

Public Service Broadcasting i et økonomisk perspektiv

Af Anders Henten, Knud Erik Skouby og Reza Tadayoni,
Center for Tele-Information, Danmarks Tekniske Universitet

1. Indledning

Både den bredere offentlige debat og den akademiske forskning vedrørende public service broadcasting¹ har i Danmark overvejende handlet om indholdssiden – om programtyper og kvalitet, herunder den indflydelse, som kommercielle kanaler har på indholdet. Kun i mindre omfang har der været en offentlig debat om finansieringen af public service broadcasting, og forskningen har ikke fokuseret på broadcast-økonomi.

I USA er der en længere tradition for forskning i broadcast-økonomi, og blandt de europæiske lande har der især i UK været en del politisk diskussion om finansiering af public service broadcasting.² Efter oprettelsen af TV 2, der har reklamer som den væsentligste del af sit finansieringsgrundlag, har der også i Danmark været en vis offentlig opmærksomhed omkring de danske public service broadcasteres økonomi, og den er øget ifm. det seneste medieforlig.

Broadcasting har gennemgået en radikal udvikling i løbet af de seneste par årtier: fra et system baseret på en enkelt (TV) eller enkelte (radio) kanaler til et system med mange kanaler, hvor den til rådighed stående transmissionskapacitet er kraftigt ekspanderet ved introduktion og udvikling af satellit- og kabelsystemer; fra analog teknologi til digitalisering, hvor selve indholdet og den måde,

hvorpå mediet traditionelt bliver anvendt, er under stadig massiv udvikling. Disse ændringer har sammen med ændringer i det politiske og økonomiske set-up og fremvæksten i et konvergerende medielandskab banet vejen for nye typer markeder, og for at nye aktører træder ind på broadcasting-markedet.

Den teknologiske udvikling har endvidere muliggjort udviklingen af mere regulære sælger-køber-forhold mellem udbydere og slutbrugere, således at kun de, der betaler for de enkelte tjenesteydelser, får mulighed for at bruge dem. Broadcasting forvandles hermed tendentielt fra et offentligt gode til et privat gode, og nye økonomiske modeller og betalingsformer kan anvendes til at finansiere tjenesten.

Disse forandringer har medført, at der stilles spørgsmålstejn ved berettigelsen af public service broadcasting. Spørgsmålet lyder: når nu det er muligt for mange aktører at begå sig på markedet, og når disse aktører kan sælge deres tjenester til slutbrugerne enkeltvis, og broadcasting kan betragtes som et privat gode, hvorfor skal man så vedligeholde en public service broadcasting udenfor de regulære markedsmekanismer? Nærværende artikel diskuterer denne problemstilling og analyserer endvidere finansieringsspørgsmålet, først teoretisk og derefter på et mere praktisk niveau.

2. Velfærdsøkonomi og public service broadcasting

2.1. Velfærdsøkonomi

Teoridannelsen omkring det ikke særlig præcist afgrænsede område, der går under betegnelsen »velfærdsøkonomi«, er opstået ud fra to hovedtyper af overvejelser i forbindelse med, at det på et tidligt tidspunkt i den »moderne« økonomiske diskussion stod klart, at visse aktiviteter var samfundsmæssigt nyttige selvom de ikke var individuelt profitable.³ Det blev derfor set som en nødvendighed, at disse aktiviteter organiseredes på samfundsmæssigt plan. Den ene type overvejelser kan ses som starten på en positiv velfærdsteoretisk tradition med vægt på diskussion af generelle produktionsbetingelser, den anden som starten på en normativ diskussion af den samfundsmæssige ressourcefordeling.

Den førstnævnte har som udgangspunkt, at der er en fælles, samfundsmæssig interesse i forsyningen af visse goder, der har en særlig karakter som offentlige goder, hvilket betyder, at produktion og/ eller fordeling ikke hensigtsmæssigt sker via markedet. Den anden har et eksplicit, historisk normativt udgangspunkt, idet betragtningen er, at alle har ret til en vis, basal forsyning med varer/ goder. Overvejelser af begge typer kan allerede findes hos Adam Smith,⁴ der på den baggrund anerkendte behovet for statslig indblanding i produktion eller levering af varer/ goder på visse områder som retsvæsen, forsvar og undervisning.⁵

Disse overvejelser introducerede samtidig det, der med tiden har udviklet sig til et centralt problemkompleks i moderne økonomisk teori og ikke mindst i dens udmøntning i økonomisk politik: Hvordan fastlægges »visse områder«, og hvor mange ressourcer skal der bruges på dem? – et problemkompleks som teoretisk har været snævert sammenhængende med diskussioner om markedets effektivitet

– eller manglen på samme udfoldet som teorier om markedssvigt.

2.1.1. Fra Pareto til Samuelson

I den tidligste udvikling af den egentlige velfærdsøkonomiske teoritradition – der ofte ses som grundlagt med den italienske ingeniør/ økonom V. Pareto's værker, skrevet omkring 1900 – indgår behovet for offentlig produktion og indgreb i den primære økonomiske aktivitet imidlertid ikke som en eksplicit diskussion. Hermed forsvinder den klare opdeling mellem de to typer betragtninger. Smith's historisk baserede »nødvendighedsbetragtning« erstattes af en formel »nyttebetragtning«, der under givne forudsætninger inkorporerer den samfundsmæssige ressourceallokering og den individuelle »tilfredshed« i en effektiv ligevægtsløsning,⁶ idet ingredienserne er effektiv udveksling af goder, effektiv produktion og velfærdsoptimum, defineret ud fra nyttefunktioner. Dermed forsvandt den eksplicit historisk baserede normative tradition stort set ud af velfærdsteorien.

Pareto-optimalitet (en tilstand hvor det ikke er muligt at stille en person bedre uden at forringe en andens status og vise versa) er generelt det foretrukne normative kriterium i økonomisk teori, da det kan vises, at under ideelle betingelser vil markeder med fuldkommen konkurrence ende i en Pareto-optimal situation, forudsat at individer maksimerer deres nytte og virksomheder deres profit.

Det kan endvidere vises, at disse ideale betingelser bl.a. udelukker eksternaliteter, offentlige goder og informationssvigt.⁷ Det er denne tætte forbindelse til resultaterne på et fuldkommen konkurrencemarked, der har gjort Pareto-optimalitet til det foretrukne normative kriterium. Det har bl.a. betydet, at situationer, hvor der ikke hersker Pareto-optimalitet, beskrives under den samlende overskrift markedssvigt. En stor del af teorien vedrørende velfærdsøkonomi og offentlige finanser er udviklet med henblik på at beskri-

ve årsager og mekanismer i markedssvigt, og hvad der eventuelt kan gøres for at afhjælpe dette svigt.

Offentlige goder kan ses som »genindført« i velfærdsteorien med A.C. Pigou's diskussion af eksternaliteter⁸. Her etableredes staten som en udenforstående agent, der via skatter eller subsidier kan medvirke til at neutralisere effekten af eksternaliteter og dermed genskabe effektivitet i »Pareto-forstand«. Pigou's tilgang er således en ikke-normativ analyse, der kan begrunde f.eks. tilskud til aktiviteter med positive eksternaliteter, idet det normative element først introduceres med beslutning om at fremme givne eksternaliteter. Den umiddelbare – praktisk anvendelige – logik i Pigou's tilgang blev imidlertid kraftigt angrebet af bl.a. R.Coase, der bl.a. anholdt grundlaget for at afgøre, hvilke eksternaliteter, der er positive.⁹

Det var først med Paul Samuelson's analyser i 1950'erne af offentlige goder, at disse og deres relation til andre goder blev inddraget i den formaliserede velfærdsteoretiske diskussion.¹⁰ Samuelson formulerede en teoretisk løsningsmodel for det ovenfor nævnte centrale prioriteringsproblem. Samuelson præciserede prioriteringsproblemet i tre spørgsmål:

- a) Hvordan kan man analytisk definere offentlige goder?
- b) Hvordan kan man bestemme den optimale ressourceallokering til produktion af sådanne goder?
- c) Hvordan kan man fastlægge et effektivt og retfærdigt system til finansiering af den offentlige sektor?

Det er specielt behandlingen af det sidste spørgsmål som er vigtigt i forbindelse med problemstillingen i denne artikel:

Ressourcerne til de private goder allokeres gennem fuldkommen konkurrence, hvad der via en traditionel udledning fører til, at for-

brugerpriser er lig med produktionspriser. Disse ligevægtsbetingelser må ikke forvrides af beskatning til finansiering af det offentlige gode. Det antages derfor, at ressourceallokeringen til offentlige goder gennem en ikke specificeret beslutningsprocedure tilfredsstiller effektivitetskriteriet samt maksimeringen af den samfundsmæssige velfærdsfunktion, og at den finansieres gennem en forbrugs- og indkomstafhængig »lump sum« skat.

Samuelson's bidrag gav i første omgang anledning til diskussion af situationer med rene offentlige og rene private goder. Det blev generelt anset for oplagt, at rene offentlige goder skulle tilvejebringes ved offentlig foranstaltning, men der blev stillet spørgsmål ved, hvor udbredte rene offentlige goder i realiteten er, idet der ofte vil være en vis rivalisering i forbruget samt geografiske tilgængelighedsproblemer. Begge modifikationer har givet baggrund for en righoldig diskussion. Broadcasting er imidlertid et af de klare eksempler på ikke-rivalisering og almen tilgængelighed, således at Samuelson-modellens grundbetingelser er opfyldt, og den giver optimalitetsbetingelser for ressource-allokering til broadcast som offentligt gode.

2.1.2. Rawls og Sen

Den eksplicit normative velfærdstradition, som tillægger alle individer en historisk betinget ret til en vis minimumsforsyning med goder (jf. Adam Smith), har stort set været fraværende i den teoretiske velfærdslitteratur, som overvejende har været baseret på neoklassisk økonomisk teori. Diskussionen har i højere grad foregået under overskriften socialpolitik – uden at denne disciplin nødvendigvis er skarpt afgrænset fra velfærdsøkonomi. Fra 1970'erne er der imidlertid fremkommet en litteratur, der skriver sig ind i diskussionen vedrørende minimumsrettigheder, idet den betjener sig af det velfærdsøkonomiske grundbegreb, Pareto-optimalitet, men også analyserer kvaliteten af de forskellige ligevægtssituationer. Her skal kort

diskuteres to repræsentanter for denne tendens, John Rawls og Amartya Sen, der dog næppe kan siges at repræsentere en fælles tradition.

John Rawls redefinerer Pareto-optimalitet til at være baseret ikke på enkeltindivider, men på »repræsentative individer«, således at en struktur er effektiv, hvis og kun hvis den ikke kan ændres til fordel for et repræsentativt individ uden at være til ulempe for et andet repræsentativt individ. Konstruktionen bruges bl.a. til at diskutere det økonomiske systems evne til at frembringe »primære goder«, dvs. goder som enhver rationel person må forventes at ønske sig.¹¹ Analysen anvendes af Rawls til at argumentere for offentlige indgreb, der sikrer, at resultaterne af den økonomiske proces bliver retfærdige og fair. Rawls' analyser har affødt en omfattende teoretisk debat, men hans begrundelser for indgreb, der sikrer »primære goder«, har vist sig vanskelige at underbygge empirisk.¹²

Amartya Sen har i en række værker siden 1982 diskuteret lignende problemstillinger under anvendelse af andre termer og et mere stringent, traditionelt økonomisk begrebsapparat.¹³ Dog afviser Sen både grundlaget for den traditionelle velfærdsøkonomi og Rawls interesse for fordeling af ressourcer, til fordel for sikring af individets »funktionsrum«, der sikrer dets evne (capability) til at fungere. Ifølge denne diskussion bliver det vigtigt at skelne mellem offentlige indgreb, begrundet i markedssvigt, og indgreb, der positivt sikrer vigtige ydelser.

2.1.2.1. Kapabiliteter og public service broadcasting

Den normative argumentation for velfærdsstaten og dens aktiviteter, der bl.a. er fremført af John Rawls og Amartya Sen, bygger på, at nogle grundlæggende rettigheder bør sikres alle individer, og at markedet ikke nødvendigvis vil klare dette. Ovenfor er det med afsæt i Samuelson's model diskuteret, at rene

offentlige goder er kandidater til en sådan sikring. Argumentationen bygger på argumenter omkring markedssvigt og udsiger ikke noget om, at alle goder med karakter af offentligt gode bør sikres på denne måde – ligesom markedssvigt af andre årsager kan begrunde indgreb. I nærværende sammenhæng er det interessant, om der er selvstændige argumenter for, at broadcasting bør tilgodeses. Markedssvigt på området har ofte ført til, at opbygning af national broadcasting er sikret ved eneret/ monopol. Her skal det diskuteres om der er særlige argumenter for at sikre broadcasting – eventuelt national broadcasting – som public service.

Sen tager i sin argumentation udgangspunkt i den problemstilling, som er lige så gammel som velfærdsteorien – og stadig ikke er afklaret – hvordan velfærd skal måles og defineres. Sen argumenterer for, at alle normative samfundsmæssige teorier, som har overlevet »tidens test«, har haft lighed »i en eller anden forstand« som mål. Han gør opmærksom på, at de argumenter, som har været fremført mod lighedsmålene, traditionelt har taget form af argumenter for lighed i anden forstand, f.eks. frihed i modsætning til indkomst. Dette fører ham til at understrege, at man må være klar i afgrænsningen af det rum, hvori der argumenteres for lighed. Et sådant såkaldt »funktionsrum« definerer, hvad et individ »sætter pris på«. Man kan her fokusere enten på faktiske funktioner eller sættet af alternativer, der er til rådighed. Det sidstnævnte aspekt, der omfatter potentielle valg, kalder Sen »kapabiliteter«. For Sen er det vigtigt at trække diskussionen af velfærdsstatens mål væk fra fokus på, hvad den enkelte »sætter pris på« eller gør, til fokus på, hvad man sætter den enkelte i stand til at gøre. Det er dette fokus på den potentielle mulighed, som er kernen i kapabilitetsbegrebet og en afgørende forskel til f.eks. Rawls' primære goder, som sætter fokus på den enkeltes behov.

Sen's argumentation har – i det omfang den accepteres – afgørende betydning for broadcasting's status i en velfærdsstatssammenhæng. Men Sen's argumenter for kapabiliteter som et centralt velfærdsbegreb løser i sig selv ikke det traditionelle prioriteringsproblem, der her tager form af et valg mellem eller hierarkisering af hvilke kapabilitetsaspekter, der bør tilgodeses. Her som i andre velfærdsmodeller kommer man ikke udenom etablering af en beslutningsproces, der tildeler kapabiliteterne vægte som led i en rangordning. Sen argumenterer for, at det må ske i en åben, konsensuskabende proces, og at dette kombineret med kapabilitetsbegrebet etablerer en acceptabel beslutningsproces.

Med henvisning til Adam Smith (jf. citat i begyndelsen af kapitlet) argumenterer Sen endvidere for, at det er muligt at opstille en objektiv beskrivelse af minimumssættet af nødvendighedsgoder i et givet samfund.¹⁴ Der er formodentlig bred enighed om, at adgang til information og kommunikation er en afgørende nødvendighed i det moderne samfund. Men kapabilitets-tilgangen sætter fokus på, at adgang til information ikke er tilstrækkelig. Man må også se på de muligheder, der reelt stilles til rådighed og individernes evne til at udnytte mulighederne. Tilgangen gør det endvidere muligt og oplagt at diskutere forskellige potentielle anvendelser af broadcasting og til at analysere, hvorfor potentialer, der gøres tilgængelige, ikke udnyttes. Broadcasting kan i den forstand bidrage til helt forskellige »funktioner«. Et program, der behandler politiske spørgsmål, kan bidrage til »funktionen«, deltagelse i det politiske liv. Andre programmer kan bidrage til generel folkeoplysning, uddannelse af givne grupper eller opbygning af national kultur og politisk konsensus.¹⁵

Pointen er, at der inden for den udviklede forståelsesramme kan foretages en vurdering af, hvordan broadcasting-mediet bidrager til brugernes »funktion« og dermed til deres

velfærd. Ud fra dette kan der argumenteres for public service broadcasting som en nødvendighed, i det omfang markedsførte ydelser ikke, eller ikke i tilstrækkeligt grad, tilgodeser højt vægtede kapabiliteter. Udfra denne argumentation kan behovet for public service broadcasting specificeres udover et vanskeligt håndterligt kvalitetskriterium. Der åbnes endvidere for en struktureret diskussion af den mest hensigtsmæssige organisering af public service broadcasting. Organisationsformen skal sikre, at højt vægtede kapabiliteter tilgodeses, og at vægtningen overvåges og udvikles. Dette kræver en type organisation, men ikke nødvendigvis en traditionel broadcaster – organisationen skal blot være i stand til at sørge for, at de relevante tjenester udvikles og er generelt tilgængelige.

2.2. Markedsfejl

Dette delafsnit omhandler markedsfejl. Markedsfejl er svigt i markedets mekanismer, som bevirker, at det ikke automatisk vil tilnærme sig en situation med fuldkommen konkurrence, som ifølge den neo-klassiske velfærdsteori vil indebære velfærdsoptimering, jf. ovenstående diskussion om Pareto-optimalitet. Der er således tale om et specifikt teoretisk begreb og ikke om »fejl« i almindelighed. Hvis et marked med markedsfejl overlades til selvorganisering, vil der således blive tale om velfærdstab – set i forhold til en teoretisk optimal situation.

Dette betyder ikke nødvendigvis, at statslige indgreb i markedet er påkrævede. Der findes mange markeder (produktområder), hvor markedsfejl kan identificeres, uden at man af den grund griber til statslig intervention. Men det betyder, at der er nogle forhold, som vil påvirke markedets organisering – ofte i en samfundsmæssig negativ retning – hvis der ikke gøres noget ved det. Som det vil blive vist i forbindelse med broadcasting-området kan der findes andre løsninger end statslig intervention, hvor man eksempelvis ikke sælger selve broadcast-produktet direkte til slut-

brugerne, men hvor man sælger reklametid og dermed kan siges at »sælge« publikum til de, som ønsker at nå publikum med deres reklame.

Det bør ligeledes understreges, at markedsfejl langt fra er de eneste faktorer, som kan begrunde eller forklare statsindgreb. Ofte spiller politiske, ideologiske, kulturelle og magtmæssige faktorer en vigtigere rolle for den samfundsmæssige organisering af forskellige produktområder og kan således være med til at påvirke markedernes karakter og de produkter, der udbydes og efterspørges. Men forekomsten af markedsfejl indgår i den samfundsmæssige helhed og kan være med til at danne baggrund for statslig regulering. Endelig skal det nævnes, at »reguleringsfejl« er en risiko i den forstand, at statslige indgreb kan gøre større skade end gavn ved eksempelvis at føre til skævvridninger på et felt, når fejl korrigeres på et andet – eller simpelthen ved at samfundsmæssige aktører sætter egne særinteresser igennem via staten til skade for andre. Ideelt set og ofte også i realiteten bør der derfor finde en afvejning sted, hvor mulige skader ved markedsfejl holdes op imod de mulige skaden ved reguleringsfejl.

Markedsfejl grupperes almindeligvis i 4 kategorier:

- Offentlige goder
- Eksternaliteter
- Naturligt monopol
- Asymmetrisk information

I det følgende vil vi se på markedsfejl i forbindelse med broadcasting indenfor disse 4 kategorier. Der lægges ud med »offentlige goder« eftersom det berører selve produktets/serviceydelsens karakter. Denne diskussion er central for broadcasting, da det er et produktområde, som har – eller rettere kan have – karakter af et offentligt gode. Men der vil også blive argumenteret for, at broadcasting er et område, hvor der er markedsfejl indenfor de tre andre kategorier.

2.2.1. Offentlige goder

Et offentligt gode er et gode (produkt/ service), som man ikke kan udelukke (ekskludere) folk fra at bruge, og hvor den enes brug ikke forhindrer en andens brug (ingen rivalisering). De nationale forsvar nævnes gerne som eksempel på offentlige goder, og ukodet broadcasting via luften er et andet eksempel. Det er ikke muligt at forhindre folk i at modtage radiosignalerne, og den enes modtagelse og nytte ved modtagelse af radiosignalerne forhindrer ikke andre i også at modtage signalerne. Dette i modsætning til private goder som eksempelvis fødevarer, hvor man skal købe varerne for at få adgang til dem, og hvor den enkeltes indtagelse forhindrer andre i at konsumere samme vare.

Det er imidlertid ikke nogen naturnødvendighed i, at massespredning af information (broadcasting) skal foregå via »æterbårne« radiobølger og dermed på et givet teknologisk niveau fuldt ud kan forbruges af alle i en ikke-rivaliserende og ikke-eksklusiv situation. Spredningen kan også foregå via kabler, som det i stor grad gøres i dag, og som det faktisk også gjorde i tidlige forsøg med broadcasting. Her er ikke-eksklusiviteten ikke nødvendigvis opfyldt. Men i en mangeårig periode er broadcasting blevet sendt gennem luften – og det gælder til stadighed enten via terrestriske sendenet eller via satellitter.

Det er heller ikke nogen naturnødvendighed, at det ikke er muligt at forhindre folk i (i en forståelig form) at modtage signaler via luften. Det kan man forhindre via kodningsteknikker. Det kan altså konstateres, at broadcast-produktets egenskaber ikke nødvendigvis er konstante, og at dets karakter af offentligt gode delvis afhænger af teknologiske forhold og samfundsmæssige beslutninger.

Af definitionen fremgår, at henholdsvis det offentlige og det private ikke drejer sig om ejerskabsforholdene. Et offentligt gode kan godt være privatejet, og et privat gode kan

godt være offentligt ejet. Der er eksempelvis mange privatejede broadcast-operatører, og omvendt har f.eks. dele af bilindustrien i visse lande til tider været i offentligt eje. Det drejer sig altså ikke om ejerskabsforholdene men om adgangen til goderne, selv om der er en tendens til, at offentlige goder leveres af offentlige institutioner, eftersom der kan være problemer i at etablere en forretning på basis af en produktion af offentlige goder. I tabel 1 er der opstillet forskellige typer goder, relateret til parametrene eksklusivitet og rivalisering.

Tabel 1: Typer af Goder

	Eksklusivitet	Ikke-eksklusivitet
Rivalisering	Private goder	Fællesgoder
Ikke-rivalisering	Klubgoder	Rene offentlige goder

Tabellen illustrerer, at der ud over private goder og rene offentlige goder findes »mellemformer«, der ofte betegnes offentlige goder, men her er specificeret som klubgoder og fællesgoder. Klubgoder er eksklusive, men der er ikke rivalisering i forbruget (dvs. at den enkeltes forbrug = det samlede forbrug). Fællesgoder er ikke eksklusive, men der er tale om rivaliserende brug i den forstand, at den ens brug forhindrer andre i at bruge samme gode (eksempelvis fisk i havet). I sammenhæng med broadcasting er klubgoder interessante, eftersom bl.a. kabel tv eller kodet luftbåren tv er eksempler på klubgoder. Man skal betale for at få adgang til disse serviceydelser.¹⁶ De står ikke frit til rådighed, men eksisterende abonnenter på disse broadcast-ydelser får ikke forringet deres forbrugsmuligheder ved, at der kommer nye til. Tværtimod – som det vil blive diskuteret i forbindelse med eksternaliteter.

Teorien om offentlige goder blev, som ovenfor diskuteret, formaliseret af den amerikanske økonom Paul A. Samuelson i første halv-

del af 1950'erne. Problemet ved offentlige goder er, at de ikke kan sælges på almindelige markedsvilkår, når brugerne uden videre kan få adgang til dem. Producenterne kan derfor ikke få deres udgifter til produktionen dækket med mindre staten går ind og opkræver produktionsomkostningerne via skatter eller autoriserer andre institutioner til at opkræve licensbetaling, eller hvis man kan finde alternative markedsbestemte løsninger. Reklamefinansiering, som var den model man valgte i USA, og som i de senere år også er blevet anvendt i Europa, er et eksempel på en sådan alternativ markedsbestemt løsning. En anden løsning, som tidligt blev forsøgt i USA, var at lade broadcast-ydelserne finansiere via salget af modtageapparater. En sådan løsning forudsætter dog, at produktionen af broadcast-ydelser og modtageapparater er vertikalt integreret i de samme selskaber,¹⁷ eller at broadcasterne ved statslig regulering får krav på en del af omsætningen. Men også her er en statslig intervention nødvendig og kommer i virkeligheden til at ligne en omsætningsskat.

Andre markedsbestemte løsninger er at kode de luftbårne radiosignaler eller at transmittere via kabler, hvor man kan kontrollere brugerens access. I dette tilfælde bliver der tale om et klubgode, hvor accessen kan begrænses til dem, som betaler. Og processen kan bringes videre, således at der tilnærmelsesvis bliver tale om private goder, hvis man kundertilpasser de elektroniske ydelser så meget, at den enkeltes brug ikke er afhængigt af andre brugere.

Men den i første omgang afgørende skillelinie har været mellem eksklusivitet og ikke-eksklusivitet. Og løsningen på finansieringsproblemet afledt af ikke-eksklusivitet indenfor broadcasting fandt historisk set to forskellige løsninger i henholdsvis Europa og USA. I Europa valgte man at organisere broadcast-området som statslige eller statskon-

cessionerede selskaber. I USA valgte man at lade broadcasting finansiere via reklamer.

2.2.2. Eksternaliteter

Eksternaliteter er eksterne effekter af produktion, distribution eller konsumtion af forskellige goder, som ikke er knyttet til det direkte formål med produktionen, distributionen og konsumtionen. Der kan være tale om både positive og negative eksternaliteter, hvor forurening ved produktion (giftige affaldsstoffer) eller distribution (udstødningsgasser fra biler) gerne nævnes. Disse effekter er utilsigtede, men udgør alligevel en konsekvens af en økonomisk aktivitet, som berører andre mennesker end de direkte involverede, enten sundhedsmæssigt eller via de samfundsmæssige omkostninger, der er forbundet med løsningen af problemet.

Hvis der ikke gøres noget ved det, er det mennesker, der ikke direkte har noget med den økonomiske aktivitet at gøre, som kommer til at bære omkostningerne (ved negative eksternaliteter). De direkte involverede parter kommer således ikke til at betale de fulde omkostninger ved deres handlinger, og der er derfor tale om en markedsfejl, som kan kræve statslig regulering, eftersom de involverede selv ikke har interesse i at bære de faktiske omkostninger. En statslig regulering kan eksempelvis være et krav om, at forurenere selv rydder op, eller en skat på benzin, som lægger en dæmper på forbruget, og som kan bruges til at rette op på problemet.

Arthur Cecil Pigou var den første til at formalisere argumentationen om eksternaliteter.¹⁸ Hovedpointen var, at forskellen mellem private og samfundsmæssige omkostninger og fordele (nytte) i forskellige situationer kan gøre statslig intervention nødvendig i form af eksempelvis begrænsende skatter ved negative eksterne effekter eller subsidier ved positive eksterne effekter. Formålet er at optimere den samlede velfærd, som man ikke kan

påregne, at markedet i alle situationer af sig selv vil sørge for.

Eksternaliteterne i forbindelse med broadcasting kan både være positive og negative. Der er ikke den samme positive netværkseks-ternalitet som i telekommunikation ved, at der kommer en yderligere bruger til. Der bliver ikke som i telekommunikation større kommunikationsmuligheder med en ekstra bruger. Men der er alligevel tale om en form for økonomisk eksternalitet forbundet med, om der er flere eller færre brugere knyttet til systemet. Begrundelsen ligger i forlængelse af karakteristikken af offentlige goder, hvor den enkeltes forbrug er lig med det samlede forbrug. Hvis der er tale om, at omkostningerne til produktionen og distributionen er de samme, uanset hvor mange brugere, der er tilknyttet systemet, har brugerne interesse i, at der er så mange som muligt tilknyttet, hvis omkostningerne deles. På den måde er der en positiv eksternalitet forbundet med ankomsten af en ny bruger og en negativ ditto ved afgang af en bruger.¹⁹

De indholdsmæssige eksternaliteter er dog mere betydningsfulde. Der kan være negative eksternaliteter forbundet med forbruget af dårlige eller potentielt samfundsnedbrydende udsendelser. Selvom de personer, der ser eller lytter til et program, får tilfredsstillet deres umiddelbare behov og lyster (nytte), kan det godt være, at det har negative eksterne effekter på andre i form af vold eller slet og ret ligegyldighed, hvis udsendelsen påvirker brugerne i negativ retning. Udsendelsen behøver i og for sig ikke resultere i nogen handling eller mangel på samme fra brugerne. Det kan være tilstrækkelig, f.eks. at ældre mennesker tror, at voldsfyldte udsendelser fører til faktisk vold. De vil i så fald blive bange og derfor have en lavere velfærd.²⁰

Omvendt kan der være positive eksterne effekter af udsendelser med »positivt« kvalitetsindhold. Det kan f.eks. dreje sig om ud-

dannelse eller generel højnelse af dannelses- og vidensniveauet i samfundet, som fører større økonomisk aktivitet til gavn for alle. Sådanne goder kaldes gerne merit-goder – en problematik som behandles mere indgående i delafsnittet om rettigheder og kapabiliteter.

Der kan også være en interesse i at bidrage til at holde samfundet sammen og at udvikle en fælles offentlighed, hvor forskellige interesser kan afvejes på en rimelig og forstandig måde. I dette tilfælde er der således også en interesse i, at så mange som muligt »forbruger« samme broadcast-ydelse eller ydelser, som trækker i samme retning. Her er der en form for netværkseksternalitet.

I forbindelse med negative indholdsmæssige eksternaliteter kan staten reagere ved at begrænse adgangen til eller forbyde det uønskede indhold, og omvendt kan staten støtte det ønskede indhold, f.eks. ved at give forrang og særlige økonomiske privilegier til de broadcastere, der lever op til »kvalitetskravene«. Alt i alt kan man konstatere, at der er betydningsfulde indholdsmæssige eksternaliteter indenfor broadcast-området, som har givet anledning til og fortsat giver anledning til statslig regulering.

2.2.3. Naturligt monopol

I Europa var broadcast-området tidligere organiseret i form af statslige eller statskoncessionerede monopoler. En konkurrencebaseret markeds mekanisme fik således ikke lov til at fungere, og broadcast-markedet kunne derfor karakteriseres som »fejlbehæftet« i denne forstand. Men dette var et resultat af den faktiske samfundsmæssige organisering, man satte igennem i Europa. Spørgsmålet i forbindelse med problematikken vedrørende markedsfejl er, om der er tale om karakteristika ved broadcasting, som naturligt danner basis for en monopol-organisering – at der er eller var tale om en form for naturligt monopol.

Den almindelige teori vedrørende naturligt monopol handler om skalafordele og samproduktionsfordele, som bevirker, at det samfundsmæssigt er mere effektivt ressourceallokeringsmæssigt at organisere produktionen som monopol fordi, der er tale om faldende enhedsomkostninger i hele det relevante produktionsinterval. Der kan dog også være strukturelle årsager, hvis kravene til de nødvendige investeringer er så tunge, at de kun kan løftes af et selskab i den givne økonomi. En sådan løsning er dog kun effektiv, hvis monopolisten ikke udnytter sin monopolstilling ved at tage overpriser, ved at producere goder af for lav kvalitet eller ved anden form for ineffektivitet. En situation med naturligt monopol kan derfor føre til en tosidet statslig politik, hvor man på den ene side beskytter monopolisten ved hjælp af særrettigheder og på den anden side holder monopolisten i snor med hensyn til priser, kvaliteter og andre performance-udtryk.

Ud over en diskussion af mulige skala- og samproduktionsfordele vil der i dette delafsnit også blive set på et andet forhold, frekvensressourcer, som mere specifikt omhandler broadcast-området, og som kan bidrage til en forklaring af, hvorfor dette område i de fleste lande historisk set er blevet organiseret som monopoler.

2.2.3.1. Skalafordele

Hvad angår diskussionen om skala- og samproduktionsfordele, kan det være vanskeligt at give et endeligt svar på, om der er tendenser til naturligt monopol på broadcast-området. Præmisserne for svaret er i hvert fald vigtige. Marginalomkostningerne ved at nå en ekstra seer eller lytter ved hjælp af luftbåren transmission vil være lig med eller tæt på nul, med mindre der skal opstilles nyt transmissionsudstyr for at nå den nye bruger. Det koster ikke mere at producere programmerne og at transmittere dem, selvom der kommer en ekstra bruger til. Der er således klart tale om skalafordele – ikke nødvendigvis i den forstand, at

det koster mindre per produceret broadcast-ydelse, hvis man er stor, men i den forstand, at det koster mindre per bruger. Men niveauet er naturligvis afgørende. Hvis de samlede omkostninger er lave, er der mange der vil kunne udnytte skalafordelene.

Rent faktisk varierer totalomkostningerne ved at producere en broadcast-ydelse ganske betydeligt. Hvis der er tale om broadcasting af høj kvalitet, vil totalomkostningerne og dermed også indgangsomkostningerne for at blive broadcaster være høje, eftersom det ofte er omkostningskrævende at producere eller købe programmer af en høj kvalitet. Dette gælder dog primært for tv. Eksempelvis er det beregnet, at de gennemsnitlige omkostninger per time ved en BBC tv-produktion i midten af 1990'erne beløb sig til ca. 1,5 mio. kr., og at et drama-program kostede omkring 7,5 mio.kr. per time.²¹ Hvis det drejer sig om lavkvalitetsproduktioner eller programmer som af andre grunde er billige, bliver totalomkostningerne og indgangsomkostningerne for nye operatører tilsvarende lave, og det vil ud fra en omkostningsbetragtning være let for nye operatører at etablere sig, hvilket taler imod en tendens til monopolisering.²²

Diskussionen afhænger derfor i høj grad af hvilken type programmer, der er tale om. Det er således karakteristisk, at de mest betydningsfulde af de fremvoksende konkurrenter på det danske tv marked, TV3 og TV Danmark, begge fortrinsvis sender billige importerede serier eller talk shows plus enkelte dyrere højprofilerede udsendelser. Ellers ville det være for omkostningsfuldt at etablere sig på det danske marked.

Men diskussionen kan uddybes yderligere. De marginale omkostninger ved at betjene én ekstra bruger er som nævnt lig med eller tæt på nul. Men omvendt forbliver omkostningerne også konstante, selvom der er færre brugere. Når der kommer konkurrence på markedet og dermed færre brugere per

broadcaster, bliver omkostningerne per bruger højere. Dette er naturligvis mest kritisk i mindre lande, hvor markederne for broadcast-ydelser er begrænsede, hvilket er den situation, TV 2 i de senere år har måttet sande, efterhånden som TV3 og TvDanmark er trængt ind på markedet.

For brugerne betyder dette, at de enten kommer til at betale mere for at dække de stigende udgifter i en situation med flere broadcastere, eller at de må affinde sig med en dalende kvalitet, som kan holde omkostningerne nede. Der er således et trade off mellem flere kanaler og lave omkostninger og/ eller mellem flere kanaler og kvalitet. For brugeren er der ikke nødvendigvis noget problem i at betale mere, hvis det man får faktisk opleves som forbrug af flere goder (flere kanaler). Men hvis godet bare opfattes som dette at se tv (»et par timer foran skærmen«), så er der alt andet lige tale om et velfærdstab ved fremkomsten af flere kanaler.

Men alt er blot ikke lige. Ræsonnementet forudsætter, at monopol-udbyderen ikke udnytter sin monopolstilling til at sende dårlige programmer, og at konkurrencen ikke ansporer udbyderne til blive mere effektive og producere kvalitet for færre penge. Det forudsætter også, at brugeren ikke værdsætter den større diversitet, som flere udbydere giver mulighed for.

2.2.3.2. Samdriftsfordele

Hvad angår samproduktionsfordele, er det ligeledes muligt at vise, at de er tilstede i broadcasting. Historisk set har samproduktionsfordele ikke været stærke. Radio og tv har i de europæiske lande ganske vist været i samme organisation, men der har ikke været nogen synderlig synergi mellem de to områder. I Danmark har DR's radio og tv i mange år været lokaliseret forskellige steder (Radiohuset i Rosenørns Alle og Tv-byen i Søborg), og de har haft parallelle afdelinger indenfor de forskellige områder, nyheder, underholdning, osv.

Det er først i forbindelse med diskussionen om flytningen til Ørestaden, digitalisering mm., at DR forsøger at tage hul på de potentielle samdriftsfordele herunder sammenlægning mellem nyheds- og andre afdelinger.

Baggrunden for dette kan bl.a. være, at DR søger at rationalisere sin programproduktion i den konkurrencesituation, der i dag er på det danske broadcast-marked. Men det hænger også sammen med de teknologiske forandringer, som finder sted indenfor kommunikationsområderne. Digitaliseringen giver nye muligheder for at lagre og bearbejde information til anvendelse i forskellige medier, hvilket giver anledning til samdriftsfordele. Sådanne fordele rækker også ud over det traditionelle broadcast-område. Digitaliseringen skaber baggrund for en konvergens teknologisk set, men også erhvervsmæssigt mellem hidtil adskilte områder såsom telekommunikation, informationsteknologi, broadcasting og anden form for publicering. I DR forsøger man bl.a. at udnytte disse nye muligheder i forbindelse med anvendelsen af Internet som nyt publiceringsmedie.

Tendensen kan yderligere illustreres med de mange store firmasammenlægninger, der har fundet sted i de senere år, og som fortsætter med stigende styrke. Der er naturligvis i høj grad tale om at udnytte stordriftsfordele, men også om at udnytte samdriftsfordele, når det amerikanske telefonselskab AT&T opkøber kabel-tv selskabet TCI, når Disney overtager ABC, og når Internetselskabet AOL overtager Time Warner.

Det var på et tidspunkt omdiskuteret, om der virkelig er mulighed for at realisere samdriftsfordele mellem forskellige kommunikationsområder, eller om det drejer sig om så forskellige verdener med forskellige traditioner og kunderelationer, at der ikke er nogen synergi at hente.²³ Men meget tyder i dag på, at det ikke blot er megalomani, der ligger bag opkøbene og sammenlægningerne, men at

der faktisk er samdriftsfordele at høste, og at man bl.a. af den grund vil komme til at opleve en stigende koncentration indenfor kommunikationssektorerne.

2.2.3.3. Frekvensressourcer

Diskussionen om monopol relateres i dette delafsnit også til frekvensressourcerne, der kan siges at skabe et »teknisk naturligt monopol«. Manglen på tilgængelige frekvensressourcer har været et af de mest anvendte argumenter for kun at have én operatør indenfor broadcasting. Men spørgsmålet er, om dette er et korrekt argument. Er det korrekt i dag, og var det korrekt tidligere?

I princippet er frekvensressourcerne uendelige. Men på givne teknologiske niveauer er anvendelsen begrænset, i det omfang man kun kan anvende en mindre del af frekvensspektret. Dette var tilfældet i radioteknologiens første år, og først efterhånden lærte man at udnytte stadig større dele af frekvensspektret. Historisk set har der været tale om et korrekt argument for en begrænsning af antallet af nationale broadcast-operatører – specielt i små lande, hvor man ikke i samme omfang som i geografisk set store lande kan genanvende frekvenserne i forskellige områder.²⁴ Men problemstillingen gælder også i store lande. I USA forsøgte man i radioens tidligste tid at tillade fri anvendelse af frekvensressourcerne. Men det førte til en kakofoni i æteren, hvor »mange talte og ingen kunne høre«. Og man gik derfor hurtigt over til at regulere anvendelsen af frekvensressourcerne.

At det i de fleste lande lige præcis skulle være kun én og ikke blot et mindre antal operatører er dog i høj grad en politisk og indholdsbestemt beslutning. Nødvendigheden af at begrænse antallet af operatører er så at sige gået i en så stærk forbindelse med de politiske intentioner om at kontrollere mediet, at det tidligere kunne være svært at skille argumentationen ad. De begrænsede frekvens-

ressourcer har været et neutralt argument for en ønsket monopol-situation.

Forbindelsen mellem frekvensknapheden og public service intentionen og institutionen har på den baggrund været, at man til gengæld for tildelingen af frekvensressourcer har stillet krav til indholdet i det udsendte. De der har fået stillet ressourcer til rådighed af samfundet skal også leve op til nogle samfundsmæssige krav. Således kan man i hvert fald forstå »handlen«, selvom det ikke historisk er foregået på den måde, og selvom der har været andre argumenter for et public service krav.

Ressourcespørgsmålet ser i dag ganske anderledes ud. I dag kan satellitter og kabel anvendes som nye transmissionsmedier. Digitaliseringen vil også give mulighed for flere programmer på samme kanal, og man kan udnytte nye transmissionsteknologier såsom MVDS, ADSL og meget andet, og Internet kan gå hen og blive et betydningsfuldt medie også for broadcasting (jf. afsnittet om forandringsparametre). Der er altså i dag på et generelt plan ikke tale om resourceknaphed på transmissionssiden, selvom der udmærket konkret kan være kamp om konkrete ressourcer, som det eksempelvis er tilfældet med diskussionen om anvendelse af terrestriske ressourcer til digital tv. Og der kan heller ikke være tale om, at anvendelsen af frekvensressourcer kan begrunde en monopol-situation. Der er ikke længere tale om et »teknisk naturligt monopol«.

2.2.4. Asymmetrisk information

Det er en grundlæggende forudsætning for en fuldkommen konkurrence-situation i neoklassisk økonomiske teori, at der er fuld information på markedet for alle aktører. Ikke alene skal agenterne have fuldt kendskab til priser, men også til kvaliteten og den nytte, som de vil kunne få fra de forskellige goder. Det er klart, at dette er en teoretisk situation, og at ingen markeder lever op til disse for-

udsætninger. Men spørgsmålet er her, om broadcasting udgør et specielt problem i den henseende, som stiller særlige krav til forsøg på statslig intervention.

Sammenlignet med fremstillingsvarer udgør serviceydelser et større problem, eftersom brugeren i princippet ikke kender serviceydelsens kvalitet inden købet, da den først konsumeres i produktionsøjeblikket. Dette gælder også serviceydelser information, hvor det i sagens natur gælder, at køberen ikke kender informationen. Hvis han/ hun kendte den, ville vedkommende næppe købe den. Denne diskussion er især udfoldet af den amerikanske økonom Kenneth Arrow.²⁵

Men spørgsmålet er, om broadcasting ikke ofte er en på forhånd temmelig kendt ydelse. Ud fra en dannelsesmæssig betragtning burde det måske ikke være så. Seerne og lytterne burde ud fra en sådan betragtning konfrontere sig med ny information hele tiden. Men seere og lyttere foretrækker ofte kendte ydelser, såsom serier, game shows, o.lign. I den forstand lever broadcast-ydelser gerne op til kravene om (tilstrækkelig) information på begge sider af markedsrelationen mellem sælger og køber.

3. Finansiering

I dette afsnit diskuteres bliver forskellige former for finansiering af public service broadcasting, hvor public service ikke nødvendigvis skal forstås som de institutioner, vi har i dag, men som en forpligtelse, som kan organiseres på forskellige måder. Som det fremgår af det følgende giver velfærdsteori ikke et entydig svar på finansieringsformen, specielt ikke når broadcasting ændrer karakter fra et offentligt til et privat gode. Men inden vi går over til en analyse af forskellige finansieringsformer skal to økonomiske parametre, som er vigtige i forbindelse med finansieringsproblemstillingen, nemlig forbrugersverskud og udviklingen i omkostningerne ved indholdsproduktionen, kort omtales.

3.1. Forbrugeroverskud

Forbrugeroverskud er et mål på forskellen mellem hvad en forbruger er villig til at betale for en service og det, udbyderen kræver for serviceydelsen. Grafisk repræsenteres forbrugeroverskuddet af arealet mellem efterspørgselskurven og den vandrette linie der indikerer ligevægtsprisen på en service / vare. Beregningen af forbrugeroverskud er en empirisk øvelse, som vi ikke har udført i forbindelse med denne artikel men som absolut kan være til stor hjælp til at belyse finansieringsproblemstillingen.

Men der er general enighed om, at forbrugeroverskuddet indenfor broadcasting er stort. Eller sagt på en anden måde: Brugere af broadcast ville være villige til at betale mere for broadcast-ydelserne, end de i dag gør. Størrelsen af forbrugeroverskuddet blev i USA i 1973 – før betalingskanalerne begyndte at gøre sig gældende – beregnet til ca. 20 mia. US\$.²⁶

Som illustration af problematikken har BBC beregnet tidsforbruget til forskellige fritidsaktiviteter, hvor TV/ radio udgør ca. 50%, hvorimod udgifterne til TV/radio kun udgør ca. 10% af de samlede fritidsudgifter.²⁷ Det skal understreges, at tidsforbrug ikke direkte kan omsættes til betalingsvillighed. Men undersøgelsen peger på en diskrepans mellem tidsforbrug og pengeforbrug, som kunne indikere en potentiel betalingsvillighed.

Umiddelbart står påstanden om et stort forbrugeroverskud i modsætning til den kendsgerning at der er begrænsede muligheder for at udvide licensbetalingen. Men betalingsvilligheden kommer meget an på betalingsformen. Hvis det drejer sig om særskilte ydelser, kan der være en betalingsvillighed, hvilket kommer til udtryk i abonnementerne for betalings-tv og, i de mere ekstreme former, i villigheden til at betale relativt høje priser for at få adgang til at se særligt attraktive begi-

venheder, f.eks. verdensmesterskabskampe i boksning.

3.2. Udviklingen i omkostningerne

Med digitaliseringen af de forskellige sendenet vil driftsomkostningerne til distribution efterhånden blive reduceret. Men distributionsomkostninger er kun en lille del af samlede omkostninger. Langt de største udgifter hidrører fra indholdsproduktionen, hvor prisen per produceret tidsenhed i de senere år har været stærkt stigende, og hvor fortsat stigende udgifter må forudses. Dertil kommer, at broadcasterne udvider deres sendetid, hvilket ligeledes er omkostningskrævende.²⁸ Desuden forestår investeringer i digitalisering af produktions- og transmissionsudstyr, og i det omfang broadcasterne skal udvikle sig til multimedie-operatører med en bred vifte af medieaktiviteter, vil der endvidere være store udgifter til udvikling og opbygning af dette.

Med indholdsomkostningerne tænkes på det, som gerne omtales som omkostningerne til talent og rettigheder. »Talent« er knyttet til personer eller institutioner, og på grund af konkurrencen mellem kanalerne er de i stand til at forlange stigende priser for deres ydelser.²⁹ »Rettigheder« drejer sig om begivenheder og produktioner, som visse sidder inde med rettighederne til. Igen er en vigtig baggrund for stigende priser på rettigheder konkurrencen mellem kanalerne, som alle ønsker at transmittere en eller anden begivenhed. Men det handler også om den stigende kommercialisering af alle forhold i samfundet, som gør at begivenheder, som tidligere var gratis at transmittere, og hvor arrangørerne nærmest var taknemmelige for opmærksomheden fra medierne, i dag koster penge – ofte mange penge.

Dette gælder eksempelvis sportsbegivenheder, hvor prisen for at transmittere fra de Olympiske Lege er steget ganske voldsomt i det seneste årti, og hvor det koster mange penge at sende fra fodboldkampe. Et omd-

skuteret eksempel var transmissionen fra det danske foldboldlandsholds kvalifikationskamp til EM i Israel i 1999. TV3 havde købt rettighederne til en pris, som væsentlig oversteg, hvad DR var villig til at betale for en samsending af kampen. Som kommerciel kanal kan TV3 beregne ret eksakt, hvad en sådan kamp er værd i reklamepenge, hvori DR blot kunne konstatere, at beløbet oversteg stationens betalingsevne/-vilje. Værdien for DR ved at have en sådan udsendelse på programmet kan ikke umiddelbart beregnes.

3.3. Velfærdsøkonomi og finansiering

Den overfor gennemgaaede velfærdsteori er til stor hjælp for at diskutere nødvendigheden af public service broadcasting men den giver kun begrænset vejledning mht., hvorledes public service broadcasting bør finansieres. Der kan dog udledes en vejledning med hensyn til to aspekter, som alt andet lige bør overholdes. Det ene aspekt er, at idet det forudsættes, at de markedsførte goder fordeles i fuldkommen konkurrence eller en tilnærmet sådan, bør de tilhørende ligevægtsbetingelser ikke forvrides af beskatning til finansiering af det offentlige gode. Det andet aspekt er, at marginalomkostningerne ved at nå ekstra publikum er lig med nul. Begge aspekter taler for finansiering via licensbetaling i form af en »lump sum« (jf. diskussionen i afsnit 2).

Men derudover er det på grundlag af teoretisk velfærdsøkonomi ikke muligt at afgøre, om den ene finansieringsform er samfundsmæssigt mere optimal end en anden. Dog har der i USA været en teoretisk debat med basis i velfærdsøkonomi, som har diskuteret fordele og ulemper ved forskellige typer finansiering af broadcasting – ikke af public service broadcasting, men af broadcasting som sådan, med den konklusion at man ikke ud fra et generelt teoretisk synspunkt kan afgøre om den ene form er samfundsmæssigt mere optimal end den anden og resulterer i større samfundsmæssig velfærd. (se P. Samuelson, J. Buchanan og H. Demsetz. samt A. Spencer og B. Owen).³⁰

Med Samuelson's ord må fordele og ulemper ved finansieringsformerne derfor afgøres på et mere konkret niveau, »hvor imperfektioner ved den ene form må afvejes i forhold til imperfektioner ved en anden«. ³¹ Den vej vil vi også gå i det følgende: Fordele og ulemper ved forskellige finansieringsformer diskuteres – dog således at det er de samfundsmæssige fordele, der er i centrum, og ikke de eventuelle fordele og ulemper for konkrete aktuelle aktører.

3.4. Finansieringsformer

De mulige finansieringsformer er følgende:

- Licens
- Skat
- Reklame
 - Spots
 - Sponsorering
 - Bannerreklame
- Abonnement
- Pay-per-view
- Overførsel fra kommercielle operatører
- Donationer
- Salg af egne produkter

3.4.1. Licens

Licens er den traditionelle finansieringsform for public service stationer. Den kan efter al sandsynlighed ikke øges i et tempo, der modsvare omkostningsudviklingen indenfor broadcasting, men der vil være muligheder for licensforøgelse f.eks. i forbindelse med indførelsen af en digital licens (som dog i et vist omfang bør modsvares af udgifterne til en digitalisering).

Fordelen ved licens set fra et public service synspunkt er, at betalingsformen passer som fod i hose til en broadcasting, som skal sikre alle i samfundet adgang, og som indholdsmæssigt skal dække forskelligartede interesser i samfundet, jf. også diskussionen i afsnit

2 om finansiering af public service via licens som en »lump sum«. Ulempen er, at betalingsformen ikke særlig godt spiller sammen med den form for medie-virkelighed, som er ved at spire frem med digitaliseringen og konvergensen med IT- og tele-områderne. Eksempelvis vil der i stigende omfang være folk, der »ser TV og hører radio« via Internet, og licensen er som bekendt knyttet til dette at være indehaver af et traditionelt radio- eller TV-apparat.

Men dette er kun et problem på længere sigt, både fordi udviklingen ikke går så hurtigt, som man en gang imellem forestiller sig, og fordi licensbetaling bygger på en årtier lang tradition, som er så indbygget, at der ikke er nogen grund til at mene, at den behøver bortfalde indenfor en tiårs-horisont. Det er en accepteret betalingsmåde, hvor accepten dog næppe kan tåle at blive udfordret af alt for store licensstigninger. Licensbetaling er et system, som indeholder en fare for free-riding, dvs. sortseeri. Men problemet i Danmark er relativt begrænset, hvilket illustrerer den accept, som systemet er genstand for.

Tal viser, at licensen i Danmark er den højeste blandt EU-landene.³² Sortseeriet er dog ikke specielt udbredt. Hvis man sammenligner antallet af licensbetalere med det beregnede antal husholdninger, som har et tv-apparat, når man frem til, at ca. 10% af indehaverne af tv-apparater ikke betaler licens.³³ Hvad angår accepten af licensen, har DR og TV 2 i samarbejde fået foretaget en interviewundersøgelse hos AC. Nielsen AIM A/S, som viser, at 84% af de adspurgte mener, at DR skal finansieres via licens, og at 60% er villige til at betale mere i licens for at undgå reduktioner eller forringelser.³⁴ Alt i alt peger tallene på en pæn opbakning bag licensfinansieringen.

3.4.2. Skat

Skat er en betalingsmåde, som ligner licens – eller rettere sagt, licens ligner skat, i hvert

fald i en situation hvor langt de fleste betaler licens, og hvor den direkte sammenkædning mellem ydelse og betaling er svag for brugeren, som den bliver i et multikanal-system. På sin vis er skat en mere social betalingsform i en situation, hvor langt de fleste er licensbetalere, eftersom der ved licens ikke er nogen differentiering i betalingen mellem forskellige indtægtsgrupper.

Dette udsagn står umiddelbart i modsætning til den del af udredningen i afsnit 2, hvor det på baggrund af Paul Samuelson's diskussion af finansieringsproblematikken i forbindelse med offentlige goder sluttes, at de Pareto-optimale ligevægtsbetingelser ikke må forvrides af beskatning til finansiering af offentlige goder. Men de to udsagn beskæftiger sig med to meget forskellige problemstillinger på forskellige abstraktionsniveauer. Hvor Samuelson (i denne sammenhæng) beskæftiger sig med at fremme en optimal allokering af samfundsmæssige ressourcer, beskæftiger det andet spørgsmål sig med den sociale fordeling af omkostningerne til levering af en ydelse. På trods af lighederne, adskiller skat sig afgørende fra licens. Den mest afgørende forskel er, at licens indebærer en større uafhængighed af staten end skattefinansiering. Licensens størrelse bestemmes i Danmark ganske vist af Folketinget, men indenfor rammerne af budgetterne er der en stor grad af bevægelsesfrihed for public service stationerne, så længe de lever op til de af staten fastsatte indholdsmæssige forpligtelser.

Hvis en relativ uafhængighed i forhold til staten vurderes som værende vigtig, er der således en væsentlig ulempe ved skattefinansiering. En anden væsentlig ulempe er, at finansieringen kommer ind i de årlige politiske forhandlinger om statsbudgetter, som i de fleste lande er præget af besparelser. Den delvist skattefinansierede nationale canadiske public service broadcaster, CBC, har i de senere år måttet sande dette. CBC har været udsat for betydelige nedskæringer og har også

svært ved at planlægge på grund af den kun etårige finansieringsmæssige tidshorisont.³⁵

Dog kan det måske alligevel på langt sigt komme på tale at udnytte skatte-muligheden. Hvis sammenhængen mellem ydelse og betaling bliver for løs, kan skatteindtægter være en mulighed. I så fald vil en støtte til public service funktioner indenfor de elektroniske medier komme til at ligne støtten til meget andet kulturliv. Den offentlige accept af skattebetaling er ikke så snævert forbundet med konkrete ydelser. Eksempelvis modtager Det Kongelige Teater betydelig offentlig støtte, men det er kun en mindre del af befolkningen, som faktisk overværer forestillinger på teatret.

3.4.3. Reklamer

Reklamer er den anden af de store kilder til finansiering af broadcast – også public service broadcast. Statsejede men delvist reklamefinansierede eller privatejede reklamefinansierede kanaler er i mange lande blevet tildelt senderrettigheder mod til gengæld at leve op til public service krav vedrørende access og indhold.

Hovedformerne for reklame er a) spots, hvor der i blokke mellem eller inde i de enkelte udsendelse reklameres for forskellige varer og serviceydelser, og b) sponsorering, hvor annoncører støtter en enkelt udsendelse mod at få firmanavn eller produkt nævnt i forbindelse med udsendelsen. Men det er sandsynligvis kun fantasien, der sætter grænser for, hvordan der kan reklameres. Produkt-fremvisning, hvor produkter optræder »naturligt« i programmer er allerede kendt, og en form som vil blive stadig vigtigere er bannerreklamer. De kendes i dag fra Internet, men vil også optræde i broadcast i og med konvergens med IT og tele, f.eks. på de elektroniske programguider (EPG).

Reklame i broadcast er ofte blevet forklaret på den måde, at broadcasterne sælger et pub-

likum til annoncørerne. I den forståelse er programmerne primært noget, der skal trække lyttere og seere til, hvorimod det egentlige indhold er reklamerne. Denne forståelse sætter sagen på spidsen, men den peger på et problem i forbindelse med reklamer i public service broadcasting. Der vil være en tendens til, at broadcasterne som hovedprioritet søger at maksimere publikumstørrelsen for at tiltrække annoncører og for at kunne kræve så høj betaling for reklametid som muligt. Ulempen ud fra et public service perspektiv ved dette er, at der derfor bliver mindre plads til udsendelser, som appellerer til snævrere lytter- eller seerkredse.

Der kan også være det problem, at broadcasteren vil lægge en dæmper på en eventuel kritisk historie om en annoncør eller produkt. Men dette problem er mest udtalt i forbindelse med sponsorering, hvor der er en direkte forbindelse mellem annoncører og de enkelte programmer.

Dog skal det til disse problemer tilføjes, at det faktisk er lykkedes i mange lande at kombinere reklamefinansiering med public service krav. Det danske TV 2 er et eksempel på dette, men der er også eksempler på privatejede fuldt ud reklamefinansierede kanaler, som er underlagt public service forpligtelser, eksempelvis det svenske TV4.

På det seneste er hybrid-kanalerne (som både finansieres via reklamer og licens/ skat) blevet genstand for kritik fra de kommercielle broadcastere, som mener, at der er tale om konkurrenceforvridning, hvor hybrid-kanalerne kan tilbyde reklametid til lavere priser, eftersom de også har andre indtægtskilder – kaldet dual funding. Sager har været rejst i EU-regi, uden at de kommercielle broadcastere har fået medhold, men der er stadig flere sager på vej. Hvis man skal følge logikken fra andre erhvervsområder, er det ikke usandsynligt, at man i EU på et tidspunkt vil komme frem til, at der er tale om konkurren-

ceforvridning. Det, der konkret har været på tale, er, at der ikke skal kunne gives public service penge til underholdning, sport og drama, hvorimod nyheder, dokumentarudsendelser, o.lign. fortsat skal kunne oppebære public service støtte. Man risikerer altså ved delvis reklamefinansieret public service broadcast på længere sigt at komme i strid med EU's konkurrenceregler.

Fordelen for de enkelte lyttere og seere ved reklamefinansiering er, at kanalerne umiddelbart er gratis. Indirekte vil lyttere og seere komme til at betale igennem de tillæg til produktpriser, som reklameudgifterne afstedkommer for producenterne. Men der er tale om en meget indirekte form for betaling, hvor det ikke nødvendigvis er brugerne af de pågældende broadcast-kanaler, som betaler for brugen via produktindkøb. I den forstand er der for den enkelte lytter og seer faktisk tale om et gratis forbrug.

Reklameomsætningen i medierne har været jævnt stigende op gennem 1990'erne, og fordelingen mellem tv og dagblade har også været nogenlunde ensartet – dog således at reklameomsætningen på tv er steget lidt mere end hos dagbladene (se tabel 2).

Tabel 2: Reklameomsætning i tv og dagblade, 1994 – 1998, i mio. Kr.

	1994	1995	1996	1997	1998
Dagblade, ekskl. Rubrikannoncer	1.440	1.603	1.625	1.697	1.865
TV (ekskl. Tekst-TV)	1.319	1.513	1.674	1.822	1.934

Kilde: TV 2: »Public service-beretning 1998«, s. 60.

Man kan altså ikke umiddelbart som ved licensbetaling konstatere, at der kan være problemer med stigningstakten for reklamepenge. Her er der ikke nogen anden barriere end annoncørernes betalingsevne og -vilje. Men

der er alligevel et problem, som drejer sig om antallet af broadcastkanaler, som skal deles om reklamepengene. Med det stigende antal kanaler, vil der til den enkelte broadcaster blive færre midler, eller i hvert fald midler hvis stigningstakt er relativt lille. Jo større konkurrencen er mellem de forskellige kanaler, des lavere priser er de i stand til at kræve for reklametiden. Det er præcis det, som er sket i Danmark. Reklametiden er steget kraftigt, men reklameindtægterne er ikke steget tilsvarende.

3.4.4. Abonnement

Abonnement er en nyere form for finansiering indenfor broadcasting. Betalingsformen hænger sammen med muligheden for at målrette udsendelserne ved hjælp af kodning eller udsendelse via kabel.

Licens kan godt betragtes som en form for abonnement, men forskellen er, at hvor licens almindeligvis er knyttet til apparatet – dette at være indehaver af en modtagerapparat – så er abonnement knyttet til bestemte kanaler eller pakker af kanaler. Man kan også sige, at forskellen er historisk betinget, eftersom licenssystemet, som er opstået under særlige historiske forhold, siden er blevet overlejret med forskellige abonnementsordninger.

Man kan skelne mellem forskellige former for abonnements-broadcasting. De to hovedkategorier er a) at abonnenterne betaler for access til en speciel kanal, hvor de to store i Danmark er TV1000 og Canal+, og b) at abonnenterne betaler for access til en pakke af kanaler, som en satellit- eller kanaloperatør udbyder – eksempelvis Tele Danmark's kabel TV, Stofa og Canal Digital. I tilfældet 'b' vil man da ofte komme til at betale for adgang til kanaler, som ellers er gratis reklamekanaler, eller som man allerede har betalt for via licens. Men abonnenterne betaler for en samlet adgang til en række kanaler, som de ellers ville have svært ved at modtage i en tilstrækkelig god teknisk kvalitet, eller slet ikke

kunne modtage rent teknisk, og som det under alle omstændigheder ville koste mange penge i modtageudstyr selv at stykke sammen.

Fordelen rent markedsøkonomisk ved abonnements-broadcasting er, at der etableres en mere direkte relation mellem betaling og forbrug, hvilket skulle give basis for en allokering af de samfundsmæssige ressourcer på mere traditionelle markeds-mæssige vilkår. Men som Paul Samuelson gjorde opmærksom på i diskussionen i 1960'erne, er der ikke tale, at broadcasting bliver til et egentligt privat gode.³⁶ Andre end de faktiske abonnenter ville også kunne nyde gavn af at modtage abonnementskanalerne, uden at dette ville skade de eksisterende abonnenter. Den samfundsmæssige velfærd ville således kunne øges, hvis alle fik adgang. Men det ville samtidig fjerne abonnenternes incitament til at betale.

For broadcasterne tilbyder abonnementsordninger en mulighed for at gøre et indhug i det forbrugeroverskud, der er i broadcasting. Hvis det drejer sig om enkeltkanaler (ikke kanalpakker), skal disse være meget attraktive indholdsmæssigt for at kunne skaffe abonnenter. Principielt kan man godt forestille sig kanaler med brede og mangfoldige programprofiler, som kan appellere til store brugergrupper. Men der vil ofte være tale om specialkanaler, som har et mindre publikum, men som også koster mange penge at få adgang til.

Fordelen for brugere ved abonnements-broadcasting er, at man får adgang til en bred vifte af forskellige tilbud af forskellige kvalitet – også høj kvalitet. Ulempen for brugere og for samfundet er, at selv om der på et generelt plan er tale om et forbrugeroverskud på broadcastingområdet, er dette ikke ensbetydende med, at alle har råd til at skaffe sig adgang til betalings-TV-markedet. Dette kan betyde, at borgere i samfundet ikke får ad-

gang til eventuel vigtig information – vigtig enten for dem selv eller for samfundets udvikling.

De fleste iagttagere af finansieringssproget målet indenfor broadcasting mener, at det er forskellige former for betalings-broadcasting, herunder abonnement, som vil udgøre det største fremtidige vækstmarked indenfor broadcasting. Formodningen underbygges af tal, man kan beregne for Danmarks vedkommende. I forbindelse med et europæisk forskningsprojekt for EU har Center for Tele-Information beregnet udviklingen i det danske betalings-TV-marked (se tabel 3).

Tabel 3: Omsætning indenfor betalings-tv i Danmark, 1994 – 1998, i mio. Kr.

	1994	1995	1996	1997	1998
Betalings-tv i danmark	750,0	907,5	952,5	1.432,5	2.205,0

Kilde: CTI: »Development of Digital TV in Denmark – 1999 Report«, IDATE, 1999.

Tallene dækker både salg af kanalpakker og enkeltstående kanaler. Langt den største del af omsætningen på det danske betalings-TV-marked kommer fra salg af pakked løsninger. Sandsynligvis udgør salget af access til enkeltstående kanaler mindre end 5% af den samlede betalings-tv-omsætning.³⁷ Dog er det markedet for enkeltkanaler, som man må forvente stiger kraftigst i de kommende år, når tilvænningen til betalingskanaler er vokset.

3.4.5. Pay-per-view

Pay-per-view er en anden form for betalings-tv. I modsætning til abonnements-broadcasting, betales der ved pay-per-view for de enkelte udsendelser. Ordningen kaldes også gerne VOD (video on demand) eller NVOD (near video on demand), hvor forskellen er, at i VOD-tilfældet bestiller den enkelte bruger

udsendelsen på et hvilket som helst tidspunkt, og udsendelsen sendes specifikt til den enkelte bruger, mens der i NVOD-tilfældet er tale om, at udsendelsen sendes tidsforskudt mange gange, og hvor brugere kan købe adgang til at se den.

Ved pay-per-view er der en endnu tættere relation end ved abonnements-broadcasting mellem betaling og forbrug af et produkt. Her køber den enkelte bruger et enkeltstående produkt. Og jo mere kundetilpasset de enkelte broadcastprodukter bliver - når de i en multimedie-sammenhæng ikke i samme grad som i dag er standardiserede produkter, men består af moduler som brugeren selv sammensætter - jo mere vil markedet for sådanne ydelser ligne markedet for private goder. Men i princippet er dette marked ikke anderledes end abonnementsmarkedet. Der er stadig tale om produkter, hvor den enes brug ikke forhindrer andres brug, med mindre der er en tidsfaktor inde i billedet, hvor en bruger ikke kan få adgang til den efterspurgte ydelse lige præcis på det tidspunkt, som er ønsket, eller hvor der er tale om en slags forældelse af serviceydelsen, hvor informationen ikke længere har nogen værdi.

I forbindelse med konvergensen mellem broadcasting, IT og tele må man formode, at pay-per-view bliver en stadig mere almindelig betalingsform. Men der er allerede eksempler på fænomenet indenfor broadcasting, f.eks. i forbindelse med store boksekampe, hvor der kan tages høje priser for access. Og fænomenet vil givetvis brede sig til mange andre enkeltstående begivenheder, hvor man kan få virtuel elektronisk adgang på linie med den egentlige tilstedeværelse ved begivenheden. Pay-per-view er altså ikke noget, der kun vil blive brugt i forbindelse med film. Det vil blive udstrakt til mange andre audio- og videoprodukter.

3.4.6. Overførelse fra kommercielle operatører

Overførsel fra kommercielle operatører til public service operatører er også en mulighed. Denne mulighed indebærer, at kommercielle operatører, til gengæld for retten til at operere, skal betale en sum til public service operatørerne. Der er altså tale om en ordning, hvor det ikke er slutbrugerne, der betaler direkte. Som i tilfældet reklame-broadcast vil slutbrugerne dog i sidste instans komme til at betale på indirekte vis via betalinger til de kommercielle operatører eller via overpriser på varer, som dækker reklameudgifterne.

Fænomenet kendes fra telekommunikation, hvor der i forbindelse med liberaliseringen i mange lande er indført en såkaldt universal service fond, hvortil operatørerne skal betale, og som kan bruges til at støtte udbredelse af serviceydelser, som defineres som forsyningspligtydelser, hvor dette ikke er profitabelt. En sådan ordning findes formelt set i Danmark men er ikke i praksis implementeret, eftersom man ikke har ment, at der er forsyningspligtydelser, som ikke er profitable.

Hvis man ville indføre en sådan ordning, kunne man enten lade det være en omsætnings- eller overskudsafhængig betaling, eller man kunne lade broadcast-operatører betale for anvendelsen af frekvensspektret - som det vil ske i forbindelse med den såkaldte femte radiokanal - og så lade indtægterne herfra tilfalde public service broadcasterne. Men alt i alt ville en sådan ordning næppe bidrage med så store midler, at den ville kunne spille en central rolle i finansieringen af public service broadcasting.

3.4.7. Donationer

Donationer skal også nævnes som en principiel mulighed. Donationer spiller i dag en rolle i finansieringen af public broadcasting i USA, hvor indtægterne stammer fra lokalstatslig støtte, federal støtte og donationer. Selv om man ikke kan udelukke, at donatio-

ner også i Europa kan få en placering, er der ikke tale om en finansieringsform, som vil have nogen vægt i den europæiske public service broadcasting i fremtiden. DR modtager i dag legater og fondsstøtte, men alt i alt er der tale om meget små beløb i broadcasting-sammenhæng.

3.4.8. Salg af egne produkter

Salg af egne produkter skal her være den sidstnævnte mulighed. Denne indtægtskilde spiller allerede i dag en vis rolle, specielt for de store engelsksprogede broadcastere, som på grund af sproget har et stort marked. Men salg af produkter og serviceydelser er også en indtægtskilde af nogen betydning for danske broadcastere.

Som det fremgår af DR's »beregning og regnskab 98«, s. 30 er der tale om samlede »andre driftsindtægter« på et beløb, der ca. svarer til 10% af DR's budget. Det er altså ikke ubetydelige midler, og det er sandsynligt, at salgsindtægterne vil kunne stige i de kommende år. Men det er ikke noget, som vil have en central betydning.

4. Konklusion

I denne artikel er public service broadcasting analyseret i et økonomisk perspektiv. Den valgte teoretiske tilgangsvinkel, velfærdsøkonomi, som lå fast i den af DR udskrevne prisopgave, har vist sig at være et brugbart udgangspunkt til en beskrivelse af de specifikke forhold omkring broadcasting og, på et teoretisk plan, til en diskussion af nødvendigheden af public service broadcasting. Eksempelvis viste afsnittet om markedsfejl, at broadcasting kan stadig må betragtes som behæftet med flere markedsfejl, selvom udviklingen har ændret visse af forudsætningerne. Mht. den anden centrale problemstilling, nemlig finansiering, finder man på det teoretiske niveau licensbetaling som en optimal betalingsform til finansiering af public service broadcasting, så længe broadcasting er et offentlig gode. Som det fremgår af artiklen er

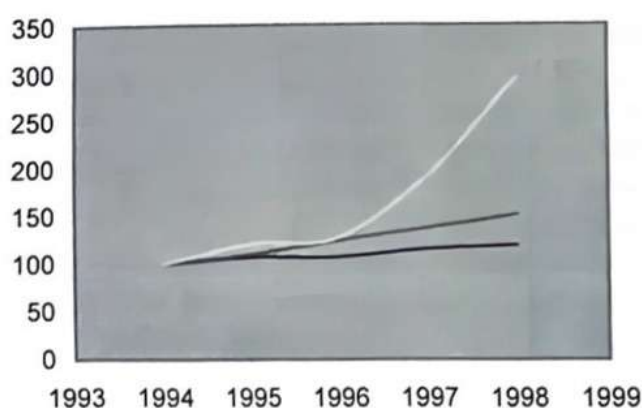
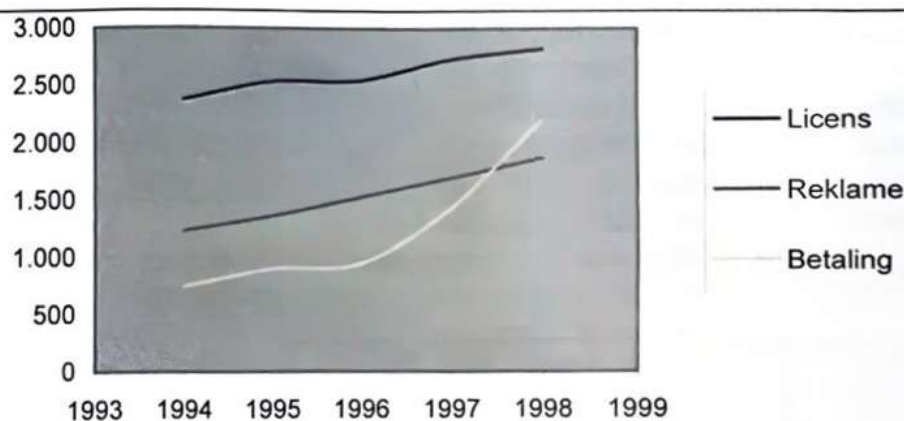
broadcasting ved at ændre karakterer fra et offentlig til et privat gode. Dette udelukker dog anvendelse af licensbetaling til finansiering af public service broadcasting, men stiller andre betingelser.

Hovedkonklusionen er, at omkostningerne indenfor broadcasting er stigende, samtidig med, at det vil være svært at hæve licensen i et tilstrækkelig hurtigt tempo. Derudover er der en stigende konkurrence på markedet for salg af reklametid, så også her vil public service broadcasting møde økonomiske problemer. Det vil derfor kunne konkluderes, at det ikke vil være en farbar vej for DR at indføre delvis reklamefinansiering. Det vil bare yderligere skærpe konkurrencen på markedet for salg af reklametid og vil bidrage til den kritiske situation, som TV2 synes at måtte se i øjnene i de kommende år.

På den positive side finansieringsmæssigt står, at der er et stort forbrugeroverskud på broadcastingsområdet. Dette forbrugeroverskud vil broadcastoperatørerne i de kommende år forsøge at få del i, og det må også kunne skabe mulighed for public service operatører. Spørgsmålet er hvordan.

Analysen peger på, at det er på betalings-tv-området, at der allerede i dag sker den største økonomiske udvikling, og hvor potentialerne er størst. De danske tal er en illustration af tendensen (se figur 1), og der er ikke tale om et enkeltstående tilfælde. Tal fra BBC viser samme tendens.³⁸

Der må således være nogle muligheder for public service operatørerne indenfor betalings-TV-området. Public service operatørerne har nogle stærke og udbyggede organisationer og produktionsapparater, som giver dem mulighed for at udbyde tillægsydelser med forholdsvis begrænsede omkostninger. Man kan på sin vis tale om muligheden for at realisere allerede eksisterende værdier.



Figur 1: Udviklingen af betalingsformer indenfor broadcast i Danmark, 1994-1998, i absolutte tal (mio. kr.) og som indeks

Dette betyder ikke, at man ikke fortsat primært kan basere sig på licensfinansiering for DR's vedkommende. Selv om licensfinansiering måske ikke er en finansieringsform, man ville indføre i dag og i den situation, som tegner sig, er det en betalingsform, der er tradition og forståelse for, og som udmærket kan fortsætte i det kommende årti. Men licensfinansieringen må suppleres med andre kilder, hvis der skal være tilstrækkelige midler til fortsat at placere public service funktionen centralt i mediebildet.

I Norge har man diskuteret at lade licensen suppleret af specialkanaler, som drives som

betalings-kanaler, og af reklameindtægter fra on-line tjenester på Internet.³⁹ En lignende vej synes også at kunne betrædes i Danmark. Om det lige præcis skal være specialkanaler med betalingsordning og reklamer på Internet kan diskuteres; men det er oplagt, at der må blive tale om en blanding af de tre mest betydningsfulde betalingsformer (licens, reklame og abonnement/ pay-per-view), dog således at man skal undgå reklamespots på DR TV, både fordi det ikke kan undgå at påvirke indholdet i mere »populær« retning, og fordi reklamemarkedet i forvejen ser ud til at blive presset.

En sådan blanding af finansieringskilder vil givetvis afstedkomme en vis identitetskonflikt for DR. Specielt vil betalings-tv udgøre et problem, fordi det går på tværs af det element i public service funktionen, som drejer sig om access for alle. Men det kan blive nødvendigt, hvis public service operatørerne skal fortsætte med at indtage en central placering. Og det vil også være håndterbart, hvis det virkelig er specialprogrammer, der udsendes på betalingskanalerne og ikke udsendelser, der egentlig hører hjemme på de licensfinansierede kanaler.

Noter

1. Vi bruger det engelske ord *broadcasting*, da der ikke på dansk findes en lignende samlebetegnelse for radio/TV-området.
2. Fra USA skal som eksempel nævnes P.O. Steiner: »Program Patterns and Preferences and the Workability of Competition in Radio Programming«, *Quarterly Journal of Economics*, 1952 og J.H. Beebe: »Institutional Structure and Program Choice in Television Markets«, *Quarterly Journal of Economics*, 1977. Fra UK skal fremhæves den såkaldte Peacock-rapport fra 1986, »Report of the Committee on Financing the BBC« og en i 1999 offentliggjort rapport fra Department of Culture, Media and Sport: »The Future Funding of the BBC«.
3. Traditionelt tillægges David Hume den første formulering af problemstillingen i »A Treatise of Human Nature«, London, 1739.
4. Adam Smith: »The Wealth of Nations«, *Everyman's Library*, London, 1947, Volume Two p.351-52: »By necessities I understand not only the commodities which are indispensably necessary for the support of life, but whatever the custom of the country renders it indecent for creditable people, even the lowest order, to be without«.
5. Med radioens fremkomst blev det almindeligt accepteret i den velfærdsøkonomiske diskussion, at broadcast havde karakter af et offentligt gode, hvilket også har været et væsentligt element i etableringen af broadcast som public service.
6. Pareto's egne bidrag var især at vise, at et 'ordinært nyttebegreb' (til forskel fra en målbar nyttefunktion) var tilstrækkeligt til at konstruere en ligevægtsteori samt at formulere det, der i dag anses som standard ligevægtsbetingelserne for forbrugssiden i økonomien.
7. F.M. Bator: »The Simple Analytics of Welfare Maximization«, *American Economic Review*, vol.47, p.22-59, 1957 og K.J. Arrow: »The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation«, i R.H. Havemann et al: »Public Expenditures and Policy Analysis«, p. 59-73, Chicago, 1970.
8. A.C. Pigou: »The Economics of Welfare«, London, 1920. Tankegangen blev udfoldet i 4.udg. (London 1946), hvor eksternaliteter eksplicit præsenteres som et kompensationsproblem, idet skatter og subsidier kan anvendes til korrektion, hvor en agents aktiviteter influerer andre agents nytte- eller produktionsfunktioner.
9. R.H. Coase: »The Problem of Social Costs«, optrykt i Coase: »The Firm, The Market and The Law«, Chicago, 1990.
10. P.A. Samuelson: »The Pure Theory of Public Expenditure«, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, p. 387-89, 1954 samt P.A. Samuelson: »A Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure«, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, p.350-56, 1955.
11. John Rawls: »A Theory of Justice«, Cambridge, 1971 og »Political Liberalism«, New York, 1993.
12. Jf. N. Frohlich og A.J. Oppenheimer: »Choosing Justice: An Experimental Approach to Ethical Theory«, Berkely, 1992.
13. Se f.eks. A. Sen: »Choice, Welfare and Measurement«, Oxford, 1982 samt »Commodities and Capabilities«, New Delhi, 1999.
14. A. Sen: »Poverty and Famines«, Oxford, 1981, p.18.
15. Denne diskussion er inspireret af Nicholas Garnham: »Amartya Sen's »Capabilities' Approach« i J-C. Burgelman & A. Calabrese: »Communication, Citizenship and Social Policy«, London, 1999.
16. Dog viser piratdekode-problematikken ifm. satellit-tv, at det kan være svært at håndhæve eksklusiviteten. En del folk anvender uautoriserede dekoder-kort og får dermed adgang til en service, som de ellers skulle betale (mere) for at få adgang til.
17. Denne type løsning kendes i dag fra software, hvor producenter indser det meget vanskelige i at

- forhindre kopiering og derfor lægger produktet ind i en større software-pakke (eks. Microsofts Explorer i deres Windows-pakke) eller lever af servicering og salg af hardware ifm. anvendelse af softwaren (eks. Sun med deres Java).
18. Arthur Cecil Pigou's hovedværk stammer fra 1912 og hedder »Wealth and Welfare«. Et andet vigtigt værk med relation til velfærdsøkonomi er »A Study in Public Finance« fra 1928.
 19. Argumentationen ligger helt i forlængelse af foregående delafsnit; men her var begrebet eksternalitet ikke introduceret.
 20. Eksemplet er taget fra Andrew Graham: »Broadcasting Policy in the Digital Age«, i Charles Firestone og Amy Korzik Garmer: »Digital Broadcasting and the Public Interest«, The Aspen Institute, 1998, s. 166.
 21. Se Andrew Graham: Ibid. side 156.
 22. Det bemærkes, at der her kun er tale om omkostningerne ved produktionen af programmerne. Transmissionen koster i princippet det samme for alle, hvis den skal kunne nå de samme mennesker, og den skal være af samme tekniske kvalitet. Men det er programomkostningerne, der tæller ifm. den meste broadcasting. Det er omkostningerne til arbejdskraften, til opsætningen eller til rettighederne (ifm. eks. sport), der vejer tungest.
 23. Se eksempelvis N.Garnham: »Constraints on Multimedia Convergence« i W.H.Dutton (ed.): »Information and Communication Technologies«. Oxford 1996.
 24. En gennemført markeds-approach til spørgsmålet vil måske hævde, at problemet ikke har været, at frekvensressourcerne er begrænsede, men at man ikke har taget penge for deres anvendelse. Langt de fleste ressourcer er begrænsede, og man laver ikke nødvendigvis monopoler af den grund. En prissætning af frekvensressourcerne ville således sørge for en effektiv allokering. De som prissætter ressourcen højest vil få adgang til den. Men problemet var tidligere, at frekvensspektret var en ekstremt begrænset ressource – ikke blot en begrænset ressource. Denne argumentation gælder dog ikke længere, og i mange lande sælger man også i dag licenser til anvendelse af frekvensressourcer.
 25. Se bl.a. Kenneth Arrow: »Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention«, i »The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors«, Princeton University Press, 1962.
 26. Roger Noll et al: »Economic Aspects of Television Regulation«, 1973, i Eli Noam: »Television in Europe«, 1991, s. 30.
 27. Tallene er her gengivet fra det norske Konvergensudvalgs rapport, afsnittet om »Almennkringkastningstilbudet i et konvergensperspektiv«.
 28. Dette er særlig kritisk for licensfinansierede kanaler, eftersom de reklamefinansierede kanaler må formodes også at øge deres indtægter ved øget sendetid.
 29. Dog er indholdssektoren heller ikke økonomisk sikret. På grund af en aktuel hård konkurrence på det danske marked for TV-indhold og på grund af, at TV2 har været nødt til at stramme op økonomisk, og DR har valgt fortsat ikke at udlicitere særlig mange opgaver til eksterne produktionsfirmaer, oplever indholdsproducenterne på det danske marked økonomisk set relativt smalle tider.
 30. P. Samuelson: »Public Goods and Subscription TV: Corrections of the Record«, Journal of Law and Economics. Oktober 1964, s. 81-83. J.M. Buchanan: »Public Goods in Theory and Practice: A Note on the Minasian Samuelson Discussion«, Journal of Law and Economics. Oktober 1967, s. 1993-97. H. Demsetz: »The Private Production of Public Good«, Journal of Law and Economics. Oktober 1970, s. 293-306. A. Spencer og B. Owen: »Television Programming, Monopolistic Competition and Welfare«, Quarterly Journal of Economics, 1997, s. 103-26.
 31. P. Samuelson: »Public Goods and Subscription TV: Corrections of the Record«, Journal of Law and Economics. Oktober 1964, s. 83.
 32. Se IDATE: »Development of Digital Television in the European Union – Reference Report«, 1999, tabel 1.4.
 33. Danmarks Statistik: »Statistisk Årbog« og IDATE: Op.cit. tabel 1.5.
 34. Se DR: »Stor opbakning til Public Service«.
 35. Se »Financing the New CBC«, <http://www.pch.gc.ca/culture/brdcstng/>
 36. Jf. ovenfor.
 37. CTI: »Development of Digital TV in Denmark – 1999 Report«, IDATE, 1999.
 38. BBC's tal er gengivet i rapporten fra den norske Konvergensudvalg i afsnittet »Almennkringkastningstilbudet i et konvergensperspektiv«, <http://odin.dep.no/nou>
 39. Det norske Konvergensudvalg: Op.cit.