lender of such services, to the public as a whole without limiting its scope to any particular group, unless barred by the law of the land. For example a taxi is a public utility but private cars are not.

Ut fra denne definisjonen er enhver kringkaster en allmennkringkaster. ”Anybody who, within the law of the land, provides a service which the public wants at a price it can afford is providing a public service” (Keane 1991: 121).

Ifølge Syvertsen har begrepet allmennkringkasting ”gitt startskuddet til en begrepspolitisk konkurranse der vinnerne kan innkassere gullkantede konsesjonspapirer, lisenspenger og offentlig velsignelse” (1999c). For ”det ligger i sakens natur at når myndighetene knytter omfattende konsesjons- og lisensprivilegier til et vagt og diffust begrep, vil de som ønsker å beskytte slike privilegier melde seg på med sine egeninteresser i tolkningen av hva begrepet skal bety”. Begrepet gir ”politisk og kulturell legitimitet” (1999a).

Ut fra den juridiske definisjonen av public utility er imidlertid allmennkringkaster en status det ikke er mulig for kringkasterne å tilrane seg. Det er tvert om en status det er umulig for dem å unndra seg.

Den teknisk-økonomiske definisjonen av ’public utility’ er en leverandør med naturlig monopol fordi konkurranse vil være ”inordinately expensive and wasteful”. Varianter av definisjonen går igjen i Business Dictionary, Britannica Concise Encyclopaedia, Columbia Encyclopaedia, Economics Dictionary, Law Encyclopaedia, US History Encyclopaedia, Wikipedia. Hensikten med definisjonen er å legitimere offentlig styring – at det offentlige driver virksomheten selv, eller at private utøvere underlegges offentlig regulering. Eksempler på hva som har vært ansett for public utilities, er vann- og elektrisitetsforsyning, møller, boliger, veier, jernbaner, kollektivtransport, ferger, veikroer, banker, forsikringsselskaper, telekommunikasjoner – og kringkasting og kabelfjernsyn.

Begrunnelsen for å definere *kringkasting* som public utility, er knapphet på frekvenser. En frekvens er en naturressurs, hvilket i økonomisk teori danner grunnlag for naturlige monopol (Jf. Rolland & Østbye 1986). Hvorav følger at for å definere kringkasting som en public utility, må det med ’kringkasting’ forstås analog distribusjon over eteren. I hvilken grad kringkastingsmonopolet var naturlig eller politisk, legitimert ved å gjøre ressurstilgangen knappere enn teknisk nødvendig, kan imidlertid diskuteres (og er diskutert i forhold til de britiske og norske monopol i Coase 1950, Rolland 2005).

Begrunnelsen for å definere *kabelfjernsyn* som public utility, er at kabelselskap har naturlige monopol. ”Kabel-TV, det nye kringkastingsmonopolet”, konstaterte Kjell Olav Mathisen da etermonopolet sprakk og regjeringen åpnet for stortilt utbygging av kabelnettet (Mathisen 1982, jf. NOU 1982: 34). Som Mathisen påpekte, er det i utgangspunktet fri konkurranse om å etablere kabelnett, ”men når nettet først ligger der, er det enkelte firma enerådende i sitt område. .. Den som eier og driver et kabelnett har derfor i praksis et naturlig og solid lokalt monopol”. Derimot opphever kabelfjernsyn frekvensknapphet som argument for å betrakte *kanaler* som public utilities. Selv første-generasjons kabelteknologi mangedoblet kapasiteten, og med fibernet er den tilnærmet ubegrenset, hva også Medietilsynet (2008) har konstatert.

Fordi de har monopol er det ikke mangel på privat interesse for å drive public utilities. Det er nettopp derfor de underlegges offentlig styring. I USA, der private driver dem, skal konsesjoner og kontroller hindre at de tar ”exorbitant prices” for kvalitet som truer ”the public interest and welfare”. I Europa, der det offentlige driver dem, avgjør myndighetene selv hvorvidt pris og kvalitet står i rimelig forhold til hverandre. Mye kritikk av offentlig virksomhet, og krav om privatisering, skyldes nettopp inntrykk av prisen er for høy og kvaliteten for lav.

Vi må således konstatere at uansett hvilken definisjon av public utility som nyttes til å definere public service, er det ingen forskjell mellom kringkasting og allmennkringkasting. De to begrepene er synonyme, og prefikset ”allmenn” er overflødig.

Vi må så undersøke om begrepet *et offentlig gode* etablerer skille mellom ”allmenn” og ”annen” kringkasting. Opprinnelig gjorde det kanskje det, og som Syvertsen påpeker, er dette det opprinnelige public servicebegrepet. Den opprinnelige ”commonsense” forståelsen var at ”a public good is a good produced by government, and generally available for the benefit of its citizens” (Holcombe 1997: 3). Vi ser forskjellen mellom dette og public utility, som i amerikansk tapping forutsetter private produsenter. Vi ser også at definisjonen innsnevrer allmennkringkasting til kringkasting ”produced by the government”. For Norge vil det si NRK, opprinnelig en forvaltningsbedrift underlagt Kirke- og undervisningsdepartementet, nå et statsaksjeselskap med statsråden i Kultur- og kirkedepartementet som generalforsamling (etter stortingsvalget i 2009 er departementet midlertidig redusert til et kulturdepartement idet den nyutnevnte minister ikke oppfylte kravet til kirkestatsråder om medlemskap i Den norske kirke).

Ut fra dette forstår vi Syvertsens frustrasjon over politikernes bruk av begrepet til å omfavne selv privat, kommersiell kringkasting med operatørlisens fra det offentlige. Begrepet ’allmennkringkasting’ ble lansert av Kulturdepartementet i 1988 nettopp for å markere distanse til kommersiell kringkasting, som i Norge fikk sitt gjennombrudd det året. Begrepet var en kortversjon av NRKs ”kringkasting i allmennhetens tjeneste” (Gramstad 1989), hvis formål var å sikre NRK fortsatt legitimitet etter at selskapets opprinnelige samfunnsoppgave, å forvalte statens kringkastingsmonopol, var gått ut på dato. I sin iver etter å koptere NRKs kommersielle konkurrenter, slik at de skal ”oppføre seg mindre kommersielt enn de ellers ville gjort” (Syvertsen 1999a), har politikerne fratatt NRK det komparative fortrinnet ved en unik identitet. Syvertsen frustreres åpenbart over sammenbruddet til en strategi for ”branding” av statlig kringkasting.

Det er imidlertid lenge siden denne forståelsen av ”et offentlig gode” fikk sitt dødsstøt. Det skjedde i 1954, da Paul Samuelson utga *The Pure Theory of Public Expenditure* og gjorde definisjonen ”more precise, and at the same time altered its meaning” (Holcombe 1997: 3). Det Samuelson gjorde, var å forklare *hvorfor* goder ble produserte av det offentlige. Dette skyldes at godene har egenskaper som – i motsetning til public utilities – gjør det *lite* attraktivt for private å produsere dem.

Etter 1954 har økonomer definert offentlige goder som goder med én eller begge av følgende egenskaper: ”Nonexcludability” og ”jointness in consumption”. ”Nonexcludability” vil si at når godet først er produsert, er det tilnærmet umulig å hindre noen fra å konsumere det. ”Jointness in consumption” (kollektivt, ikke-ivaliserende konsum) vil si at når godet først er produsert for én konsument, kan andre fritt konsumere det uten tilleggskostnader.

Når det gjerne er det offentlige som produserer offentlige goder, er det fordi de forårsaker en type markedssvikt, gratispassasjerproblemet. Fordi private ikke får ekskludert konsumenter som unnlater å betale for produksjonen, mangler de produksjonsinsentiv.

Følgelig må godet finansieres på andre måter, typisk over skatteseddelen. Standardeksempler er fyr og forsvar. Private kan imidlertid produsere offentlige goder, faktisk er fyr et klassisk eksempel også på dette (Coase 1974), og det offentlige kan produsere private goder, hva også gjøres i rikt monn.

Ytterligere et standardeksempel på offentlige goder, er "free-to-air-television" (Wikipedia). Dette godet tilfredsstiller begge kriterier, hvilket inspirerte Hans Fredrik Dahl (1975, 1978) til å lansere en økonomisk teori om det statlige kringkastingsmonopol. Som imidlertid Wikipedia påpeker i artikkelen om offentlige goder: "In the real world there may not be such a thing as an absolutely non-rivalled and non-excludable good", og dette er tilfelle også her. Konsum av kringkasting forutsetter mottakerapparat, hvilket gjør det mulig å skatlegge konsumentene og fordele skatteinntektene. Kringkastingslisensen er en privat oppfinnelse som det offentlige overtok. Dertil kommer at kringkasting kan finansieres uten inntekter fra konsumentene overhodet, eksempelvis ved å selge sendetid til andre innholdsprodusenter (typisk: til reklame). Også dette er eldre enn statsmonopolet (jf. drøftingen av Dahls teori i Rolland 2005).

Vi må derfor konkludere med at heller ikke begrepet 'et offentlig gode' slik det har vært definert de siste 56 årene, etablerer noe skille mellom kringkasting og allmennkringkasting. Begrepene er synonyme, og prefikset "allmenn" kan sløyfes.

Videre må det konstateres at slik "et offentlig gode" defineres i de norske mediepolitiske dokumentene, er det verken den opprinnelige (levert av det offentlige) eller den nå vanlige betydningen (ikkeekskluderende, ikkeekskluderende) det vises til. I stedet defineres begrepet som et gode gjort tilgjengelig for alle uansett bosted (1992-1993) til en rimelig pris (2000-2001, 2006-2007). Dette er krav myndigheter stiller til public utilities for å forhindre "redlining" av ulønnsomme områder (jf. Rolland 2005) samt "exorbitant prices". Den definisjonen som i realiteten ligger til grunn for begrepet allmennkringkasting, er således 'a public utility'.

I utgaver på engelsk (1999b) av Syvertsens semantiske analyse eksisterer ikke den forvirring som er skapt på norsk, idet Syvertsen naturlig nok ikke gjengir sin norske oversettelse av 'a public utility' og åpenbart er ukjent med begrepet 'a public good'. Det eneste som kan skape forvirring på engelsk, er om analysen av begrepet 'a public utility' skulle etterlate det feilaktige inntrykk at det finnes kringkasting – i ordets opprinnelige betydning, analog spredning over eteren – som *ikke* er "public service broadcasting".

Kringkasting i offentlighetens tjeneste

I 1990 skrev Syvertsen:

Den andre betydningen av begrepet 'public service' springer ut av at 'public' også kan bety 'offentlighet' (jmf. begrepet 'public sphere'). 'Public service' i denne betydningen av ordet vil kunne oversettes med noe slikt som 'i offentlighetens tjeneste'.

Her synes det nødvendig å bringe Syvertsens semantiske analyse et skritt videre. Begrepet 'offentlig' har rot i det tyske "offen", på norsk "åpen". At noe er offentlig, vil si at det er åpent tilgjengelig for allmennheten. Kringkasting i offentlighetens tjeneste er følgelig kringkasting som er åpent tilgjengelig for allmennheten.

Er dette en beskrivelse som avgrenser "allmenn" fra "annen" kringkasting? Selvsagt ikke. Det er en beskrivelse av all kringkasting, all massekommunikasjon overhodet. Hans Fredrik Dahl (1973) kalte det "spredning i vifte". Følgelig er det heller ikke for-

beholdt ”det åpne samfunn” (Popper 1945), eller det demokratiprinsipp som Ytrings- frihetskommisjonen ut fra Popper lot begrunne ytringsfriheten (NOU 1999: 27, s. 23 ff). Massekommunikasjon fungerer slik også i lukkede og udemokratiske samfunn. Der kan det imidlertid være at massekommunikasjon ivaretar senderinteresser heller enn mottakerinteresser, og at den ivaretar mottakerinteresser kun i den utstrekning de ikke er i konflikt med senderinteresser.

Ytringsfrihetskommisjonen skilte mellom tre typer offentlige ytringer, vitenskapelige, politiske og kunstneriske (s. 26 ff). Anthony Downs (1957) skilte mellom fire offentlige informasjonsbehov: Konsumpsjon, produksjon, underholdning og stemmegivning. Både kommisjonens tilbudsdefinerte og Downs’ etterspørselsdefinerte offentlige rom er således en markeds plass for omsetning av et mangfoldig produkt mellom sendere og mottakere.

Slik er ikke Trine Syvertsens offentlige rom. For henne er ”offentligheten de institusjoner der publikum opptrer som samfunnsborgere og kollektivt fatter beslutninger til allmennhetens beste” (1990). Et massemedium i offentlighetens tjeneste vil derfor ”primært ha ansvar for å sikre at alle får den informasjon og de kunnskaper som er nødvendige for å kunne fungere som samfunnsborgere” (1999a). Kringkasting i offentlighetens tjeneste blir derved synonymt med kringkasting i den *politiske* offentlighets tjeneste. Syvertsen skyver her Jürgen Habermas foran seg. For Habermas er den ”borgerlige offentlighet” (1962) det samfunnsområdet der folk møtes for å komme frem til en felles forståelse av samfunnsproblemer (”samtaledemokrati”), og derved influere politisk handling.

”Kringkasting i den politiske offentlighets tjeneste” er selvsagt en definisjon som skiller ”allmenn” fra ”annen” kringkasting. Definisjonen har imidlertid en annen ekstensjon, enn ”kringkasting som public utility”. Status som public utility kan riktignok være *tilstrekkelig* til å tilfredsstille også dette kriteriet, idet myndighetene stiller krav til public utilities om å tjene politiske behov (eksempelvis krav om nyhetsprogram). Status som public utility er imidlertid *ikke nødvendig* for å tilfredsstille kriteriet. Både verdens og Norges første fjernsynskanal utelukkende viet nyheter, var kommersielle, kabeldistribuerte foretak (CNN, TV2 Nyhetskanalen). Ei heller er det forbeholdt kringkasting å betjene den politiske offentlighet. Som Kulturdepartementet selv måtte konstatere i meldingen *I ytringsfrihetens tjeneste*:

Det er imidlertid ikke noen tvil om at mediesystemet som helhet representerer en form for public service, i den forstand at det ikke er mulig å tenke seg et moderne demokratisk samfunn uten et uavhengig mediesystem som tilbyr et mangfold av informasjon og kanaler ut til offentligheten. (s. 30)

Syvertsens utfordring var derfor å etablere sammenfall mellom ”kringkasting i den politiske offentlighets tjeneste” og ”kringkasting som public utility”. Hennes løsning var å innføre tilleggskrav til begge disse definisjonene av public servicebegrepet.

Tilleggskravet til *kringkasting i den politiske offentlighets tjeneste* er indre pluralisme. Habermas’ offentlige sfære er en arena for indre pluralisme og deliberasjon, ikke for ytre pluralisme og konkurranse mellom ensidige ytringer. ”Ideelt sett har særinteresser ingen legitim plass i innenfor denne sfæren som strukturelt er atskilt fra staten og markedet. Innenfor et slikt perspektiv kan en si at et medium ’i offentlighetens tjeneste’ har ansvar for å fremme samfunnets dialog med seg sjøl”, skriver Syvertsen (1990).

Dette kravet tilfredsstilles av ”kringkasting som public utility”, især under det Makt- og demokratiutredningen kalte *den gamle medieorden*: ”Gjennom kringkastingsmonopolet var Stortinget etermedienes herre. Her innebar objektivitetsidealet at politisk

adgang skulle avspeile styrkeforholdet mellom partiene i nasjonalforsamlingen. Politiske debatter ble styrt med stoppeklokke” (Østerud, Engelstad & Selle 2003: 128). Det satt fortsatt mye monopol igjen i veggene da Kulturdepartementet skrev i *Media i tida* (1992-1993) at ”behovet for ein sams, samlande kanal for m.a. samfunnsdebatt, har vore sett på som ein viktig føresetnad for at Noreg – med store geografiske avstandar og spreidd busetnad – skal kunne fungere effektivt som eit demokratisk samfunn”. (s. 126)

Under den gamle medieorden råde også den lokalt forankrede *partipressen* grunnen. Dens formål var spredning av politiske ytringer og dekning av politiske informasjonsbehov. Den var imidlertid basert på prinsippet om *ytre pluralisme*, og tilfredstilte derfor verken Habermas’ eller Syvertsens krav til den felles borgerlige offentlighet. Under gamle medieorden hadde derfor NRK monopol både på riksdekning og på indre pluralisme.

Under *den nye medieorden*, derimot, har NRK mistet begge disse monopoler. Kringkasting er ikke lenger det eneste riksdekkende nyhets- og debattmediet. Allmennkringkasting er ikke lenger alene om å tilby indre pluralisme, idet dette også er den partiuavhengige, kommersielle journalistikkens objektivitetsnorm (Schudson 2001). I USA oppsto denne journalistikken allerede på 1800-tallet, da ”the spread of objective reporting throughout American journalism was accelerated by the decline in political partisanship in the press and by the change of the newspaper from opinion journal to mass medium” (Siebert 1974: 60). USA er modellen for pressens kommersialisering i andre land (Høyer 1995; Hallin & Mancini 2004).

Den nye, kommersielle medieorden i Norge knytter således an til idealer som er vesentlig eldre enn noe europeisk statlig kringkastingsmonopol. I dette perspektivet må det derfor kunne hevdes at heller enn å være forbeholdt public utility kringkasting, er den kommersielle journalistikkens krav om objektivitet og indre pluralisme noe også public utility kringkasting har måttet underkaste seg. Da USA valgte privat konkurranse og Europa svarte med statlig monopol som kringkastingsform, var det for *demokratiske* europeiske stater en selvfølge at dette ikke måtte få de innholdsmessige konsekvenser som USA valgte bort med sin modell, dvs. at kringkasting ble et redskap for den sittende regjering og dens særinteresser.

Syvertsens tilleggskrav til *kringkasting som public utility* er ”relativ tilbaketrekning fra stat og marked”. Ut fra dette er ikke en hvilken som helst allmennkringkaster kvalifisert til å være ”kringkaster i den politiske offentlighets tjeneste”. Kun ”ikke-kommersiell offentlig kringkasting” tilfredsstiller kriteriet. Syvertsen hevder derfor at den ”ikke-kommersielle offentlige kringkasting kan sees som den medieformen som ligger tettest opp til idealet om en kritisk offentlighet i det moderne samfunn” (1999a).

Syvertsen har et poeng hvis alternativet er en kringkasting lik partipressen, dvs. med formål å ivareta særinteresser. Som Habermas påpekte, fordeler markedet ulikt evnen til å kjøpe innflytelse, eksempelvis ved å starte avis. I offentligheten som et ”meningenes frie marked” for særinteresser vil derfor gjelde maksimen om at stemmer teller, men ressurser avgjør (Rokkan 1966), i strid med demokratiets ideal.

Hvis alternativet til offentlig kringkasting er private medier baserte på det kommersielle prinsippet om indre pluralisme, stiller imidlertid saken seg annerledes. Den offentlige sfæres demokratiske funksjon er å sanksjonere *den sittende regjeringens og statens autoritet* ved å etablere en kritisk offentlig opinion. Mellom valgene er den offentlige opinion innbyggernes viktigste maktmiddel ved et representativt styresett (jf. Manin 1997). Det gjenstår da for Syvertsen å overbevise om at målet om en kritisk offentlig opinion, som setter regjeringens og statens autoritet under press, ivaretas bedre av et

hundre prosent statlig kringkastingsselskap, med en statsråd som generalforsamling og med en finansieringsform som skjermer selskapet mot markedet, publikum og den offentlige opinion, enn av private selskap som er hundre prosent avhengig av markedet, publikum og den offentlige opinion for sin overlevelse.

Dette målet ble i hvert fall ikke realisert i den ikke-kommersielle offentlige kringkastings startfase, for i utgangspunktet arvet statsmonopolet de private radiostasjonenes *forbud* mot politikk (hvilket viser at status som public utility heller ikke er *tilstrekkelig* til å sikre at kringkasting tjener den politiske offentlighet). Forbudet ble først opphevet da NRK tok saken i egne hender og overbeviste politikerne ved praktisk demonstrasjon om at de hadde mer å vinne enn å tape på å oppheve det (Dahl 1975, Rolland 2005). Deretter gikk forbudet over til et påbud om å betjene det politiske systemet. NRKs ”relative tilbaketrekning” fra staten synes heller ikke vesensforskjellig fra den faglige uavhengighet som normalt gjelder for fagorgan underlagt den utøvende statsmakt, og i hvert fall ikke mer uavhengig enn den uavhengighet selv partipressen nøt gjennom Redaktørplakaten. Den gir redaktører handlefrihet innenfor rammen av eiernes grunnsyn og formålsbestemmelser, som redaktører plikter å overholde. Friheten gjelder de små sakene, ikke de store (jf. Rolland 2007). Som for partipressens vedkommende har det derfor vært viktig også for NRKs eier å sikre at redaktøren sto for eierens grunnsyn, hvilket særlig Arbeiderpartiet gjorde i sine velmaktsdager ved konsekvent å utnevne en av partiets egne koryfeer, gjerne en tidligere statsråd, til kringkastingssjef. Når det gjelder NRKs uavhengighet fra staten hevder således Helge Rønning (2007: 16) at ”the situation in Norway is far from being in adherence with the principles” som skal sikre dette.

Som en konsekvens av disse forhold ble følgende konstatert i den første systematiske sammenligningen av nyhetssendingene fra den ”ikke-kommersielle, offentlige” allmennkringkasteren NRK og den private kommersielle allmennkringkasteren TV2:

Våre kvalitative studier av utvalgte enkeltinnslag viser at det på det politiske området er en tydelig tendens til at NRK ser politikken innenfra, mens TV2 mer har den utenforståendes blikk. NRK er i stor grad innforstått med den politiske verden og dens aktører, og henvender seg først og fremst til den informerte samfunnsborger som følger godt med, og som er solidarisk med det politiske systemets funksjonsmåte. Dette stiller store krav til seerne. TV2s formidling av politiske nyheter er preget av at de i mange tilfeller ser politikken på en måte som ikke er solidarisk med det politiske establishment og politikkenes institusjoner. Her er det en mer forutsetningsløs og mindre krevende tilnærming, med en ironisk og til tider direkte kritisk holdning. (Waldahl, Andersen & Rønning 2002: 290-291).

For Waldahl et al. gir dette NRK-nyhetene et kvalitetsstempel, idet ”NRK beskriver politiske hendelser fra en (idealisert) stats- eller medborgerposisjon, mens TV2 tenderer til å se politikken i et (idealisert) konsumentperspektiv” (s. 291). I forhold til Habermas må imidlertid dette stille seg annerledes. Hans hovedanliggende var å påvise den borgerlig offentlighets forvandling, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. I stedet for å styres av den offentlige mening styrer maktøverne offentligheten ved å la meninger sirkulere

i et forholdsvis trangt kretsløp mellom den store politiske presse, den resonnerende publisistikk i det hele tatt og de rådgivende, influerende og besluttede organer med politisk eller politisk relevant kompetanse (kvasinett, partistyrer, interesseorganisasjonskomiteer, regjeringskommisjoner, forvaltningsråd, parlamentskomiteer, konsernforsamlingsorganer, fagforeningssekretariater osv.).

Selv om disse kvasi-offentlige meninger kan være adressert til et bredt publikum, oppfyller de ikke betingelsene for offentlig resonnement etter liberal modell. (Habermas 1971: 232)

Om vi ser bort fra den mer omstendelige språkbruken, beskriver Habermas her den borgerlige offentlighets forfall nøyaktig på samme måte som Ragnar Waldahl et al beskriver NRK: En distributør av meninger ”adressert til et bredt publikum” men i realiteten forbeholdt ”et forholdsvis trangt kretsløp”, det politiske establishment. Den kritiske offentlige opinion må private, kommersielle TV2 ta seg av.

Kringkasting i publikums tjeneste

I 1990 skrev Syvertsen:

Den tredje betydningen av begrepet ’public service’ tar utgangspunkt i at begrepet ’public’ også kan bety ’publikum’. Begrepet ’publikum’ henspeiler her på rollen som mediekonsument i individuell og privat forstand. ’Public service’ i denne betydningen av ordet kan oversettes med ’publikumskringkasting’ eller ’kringkasting i publikums tjeneste’. En slik begrepsbruk legger opp til at kringkastingen primært skal tjene forbrukernes interesser som individuelle kunder, og ikke som deltakere i et kollektiv av samfunnsborgere.

Med de to første betydningene av public service ønsker Syvertsen å påvise at allmennkringkasting er noe forskjellig fra annen kringkasting. Den tredje betydningen utvisker forskjellen. Det er den som representerer forfallet, at ”idealer og normer som gjennomsyret alle medier og kulturinstitusjoner i en historisk periode sånn omtrent midt i det 20. århundre”, og som det ”ved årtusenskiftet” fortsatt var ”betydelige rester igjen av”, har falt til det nivå der det ”som allment styrende prinsipp for kringkastings- og kulturpolitikken” er ”definitivt slutt” (1999a).

Fra en demokratisk synsvinkel blir motstanden mot kringkasting i publikums tjeneste problematisk når det med kringkasting i offentlighetens tjeneste menes ”kringkasting i den politiske offentlighets tjeneste”. Kringkasting tjener offentligheten ikke bare som abstraksjon, men også interessene til aktører som ønsker informasjon offentliggjort. Blant slike aktører finner vi både sendere og mottakere, og deres interesser behøver ikke være sammenfallende. I den utstrekning det *ikke* er publikums interesser som skal ivaretas, er kringkasting i offentlighetens tjeneste følgelig lik kringkasting i *sendernes* tjeneste. Senderne *kan* befinne seg blant publikum (velgerne), men som Habermas påpeker – og all nyhetsforskning bekrefter – er den typiske sender medlem av den politiske elite. Motstanden mot allmennkringkasting i publikums tjeneste blir derved lik støtte til den *Strukturwandel der Öffentlichkeit* som for Habermas er demokratiets forfall.

Her kan det innvendes at det kun er ivaretagelse av publikums *individuelle* interesser som vekker Syvertsens indignasjon. Som vi har sett, skiller hun eksplisitt mellom publikums interesser som kollektiv av samfunnsborgere og som individuelle kunder. Dette kan oppfattes som at hun skiller mellom ett område der allmennkringkastingen *bør* ivareta publikums interesser, og en rekke områder der den *ikke bør* det. Området der allmennkringkastingen *bør* ivareta publikums interesser, er i så fall de politiske ytringer og informasjonsbehov, der publikum er ”et kollektiv av samfunnsborgere”. Områdene der den *ikke bør* ivareta publikums interesser, må da være vitenskapelige og kulturelle ytringer samt informasjonsbehov knyttet til produksjon, konsum og underholdning, der publikum er ”individuelle kunder”.

La oss først undersøke området der allmennkringkastingen *bør* ivareta publikums interesser. Syvertsen beskriver den politiske offentligheten som institusjonene der publikum ”kollektivt fatter beslutninger til allmennhetens beste”. Dette er en god beskrivelse av et direkte, konsensusorientert samtaledemokrati. Det norske demokratiet er imidlertid et indirekte, representativt konkurransedemokrati. Norske borgere fatter ikke selv sine ”beslutninger til allmennhetens beste”, men bidrar kun indirekte ved å delta individuelt i hemmelige valg. ”Partiene tilbyr ulike programpakker, og velgerne stemmer på det alternativet som står dem nærmest i saker som er viktige for dem” (Østerud et al 2003: 82).

Dette betyr at også som samfunnsborgere har publikum et individuelt informasjonsbehov. Etter Syvertsens oppfatning *bør* imidlertid allmennkringkastingen ikke dekke individuelle informasjonsbehov. Kravet om å betjene publikum kollektivt og ikke individuelt, kan dermed vanskelig oppfattes som annet enn et krav om at allmennkringkastingen må understøtte de kollektiver samfunnsborgerne er medlemmer av, og ikke samfunnsborgerne som medlemmer av disse kollektivene. Det fremstår som et krav om å understøtte oligarkiets jernlov (Michels 1911), agentenes makt over sine prinsipaler.

Vi må så undersøke de områdene der allmennkringkastingen etter Syvertsens oppfatning *ikke bør* ivareta publikums interesser. Innledningsvis er det rimelig å spørre om det virkelig er dette hun mener. Selv Reith hadde jo et slagord om at BBC ikke skulle gi publikum det publikum vil ha, men det publikum ikke visste at det ville ha. Også for ham var følgelig allmennkringkasting lik kringkasting i publikums tjeneste.

Det er i utgangspunktet ingen grunn til tro at Syvertsen er mer katolsk enn paven. Derimot virker det trolig at hun deler Reiths oppfatning. Det hun i så fall mener *bør* skille allmenn fra kommersiell kringkasting, er *premissene* for å betjene publikum. Kommersiell kringkasting er å betjene publikum på mottakernes premisser. Allmennkringkasting *bør* være å betjene publikum på sendernes premisser. Kommersiell kringkasting er etterspørselsstyrt; allmennkringkasting *bør* være tilbudsstyrt. Slik har det også vært, men nå har allmennkringkastingen meldt overgang til publikums premisser og etterspørselsstyring den også. Syvertsen mener trolig at det er dette som visker ut skillelinjen mellom allmenn og kommersiell kringkasting, ikke at begge betjener publikum med sin programvirksomhet.

Hvorvidt betjeningen av publikum er tilbuds- eller etterspørselsstyrt, har konsekvenser for to andre forhold. Det ene gjelder hva slags publikumsinteresser betjeningen skal ivareta. Her går hovedskillet mellom publikums objektive og subjektive interesser. Det andre gjelder retten til å definere kvalitet. Her går hovedskillet mellom produsent- og konsumentsoververenitet.

Etterspørselsstyring er lik tilpasning til publikums *subjektive* interesser. Det er dette som ligger i uttrykket ”å gi publikum det publikum vil ha”. Publikum velger, og det som blir vraket, blir ikke produsert på nytt. Derved blir tilbudet stadig bedre tilpasset etterspørselen. Ved etterspørselsstyring er det også konsumenten som suverent avgjør hva som er kvalitet. Konsumentens definisjon av kvalitet – identisk med Norsk Standard (ISO 9000) – er ”evne til å oppfylle kundens eller brukerens behov og forventninger”. Dette omtales også som ”subjektiv” eller ”opplevd” kvalitet. Den stadige tilpasningen av tilbudet til etterspørselen blir her identisk med en stadig forbedring av produktet – det øker i kvalitet. Etterspørselsstyring gir produsentene en ”constant motivation to excel: Because producers compete with each other to meet consumers’ needs and desires, there is constant pressure to produce new and improved goods and services” (McManus 1994: 3).

Tilbudsstyring i publikums tjeneste er lik ivaretagelse av publikums *objektive* interesser. Med Gudmund Hernes (1975: 34) kan vi si at objektive interesser er lik ”rasjonell atferd i en bestemt rolle”, rasjonalitet forstått som det fordelaktige for en selv. Objektive interesser danner grunnlag for latente interessegrupper (Dahrendorf 1959). Et tilbud basert på publikums objektive interesser forutsetter således at det for produsenten er manifest hva som for konsumenten er latent, hva som er i publikums rasjonelle egeninteresse. Det er dette som ligger i uttrykket ”å gi publikum hva publikum ikke visste at det ville ha”.

Ved tilbudsstyring og kunnskapsasymmetri mellom produsent og konsument er det produsenten selv som suverent avgjør hva som er kvalitet. Produsentens definisjon av kvalitet er ”overensstemmelse med krav og spesifikasjoner”. Dette omtales også som ”objektiv” eller ”ekspertdefinert” kvalitet.

Kvalitet blir gjerne sett på som det avgjørende skillet mellom allmenn og kommersiell kringkasting. Når allmennkringkastingen møter konkurranse, må den derfor ikke la seg forfalle til å adoptere den markedsdrevne kringkastingens kvalitetsbegrep, som fra et ekspertperspektiv ikke er kvalitet i det hele tatt, men *kvantitet* frembrakt ved numerisk tilpasning til publikums dårlige smak. Jf. det norske allmennkringkastingsbegrepets får Sigve Gramstad (1989: 15): ”Allmennkringkastaren kan konkurrere om programkvalitet, medan dei kommersielle kringkastarane konkurrerer om publikumsoppslutning”. At et slikt forfall finner sted, i Norge uttrykt ved at NRK gjennomfører lytter- og seerundersøkelser og lar resultatene styre programpolitikk og målsettinger (som i NRK 2004), synes derfor avgjørende for påstanden om at skillet mellom allmenn og kommersiell kringkasting er opphevet. Allmennkringkastingen aksepterer nå å konkurrere på den kommersielle kringkastingens premisser. I stedet burde den ha tvunget kommersiell kringkasting til å konkurrere på allmennkringkastingens premisser. Jf. Broadcasting Research Unit, som i et mye sitert arbeid hevdet at ”broadcasting should be structured so as to encourage competition in good programming rather than competition for numbers” (BRU 1985: 15).

På ett område vil det imidlertid være konvergens mellom etterspørselsstyringens subjektive og tilbudsstyringens objektive kvalitetsbegrep. Det er der produsentenes ekspertdefinerte kvalitet sammenfaller med ekspertdefinert kvalitet blant publikum. Under slike forhold er det grunnlag for gjensidig respekt. Objektiv og ekspertdefinert kvalitet er da lik ”judgment by peers”.

Konsekvensene av dette for allmennkringkastingens programtilbud skal den britiske nobelprisvinneren i økonomi Ronald Coase ha uttrykt slik: Selv om BBCs programpolitikk ”gave the lower social classes what they ought to have, it gave the educated classes what they wanted” (sitert i Kind & Schjelderup 2007: 58). Dette synes også å være tilfellet for allmennkringkasting på norsk, når ’kringkasting i publikums tjeneste’ defineres som ”ivaretagelse av publikums objektive interesser”.

En fjerde betydning av public servicebegrepet

Syvertsens semantiske analyse av public servicebegrepet er ikke uttømmende. En fjerde betydning er public service som ”offentlig tjeneste”. Den er antydningvis til stede, jf. omtalen av ”den ikke-kommersielle offentlige kringkastingen”, men løftes ikke frem i lyset. Begrepet ”offentlig” viser her verken til offentlige goder eller den offentlige sfære, men til *offentlig sektor*, definert av Norsk Samfunnsleksikon som ”staten, trykdeforvaltningen, fylkeskommuner og kommuner”(Steen & Bojer 1993). På engelsk

nyttes både "the public sector" og "the civil service". Andre begreper med hovedsakelig samme meningsinnhold, er 'public administration', på norsk offentlig forvaltning, og "the executive", på norsk den utøvende statsmakt.

Ut fra denne betydningen kan "public service broadcasting" oversettes med "kringkasting som offentlig tjeneste". Det kan imidlertid også oversettes med Syvertsens begrep "kringkasting i offentlighetens tjeneste", men da med 'offentlighet' definert slik at oversettelsen blir "kringkasting i offentlig sektors tjeneste" eller "kringkasting i offentlig forvaltnings tjeneste". Det Syvertsen kaller "kringkasting i offentlighetens tjeneste", bør i så fall omdøpes til "kringkasting i den offentlige sfæres tjeneste", eller "kringkasting i den offentlige opinions tjeneste".

Med "kringkasting som offentlig tjeneste" må forstås selve den offentlige tjenesteyting overfor landets innbyggere. Med "kringkasting i offentlig sektors tjeneste" må forstås leverandøren av tjenesten. Det sistnevnte begrepet kan virke underlig når leverandøren selv tilhører offentlig sektor. Det er imidlertid slik Syvertsen definerer NRKs rolle, idet hun i en rekke arbeider (eksempelvis Syvertsen 1992, 2003, 2004) har lansert en teori om at NRK mottar privilegier, spesielt lisensinntekter, i bytte mot å yte den utøvende statsmakt tjenester.

Begreper som kringkasting i offentlig sektors eller den utøvende statsmakts tjeneste virker spesielt dekkende for privat, kommersiell allmennkringkasting, eksemplvis TV2. Slik deres konsesjoner er utformet – private forplikter seg til å yte publikum tjenester tilsvarende dem staten selv yter, i bytte mot enerett til tilnærmet riksdekkende reklamesendinger – samsvarer de med et trekk ved New Public Management som forvaltningsmodell, å overlate til private å utføre offentlig tjenesteyting (Jf. f. eks. Busch et al. 2001, 2005).

I sitt arbeid for stortingsmeldingen om kringkasting i en digital fremtid siterer Hans Jarle Kind og Guttorm Schjelderup (2007: 36) BBCs tidligere styreformann Gavyn Davies, som skal ha uttalt at "some form of market failure must lie at the heart of any concept of public service broadcasting". Hvis ikke, "why not leave matters entirely to the private sector".

Imidlertid er det ikke noe krav til offentlige tjenester at de må være public utilities og/eller offentlige goder. Som tidligere konkurransedirektør Egil Bakke (2003: 14) påpekte i sin drøfting av kringkastingsregulering i Norge, er markedsimperfeksjoner ikke den vanligste årsaken til offentlig regulering. "Utgangspunktet er oftere at markedet gir et resultat som de politiske myndighetene ikke liker og heller ikke aksepterer". Vanlige begrunnelser for inngrep er at markedet ikke sørger for tilstrekkelig tilgang på såkalte "merit goods", dvs. goder samfunnets makthavere mener det er viktig at innbyggerne tilegner seg (typisk finkultur), eller at det fører til overproduksjon av mindreverdige goder (typisk massekultur). Til Bakkes eksempler kan føyes goder det er politisk ønskelig å fordele etter behov, men som markedet fordeler etter økonomisk evne (typisk helsetjenester).

Kringkasting lå i Norge under Kirke- og undervisningsdepartementet (KUD) fra statsmonopolet ble opprettet til KUD ble nedlagt. Kirke og skole er verken offentlige goder eller naturlige monopoler, men likevel offentlige tjenester. Ikke på grunn av markedssvikt, men fordi de overlatt til markedet vil produsere resultater som myndighetene (presumptivt også velgerne) ikke liker og heller ikke aksepterer. Kringkasting, derimot, er i Norge en offentlig tjeneste på grunn av markedssvikt. Den ble dels skapt av myndighetene selv, ved å stille krav om at kringkasting må være rikskringkasting, men uansett stilte svikten dem overfor to handlingsvalg, mellom (1) å regulere den

private utøvelse og (2) nasjonalisere hele næringen. I USA, arnestedet for "regulatory capitalism" (Moran 2002, Levi-Faur 2005), ble det første valgt; i Europa, arnestedet for "state capitalism", det andre valgt. Det er vanskelig å tenke seg annet enn at dette skyldes frykt for at overlatt til private ville markedet produsere resultater de politiske myndighetene ville mislike. Sykes-komiteen, sentral i nasjonaliseringen av BBC, sa høyt hva sannsynligvis mange europeiske myndigheter tenkte: "The control of such a potential power over public opinion and the life of the nation ought to remain with the state" (sitert i Scannell & Cardiff 1991, Rolland 2005).

Kirken, skolen og massemediene blir gjerne oppfattet som de tre viktigste institusjonene for sekundærsosialisering, dvs. den prosess hvorved innbyggerne får internalisert de verdier som gjør "individuelle kunder" til "deltakere i et kollektiv av samfunnsborgere", for å nytte Trine Syvertsens formuleringer. Ved å plassere kringkastingsmonopolet under KUD fikk ett og samme departement kontroll med samtlige av de virkemidler staten rådde over for å sosialisere befolkningen. Det etterfølgende departement for kultur og kirke (KKD) mistet skolen (og som nevnt har det midlertidig mistet kirken også), men til gjengjeld har det fått den private allmennkringkastingen.

Innen KKD's domene har sosialiseringsinstitusjonenes relative betydning forskjøvet seg. Kirkens betydning er dramatisk redusert. Derfor er det i dag bred politisk enighet om at statens kontroll med Den norske kirke trygt kan bygges ned. Når selve statskirkeordningen opprettholdes er det snarere av hensyn til kirken enn til staten, jf. det forlik som ble inngått i Stortinget i 2008.

Til gjengjeld har massemedienes betydning dramatisk økt. For KKD betyr dette at allmennkringkasting generelt og NRK spesielt er blitt stadig viktigere. En indikator er den økende betydning som tillegges NRK i de tre refererte stortingsmeldingene. I første melding, *Media i tida* (1992-1993) var NRK "den viktigaste kringkastingsinstitusjonen i landet". I neste melding, *I ytringsfrihetens tjeneste* (2000-2001) hadde NRK rykket opp til landets viktigste mediebedrift. I siste melding, *Kringkasting i en digital fremtid* (2006-2007) har NRK gått helt til topps, "NRK er landets viktigste kulturinstitusjon". I så måte har myndighetene frigjort seg fullstendig fra Trine Syvertsens teori om allmennkringkastingens forfall. Det er også en utvikling som står i skarp motstrid til påstandene fra Syvertsen (2004) og Tanja Storsul (2008) om at myndighetene har oppgradert næringsaspektet og nedgradert kulturaspektet ved kringkasting som premisser for regulering av virksomheten (en utførlig kritikk av teorien om et paradigmeskifte fra kultur til økonomi, er Rolland 2008).

Modellen for NRK som statlig sosialiseringsinstrument hentet KKD fra instrumentet som departementet permanent har mistet, skolen. Dette fremgår spesielt tydelig av KKD's forslag til allmennkringkastingsplakat for NRK (St.meld. nr. 6 for 2007-2008). Forslaget er, om ikke ordrett, så i hvert fall innholdsmessig identisk med formålsparagrafen for skolen, slik den fremgår av opplæringsloven. Således skal skolen gi elevene god allmennkunnskap, slik at de blir "gagnlege og sjølvstendige menneske i heim og samfunn". NRK skal oppfylle demokratiske, sosiale og kulturelle behov i samfunnet. Skolen skal utvide elevenes kjennskap til de demokratiske ideene; NRK skal fremme mulighetene for å delta aktivt i demokratiet. Skolen skal fremme forståelse av de kristne og humanistiske grunnverdiene; NRK skal fremme forståelsen mellom ulike samfunnsgrupper. Skolen og NRK skal begge formidle den nasjonale kulturarven. Skolen skal gi innføring i den vitenskapelige tenke- og arbeidsmåten; NRK skal være kilde til refleksjon, opplevelse og kunnskap. Skolen skal "fremje menneskeleg likeverd og likestilling, åndsfridom og toleranse, økologisk forståing og internasjonalt medansvar". NRK skal "bidra til

økt kunnskap om internasjonale forhold blant befolkningen og derigjennom fremme forståelse mellom folkegrupper". Etter høringsrunden fikk plakaten et symptomatisk tillegg: "NRK skal bidra til utdanning og læring, herunder tilby innhold tilrettelagt for skoleverket" (St.meld. nr. 6 for 2008-2009).

I 1990 skrev Trine Syvertsen at "en ting var sikkert": allmennkringkastingen "kunne ikke gå tilbake til utgangspunktet og støtte seg til opprinnelige verdier som folkeopplysning og dannelse". Allmennkringkastingsplakaten viser at dette er en oppfatning mediepolitikerne ikke deler. Plakaten fremstår imidlertid ikke som tilbakevending til fortiden, men snarere som et uttrykk for hva politikere alltid har forventet av NRK.

Særlig mellom *grunnskolen* og kringkastingen som statlige sosialiseringsinstrumenter er det imidlertid en avgjørende forskjell. Grunnskolen er obligatorisk, eksponeringen for de verdier staten ønsker å overføre er ikke et tilbud, men et påbud. Konsum av NRKs programtilbud, derimot, er basert på frivillighet. Blir tilbudet valgt bort, vil ingen verdioverføring finne sted.

Også under kringkastingsmonopolet fantes det en form for valgfrihet, det var mulig å slå av. Monopolet sikret da at innbyggerne ikke i stedet lot seg eksponere for verdier utenfor de politiske myndighetenes kontroll. Monopolet ga myndighetene defensiv kontroll med verdioverføringen, men ikke offensiv kontroll. Jf. at et hovedformål med BBCs monopol "was to prevent British listeners from hearing programmes which did not conform to the programme policy of the British Broadcasting Corporation" (Coase 1950: 186).

Etter at "landets viktigste kulturinstitusjon" er blitt en konkurransebedrift, har myndighetene verken defensiv eller offensiv kontroll. Ikke bare kan innbyggerne velge bort de verdier myndighetene søker å overføre ved hjelp av NRK. De kan også velge i stedet å tilegne seg andre verdier, levert av andre kringkastere. Spesielt har myndighetene fryktet at innbyggerne skal tilegne seg verdier levert av utenlandske kringkastere. Frykten for utenlandsk kulturimperialisme var åpenbart stor da de skrev *Media i tida*. Slik frykt reflekterer selve kjernen i statsmaktens selvforståelse, statens suverenitet både i forhold til utlandet og til indre maktgrupperinger (Østerud 1993).

I en konkurransesituasjon er det ikke tilstrekkelig at NRK formidler verdier myndighetene ønsker å internalisere i befolkningen. Det er også nødvendig at NRK formidler dem på en slik måte at NRKs tilbud blir valgt, og konkurrerende tilbud valgt bort. *Verken* defensiv eller offensiv kontroll må snus til både defensiv og offensiv kontroll. Muligheten for å velge bare defensiv kontroll bortfalt med oppløsningen av kringkastingsmonopolet. I den utstrekning også NRKs konkurrenter har vært underlagt forpliktelser som allmennkringkastere, har imidlertid myndighetene hatt en andre forsvarsskanse. Med det analoge bakkenettet har den vært sikker på riks nivå, usikker i den 70 prosents andelen av befolkningen som har mottatt kringkastingsignalene over satellitt og kabel. Med det digitale bakkenettet blir den andre forsvarsskansen usikker på riks nivå også.

I en konkurransesituasjon er det NRK som står uten valgfrihet. For å oppfylle sine forpliktelser om å overføre til innbyggerne hva myndighetene anser for samfunnets grunnleggende demokratiske og kulturelle verdier, må NRK *offensivt* skaffe seg størst mulig publikumsopplutning om sitt programtilbud, *defensivt* skaffe seg høyest mulig publikumsandel i forhold til konkurrentene. At det defensive anses som politisk viktigst, nå som i monolets dager, fremgår av de stadig fremsatte krav om at NRK må oppvise høy markedsandel for å forsvare lisensen.

Dette betyr at for å lykkes, må NRK akseptere å innrette programtilbudet etter publikums etterspørsel, akseptere publikums suverene rett til å avgjøre hva som er kva-

litet, akseptere at opplevd kvalitet er viktigere enn kvalitet forstått som samsvar med ekspertkrav, akseptere at kvantitet (publikumsoppslutning) er en indikator for kvalitet. NRK må – som det heter i KKD's allmennkringkastingsplakat – ”formidle samme type tilbud som også tilbys av kommersielle aktører, men bør etterstrebe å tilføye sitt tilbud et element av økt samfunnsverdi i forhold til det kommersielle tilbudet”.

Formålet med kommersiell kringkasting er å levere publikum til annonsørene. For å ha en vare å levere, må kommersiell kringkasting tilby program som publikum etterspør. Formålet med allmennkringkasting er å levere publikum til myndighetene. For å ha en vare å levere, må allmennkringkasting tilby program som publikum etterspør. Kommerisiell og allmenn kringkasting har nøyaktig samme oppgave. Løsningen på oppgaven vil imidlertid ikke være identisk.

I 2008 konverterte også Trine Syvertsen til denne oppfatningen. I en artikkel med den triumferende tittelen *Allmennkringkasting i krise – not?* lot hun NRKs store seeropplutning være avgjørende for å konstatere at allmennkringkastingen klarer seg som aldri før. Ut fra resonnetet i 1990 skulle dette være den avgjørende bekreftelsen på dens forfall. Det var Syvertsen fullstendig klar over, og skyndte seg med å tillegge at NRKs suksess ikke skyldes forflating av programtilbudet. Hennes nye kriterium for å kunne fastslå dette, var at *publikum* synes programmene er gode. Hun så ikke bort fra at ”kritikere” kan mene at NRK ”over tid har redusert kvaliteten”. ”Om referansepunktet derimot er oppfatningen i den befolkningen NRK faktisk er satt til å betjene, må kvaliteten sies å være høy” (s. 216).

Konvertittens begeistring over NRKs publikumssuksess gir grunn til å spørre om det standpunkt hun inntok i 1990 virkelig var prinsipielt, eller egentlig bunnet i frykt for at NRK skulle tape kampen om seerne når selskapet fikk konkurranse. Frykten for publikums individuelle bruk av sin valgfrihet var i så fall det som drev Syvertsen til å definere ’public service’ slik at oppgaven for ”public service broadcasting” ble å understøtte ”kollektivet av samfunnsborgere” fremfor publikum som ”individuelle konsumenter”.

Syvertsens formål med sin siste artikkel er å frigjøre medieforskningen fra en kriseforståelse hun hevder at hun selv alltid har opplevd som overdreven (2008: 213). Hun ironiserer over alle som har tegnet ”dystre og skjebnesvangre” bilder av allmennkringkastingens fremtid, og fortrenger så vel sin egen artikkel *Public television in crisis* (1991) som sin semantiske analyse av public servicebegrepet.

De politiske myndighetene bør kvitte seg med den definisjonen av ’allmennkringkasting’ som sprang ut av den kriseforståelse Syvertsen ikke lenger vedkjenner seg. Anledningen til dette gis av det store teknologiskiftet for kringkasting, innføringen av det digitale bakkenettet.

Det digitale bakkenettet

Høsten 2007 startet innføringen av det digitale bakkenettet. Når den er fullført, vil kringkasting ikke lenger være ”a public utility”. Riktignok blir det ikke fri etableringsrett, men antall etableringer blir mer enn tilstrekkelig til å sikre at *konkurransen* vil ha den effekt som tilsiktes med offentlig regulering av ”utilities”. I St.meld. nr. 30 (2006-2007) trekkes konsekvensen av dette: ”Etter departementets syn faller derfor grunnlaget for å stille individuelle programvilkår i konsesjon til enkeltkonsesjonærer bort med overgangen til digital distribusjon av fjernsyn” (s. 57).

Etter innføringen av det digitale bakkenettet vil kringkasting heller ikke lenger være et offentlig gode. Digitalisering opphever den analoge distribusjonens forutsetning om

fri mottaksrett, dvs. muligheten for å konsumere ethvert tilbud hvis spredning i eteren tilfeldigvis når frem til ens mottakerapparat. Ved digitalisering krypteres signalene slik at tilbyder oppnår adgangskontroll. Det digitale bakkenettet fullfører således prosessen som satellitt- og kabel distribusjon av radio- og fjernsynssignalene påbegynte. Uansett distribusjonsform blir kringkasting et *ekskluderende* massemedium.

Etter innføringen av det digitale bakkenettet kan kringkasting fortsatt være en offentlig tjeneste. Det vil da være en tjeneste de politiske myndighetene velger å tilby i konkurranse med lignende private tjenester, ikke en tjeneste de må tilby for å motvirke markedssvikt. Det vil være en tjeneste de tilbyr fordi de forventer at markedet vil føre til resultater de ikke liker og derfor heller ikke aksepterer. Avgjørende for den offentlige kringkastingstjenestens fremtid blir derfor i hvilken utstrekning *velgerne* deler myndighetenes oppfatning.

Referanser

- Bakke, Egil (2003) *Regulering av kringkasting i Norge*. Forskningsrapport 5/2003. Sandvika: Handelshøyskolen BI.
- BRU (1985) *The Public Service Idea in British Broadcasting*. Broadcasting Research Unit. London. British Film Institute.
- Busch, Tor et al (2001, 2005) *Modernisering av offentlig sektor*. 1. utgave: New Public Management i praksis. 2. utgave: Utfordringer, metoder og dilemmaer. Oslo: Universitetsforlaget.
- Coase, Ronald H. (1950) *British Broadcasting. A Study in Monopoly*. London: Longmans, Green & co.
- Coase, Ronald H. (1974) 'The Lighthouse in Economics', *Journal of Law and Economics* 17 (2): 357-376.
- Dahl, Hans Fredrik (1973) 'Når grensene krysses. En introduksjon til massekommunikasjon', i Hans Fredrik Dahl (red.) *Massekommunikasjon*, s. 11-37. Oslo: Gyldendal.
- Dahl, Hans Fredrik [1975](1999) *Hallo – hallo! Kringkastingen i Norge 1920-1940*. Oslo: Cappelen.
- Dahl, Hans Fredrik (1978) 'Statens kringkastingsmonopol – en økonomisk tolking', i Rune Slagstad (red) *Om staten*, s. 118-135. Oslo: Pax.
- Dahrendorf, Ralf (1959) *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford: Stanford University Press.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Books.
- Gramstad, Sigve (1989) *Kringkasting i folkets teneste*. Publikasjon nr. 17. Volda: Møre og Romsdal distrikthøgskule.
- Habermas, Jürgen [1962](1971) *Borgerlig offentlighet*. Oslo: Gyldendal.
- Hallin, Daniel C. & Paolo Mancini (2004) *Comparing Media Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hernes, Gudmund (1975) *Makt og avmakt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holcombe, Randall G. (1997) 'A Theory of the Theory of Public Goods', *Review of Austrian Economics* 10(1) 1-22.
- Høyer, Svennik (1995) *Pressen mellom teknologi og samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Keane, John (1991) *The Media and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Kind, Hans Jarle & Guttorm Schjelderup (2007) *Mediemarked og mediepolitikk*. Utrykt vedlegg til St.meld. nr. 30 (2006-2007). Bergen: Norges Handelshøyskole.
- Levi-Faur, David (2005) 'The Global Diffusion of Regulatory Capitalism', *The Annals of The American Academy of Political and Social Science* 598, March: 12-32.
- Manin, Bernard (1997) *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mathisen, Kjell Olav (1982) 'Kabel-TV, det nye kringkastingsmonopolet', *Dagbladet* 11.5.
- McManus, John (1994) *Market-driven Journalism: Let the Citizen Beware?* Thousand Oaks-London-New Delhi: SAGE Publications.
- Medietilsynet (2008) *Utredning om muligheten for individuelt abonnentvalg i kringkastings- og kabelnett*. Oktober. www.medietilsynet.no
- Michels, R. (1911) *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Leipzig: Klinkhardt.
- Moran, Michael (2002) 'Understanding the Regulatory State', *British Journal of Political Science* 32: 391-413.
- NOU 1982: 34 *Kabel-fjernsyn*. Kultur- og vitenskapsdepartementet.
- NOU 1999: 27 *Ytringsfrihed bør finde Sted*. Forslag til ny Grunnlov § 100. Justis- og politidepartementet.

- NRK (2004) *Noe for alle. Alltid*. Overordnet strategi for NRK 2002-2006.
- Popper, Karl (1945) *The Open Society and its Enemies*. London: Routledge.
- Reith, John C. W. (1924) *Broadcast over Britain*. London: Hodder and Stoughton.
- Rokkan, Stein (1966) 'Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism', i Robert A. Dahl (red.) *Political Oppositions in Western Democracies*, s. 70-115. New Haven: Yale University Press.
- Rolland, Asle (2005) 'Establishing Public Broadcasting Monopolies: Reappraising the British and Norwegian Cases', *Media History Monographs* 8: 1 (2005-2006).
- Rolland, Asle (2007) 'The Norwegian Editors' Code: The Magna Carta or the King's Mirror to Become Public Law?', *Communication Law and Policy* 12(1): 1-35.
- Rolland, Asle (2008) 'Norwegian Media Policy Objectives and the Theory of a Paradigm Shift', *Journal of Communication* 58(1): 126-148.
- Rolland, Asle & Helge Østbye (1986) 'Breaking the Broadcasting Monopoly', in *New Media Politics. Comparative Perspectives in Western Europe*, 115-129. The Euromedia Research Group, edited by Denis McQuail and Karen Siune. London: SAGE Publications.
- Rønning, Helge (2007) 'Broadcasting Regulation vs. Freedom of Expression and Editorial Independence', *Nordicom Review*, Jubilee Issue, p. 9-19.
- Samuelson, Paul A. (1954) 'The Pure Theory of Public Expenditure', *Review of Economics and Statistics* 36 (November): 387-389.
- Scannell, Paddy & David Cardiff (1991) *A Social History of British Broadcasting. Volume One 1922-1939. Serving the Nation*. Oxford: Basil Blackwell.
- Schudson, Michael (2001) 'The Objectivity Norm in American Journalism', *Journalism* 2(2): 149-170.
- Siebert, Fred [1956] (1974) 'The Libertarian Theory', in Fred S. Siebert, Theodore Peterson & Wilbur Schramm: *Four Theories of the Press*, s. 39-71. Urbana: University of Illinois Press.
- Steen, Anton & Hilde Bojer (1993) 'Offentlig sektor', in Hilde Bojer et al. (red.): *Norsk Samfunnsleksikon*, p. 295. Oslo: Pax.
- Storsul, Tanja (2008) 'Bakkenettet og –allmennkringkastinga'. *Norsk medietidsskrift* 15(1): 38-56.
- St.meld. nr. 32 (1992-1993) *Media i tida*. Kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 57 (2000-2001) *I yttringsfrihetens tjeneste*. Kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital fremtid*. Kultur- og kirkedepartementet.
- St.meld. nr. 6 (2007-2008) *NRK-plakaten. 'Noe for alle. Alltid'*. Kultur- og kirkedepartementet.
- St.meld. nr. 6 (2008-2009) *NRK-plakaten – NRKs samfunnsoppdrag*. Kultur- og kirkedepartementet.
- Syvvertsen, Trine (1990) 'Kringkasting i 1990-åra: Hvem er mest 'public service'?', i Ulla Carlsson (red.) *Medier, människor, samhälle*, s. 183-195. Göteborg: Nordicom. <http://home.chello.no/~trine.syvvertsen/PSB/anita.htm>. Nedlastet 11.7.08.
- Syvvertsen, Trine (1991) 'Public Television in Crisis. Critiques Compared in Norway and Britain', *European Journal of Communication* 6: 95-114.
- Syvvertsen, Trine (1992) *Public Television in Transition: A Comparative and Historical Analysis of the BBC and the NRK*. PhD. Diss. Centre for Mass Communication Research, University of Leicester, Levende Bilder 5/92, Oslo: KULT/NAVF. <http://www.media.uio.no/personer/trinesy/PHD1-4.html>
- Syvvertsen, Trine (1999a) 'Hva kan begrepet 'public service' brukes til?', i Ulla Carlsson (red.) *Public service TV: Nordiska medieforskare reflekterar*, s. 7-14. Göteborg: Nordicom.
- Syvvertsen, Trine (1999b) 'The Many Uses of the 'Public Service' Concept', *Nordicom Review*, 20(1): 5-12.
- Syvvertsen, Trine (1999c) 'Allmennkringkasting som mediepolitisk mantra', *Dagens Næringsliv*, <http://home.chello.no/~trine.syvvertsen/DN/kronikk.htm>. Nedlastet 6.4.02.
- Syvvertsen, Trine (2003) 'Challenges to Public Television in the Era of Convergence and Commercialization', *Television and New Media* 4(2): 155-175.
- Syvvertsen, Trine (2004) *Mediemangfold*. Kristiansand: IJ-forlaget.
- Syvvertsen, Trine (2008) "Allmennkringkasting i krise – not!" *Norsk medietidsskrift* 15 (3): 211-235.
- Waldahl, Ragnar, Michael B. Andersen & Helge Rønning (2002) *Nyheter først og fremst*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østerud, Øyvind (1993) 'Stat', i Hilde Bojer et al (red.) *Norsk Samfunnsleksikon*, s. 396-397. Oslo: Pax.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad & Per Selle (2003) *Makten og demokratiet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

