

# Rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla

Rekstrarumhverfi, afstaða almennings og leiðir til úrbóta

Greinargerð til ráðherra

Ágúst 2018



FJÖLMÍÐLANEFND

## Samantekt

Nefnd um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla afhenti mennta- og menningarmálaráðherra skýrslu sína í lok janúar sl. Hún lagði til að ráðist yrði í nokkrar aðgerðir sem gætu hugsanlega bætt rekstrarskilyrði einkarekinna fjölmiðla. Þær snúa meðal annars að endurgreiðslu framleiðslukostnaðar á fréttum og fréttatengdu efni, styrkjakerfi fyrir textun og talsetningu, lækkun virðisaukaskatts á keyptu efni og minni eða engin umsvif Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði.

Ákveðið var að afla frekari gagna um þau atriði sem gerðar voru tillögur um og meta eftir því sem mögulegt væri kostnað, áhrif og áhættu af framkvæmd tillagnanna. Þá voru nokkrir aðrir valkostir um styrkjakerfi athugaðir með sambærilegum hætti. Fjölmiðlanefnd var falið að sjá um verkið í samvinnu við ráðuneytið og naut hún einnig aðstoðar sérfræðinga frá Háskóla Íslands og Háskólanum á Akureyri.

Til grundvallar var lagt að hugsanlegar aðgerðir styddu við hlutverk fjölmiðla í lýðræðissamfélagi og því áhersla lögð á möguleika þeirra til að flytja fréttir, fréttatengt efni og efla heilbrigða samfélagsumræðu. Menningarhlutverk fjölmiðla var ekki tekið til skoðunar sérstaklega nema að því marki sem snýr að íslenskri málstefnu. Áætlað er að árlegur kostnaður við framkvæmd aðgerðanna gæti numið 400–500 milljónum króna árlega.

Megin niðurstöðurnar eru eftirfarandi:

1. Setja skuli á laggirnar endurgreiðslukerfi fyrir framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni. Skilyrði og skilmálar byggi á norrænum fyrirmyndum, en verði aðlöguð að íslenskum aðstæðum. Stefnt skuli að því að styrkjakerfið verði einfalt, fyrirsjáanlegt og eins hlutlaust gagnvart tæknilegum útfærslum og hægt er. Styrkveitingar verði til þess fallnar að styðja á sama tíma sterkar ritstjórnir með slagkraft til metnaðarfullra verkefna og fjölbreytta flóru smærri miðla. Bæði skal hugsa til miðla sem ná til landsins alls og svæðisbundinna miðla. Skilyrðin verði til þess fallin að styrkja þá miðla sem beinlínis styrkja lýðræði í landinu með fréttaflytningi og upplýstri umræðu. Ekki er tekin afstaða til þess hvort endurgreiðsluhlutfallið ráði útgjöldum (eins og t.d. gildir um kvikmyndir) eða hvort hlutfallið ráðist hverju sinni af fjárveitingum á fjárlögum. Lagt er til að launakostnaður starfsfólks á ritstjórnnum (blaðamanna, ljósmyndara og ritstjóra) verði útgangspunktur endurgreiðslna. Gert er ráð fyrir að árlegt fjárframlag til verkefnisins nemi um 300 milljónum króna.

2. Stofnaður verði almennur fjölmiðlasjóður eða þróunarsjóður, sem hafi breitt hlutverk, allt frá því að styrkja tæknilega nýbreytni og þróun nýrra viðskiptaaðgerða til rannsóknarblaðamennsku og sérstakra verkefna sem falla utan endurgreiðslukerfis. Framlag í sjóðinn yrði um 50 milljónir króna árlega.

3. Stuðningur við textun og talsetningu sem væri annað hvort í formi endurgreiðslu tiltekins hlutfalls af kostnaði fjölmiðla eða sem styrkir. Einnig er hægt að sameina þessar leiðir eins og gert er t.d. um hljóðritanir þar sem veittir eru styrkir og virðisaukaskattur endurgreiddur upp að tilteknu marki. Ef miðað er við 25% endurgreiðslu eins og við hljóðritanir þyrfti um 90 milljónir til að standa straum af því. Lögð er til ákveðin forgangsroðun sem tæki fyrst og

fremst tillit til barna og ungmenna annars vegar og heimildamynda og fréttatengds efnis hins vegar.

4. Lagt er til að fjölmiðlanefnd verði veitt heimild til að veita undanþágur frá textun og/eða talsetningu í sérstökum tilvikum, sem nánar yrði útfært í reglugerð með stoð í lögum.

Tillögur um ýmis önnur atriði eru eftirfarandi:

a. Ekki er talið ráðlegt að ráðast í breytingar á stöðu Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði að svo komnu máli. Fyrir því eru einkum færð þau rök að sú aðgerð er ekki eins markviss og skilvirk og sú að beina stuðningi beint til einkarekinna fjölmiðla. Óljóst er hvert það fé rynni sem nú er varið til auglýsingakaupa hjá félaginu og enn óljósara hvort það yrði til að efla lýðræðishlutverk einkareknu miðlanna. Þá er hætt við því að erfitt yrði að ná sátt um breytingar á stöðu Ríkisútvarpsins og sú umræða yrði til að tefja fyrir brýnum aðgerðum sem nauðsynlegt er að hrinda af stað til að bæta stöðu einkarekinna fjölmiðla.

b. Ekki er talið fýsilegt að heimila áfengisauglýsingar að svo komnu máli. Ástæður og rök eru svipuð þeim um stöðu RÚV af auglýsingamarkaði. Aðgerðin er ekki eins markviss og skilvirk og beinn stuðningur við einkarekna miðla. Þá er einnig um að ræða afar pólitískt mál og því hætta á að umræðan tefji fyrir öðrum aðgerðum sem bæta stöðu einkarekinna miðla.

c. Ekki er gerð tillaga um að breyta skattkerfi umfram það sem nú liggur fyrir þinginu.

d. Fjársýsla ríkisins taki saman árlega skýrslu um auglýsingakaup stofnana ríkisins, sýni stærstu auglýsingakaupendur og stærstu birgja. Stofnanir sem verja meira en 10 milljónum króna á ári í kaup á auglýsingum geri árlega grein fyrir hvert auglýsingafé þeirra rennur.

## Efnisyfirlit

Samantekt .....	2
Inngangur .....	5
Bakgrunnur.....	7
1. Staða RÚV á auglýsingamarkaði.....	17
2. Endurgreiðslur vegna framleiðslu .....	25
3. Þróunarsjóður fjölmiðla .....	40
4. Skattaumhverfi fjölmiðlunar .....	41
5. Áfengis- og tóbaksauglýsingar.....	44
6. Stuðningur við textun og talsetningu .....	48
7. Undanþáguheimild vegna textunar og talsetningar.....	52
8. Kaup ríkisins á auglýsingum.....	54
Viðauki: Spurningakönnun.....	58

## Inngangur

Í lok desember 2016 skipaði þáverandi ráðherra mennta- og menningarmála nefnd til að fjalla um tillögur um breytingar á lögum og/eða aðrar nauðsynlegar aðgerðir til að bæta rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla hér á landi. Nefndin skilaði vinnu sinni til ráðherra í janúar 2018 í skýrslu undir yfirskriftinni „Rekstrarumhverfi fjölmiðla: Tillögur nefndar um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla“<sup>1</sup>. Skýrslan er hér eftir nefnd „fyrri skýrsla“.

Í skýrslunni voru settar fram sjö tillögur;

- a) Endurgreiðsla á hluta kostnaðar vegna framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni.
- b) Ríkisútvarpið fari af auglýsingamarkaði.
- c) Virðisaukaskattur á sölu og áskriftum á rafrænu formi og af hljóð- og myndefni eftir pöntun verði 11%.
- d) Áfengis- og tóbaksauglýsingar verði heimilaðar.
- e) Endurgreiðsla á hluta kostnaðar vegna textunar og talsetningar.
- f) Undanþáguheimildir frá textun og talsetningu.
- g) Gagnsæi í kaupum hins opinbera á auglýsingum.

Nefndin klofnaði í afstöðu sinni til nokkurra tillagna, enda ljóst að nokkrar þeirra væru umdeildar og tekist hefur verið á um þær í samfélagslegri umræðu um árabíl.

Eftir að skýrslunni var skilað þótti rétt að vinna áfram með bæði tillögur nefndarinnar og nýjar tillögur sem fram komu í umræðunni eftir að skýrslan birtist, safna ítarlegri gögnum og undirbúa næstu skref. Skýrslan sýndi fram á að staða einkarekinna fjölmiðla hér á landi er mjög erfið og mikilvægt að grípa til aðgerða sem fyrst til að bæta rekstrarumhverfi þeirra. Fjölmiðlanefnd var falið að vinna að verkefninu. Gylfi Ólafsson, hagfræðingur var ráðinn verkefnisstjóri og var markmiðið að afla frekari gagna og meta kostnaðaráhrif og eftir atvikum þá áhættu sem tillögurnar fela í sér. Samhliða var því beint til fjármála- og efnahagsráðherra að hefja þegar undirbúning á lækkun virðisaukaskatts á sölu og áskriftum á rafrænu formi til samræmis við áskriftir á prenti.

Vinna við matið á fyrri skýrslu hófst í mars. Fundir voru haldnir með fulltrúum einkarekinna fjölmiðla, forsvarsmönnum Ríkisútvarpsins, sérfræðingum í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Fjársýslu ríkisins og sérfræðingum birtingahúsa. Jafnframt var rætt við fjölmarga hagsmunaaðila. Skýrsluhöfundur sótti einnig fund norrænna fjölmiðlanefnda í Helsinki dagana 19.–20. apríl, en þar fundu m.a. sérfræðingar fjölmiðlanefnda sem úthluta ríkisstyrkjum til fjölmiðla á Norðurlöndunum. Kynnti skýrsluhöfundur tillögur úr fyrri skýrslu og tók þátt í umræðum um tillögur að breytingum sem hafa verið settar fram í Noregi og Svíþjóð um styrki til fjölmiðla. Gagna var aflað samhliða, m.a. söfnun ársskýrslna sem fjölmiðlar skulu senda árlega til fjölmiðlanefndar um starfsemi og rekstur þeirra. Þá var framkvæmd spurningakönnun til að kanna viðhorf almennings til tiltekinna þátta. Jafnframt var óskað eftir sérstakri keyrslu úr gögnum Fjársýslunnar og reynt með öðrum leiðum að

---

<sup>1</sup> <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2018/01/25/Rekstrarumhverfi-fjolmidla-Tillogur-nefndar-um-baett-rekstrarumhverfi-einkarekinna-fjolmidla/>

afla gagna, en því er lýst nánar í skýrslunni. Ekki er heldur hjá því komist að geta þess sérstaklega að verkefninu var ætlaður mjög stuttur tími.

Elfa Ýr Gylfadóttir, framkvæmdastjóri fjölmiðlanefndar veitti aðstoð við gerð skýrslunnar. Skýrsluhöfundur hafði einnig stuðning frá ráðgjafanefnd skipaðri fjölmiðlafræðingunum Birgi Guðmundssyni, Valgerði Önnu Jóhannsdóttur og Ragnari Karlssyni, auk Þorgeirs Ólafssonar, sérfræðingi í mennta- og menningarmálaráðuneyti. Allar rangfærslur, mistök og ábyrgð á efninu eru þó höfundar.

Gögn og gröf skýrslunnar eru aðgengileg á tölvutæku formi sé þess óskað, að undanskildum upplýsingum um starfsemi einstakra fjölmiðla og einstökum svörum spurningakönnunar.

## Bakgrunnur

Staða fjölmiðla er stöðugt rannsóknarverkefni og er það ekki hlutverk þessarar skýrslu að gera heildstæða úttekt á henni. Sérstaklega er vísað til samantektar í fyrri skýrslu sem kom út í janúar. Hér á eftir er þó óumflýjanlegt að draga fram ýmis gögn og þætti sem nauðsynlegt er að hafa til hliðsjónar.

### Íslenskir fjölmiðlar

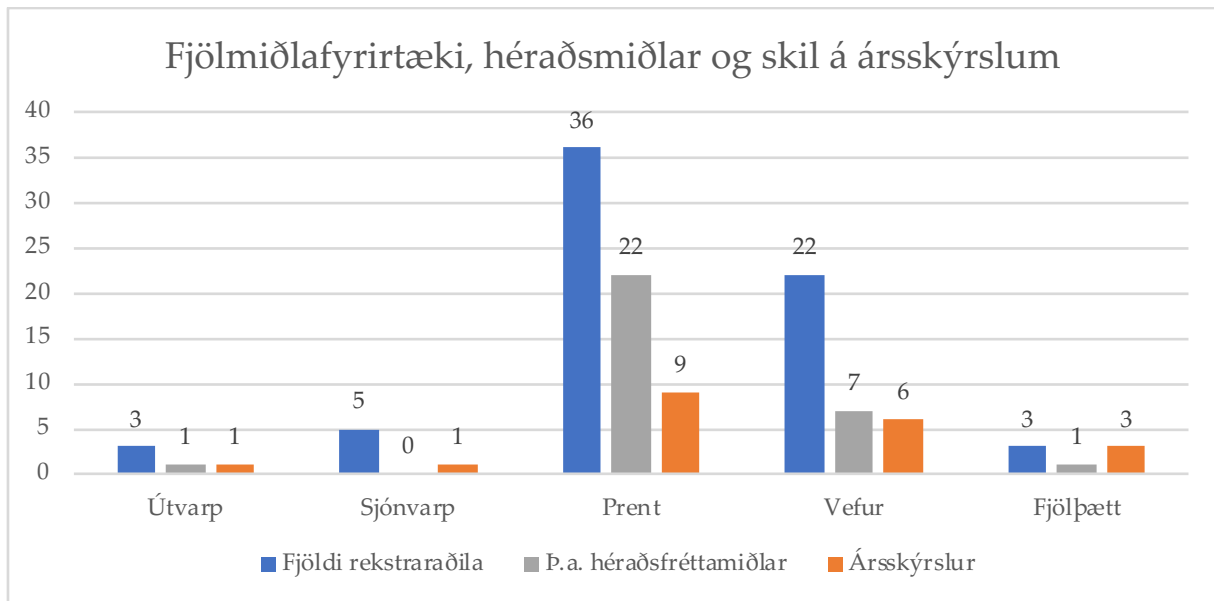
Íslenskir fjölmiðlar eru fjölskrúðugir og fjölbreyttir. Ljósvakamiðlar eru háðir leyfisveitingum fjölmiðlanefndar. Fjölmiðlum sem falla undir lög 38/2011 er skylt að skrá upplýsingar um m.a. eignarhald og ábyrgðarmann hjá fjölmiðlanefnd, sem birtir upplýsingar um alla skráða fjölmiðla og leyfishafa hér á landi. Fjölmiðlar, bæði þeir sem eru skráningarskyldir og leyfisskyldir, skulu árlega senda fjölmiðlanefnd ársskýrslu um starfsemi félagsins<sup>2</sup>. Á grundvelli þeirra gagna sem bárust voru teknar saman tölur um stöðu, stærð og tegund fjölmiðla fyrir skýrslu þessa.

Ekki bárust þó skýrslur frá öllum miðlum, og var því farið í gegnum lista yfir skráða og leyfisskylda miðla og kannað hvort miðlar væru virkir og áætlað út frá heimasíðum og öðrum upplýsingum hversu margir starfsmenn miðlanna störfuðu við blaða- og fréttamennsku. Ekki eru teknir með allir miðlar sem miðla fróðleik eða tilkynningum af einhverju tagi; fjölmiðlar sem einkum eru til markaðssetningar, fjölmiðlar fagfélaga og sérstakra hópa og vefir félaga, samtaka og fyrirtækja eru ekki meðtaldir. Þá eru heldur ekki meðtaldar endurvarpsstöðvar í hljóðvarpi og sjónvarpi.

Mynd 1 sýnir fjölda starfandi fjölmiðlafyrirtækja, héraðsfréttamiðla og skil á ársskýrslum. Á myndinni eru miðlar flokkaðir eftir því hver meginstarfsemi þeirra er. Flestir, en þó ekki allir, ljósvaka- og prentmiðlar eru einnig með vefi, og því eru í síðastnefnda hópinn einungis meðtaldir miðlar sem eingöngu reka vef. Fjölpætt fjölmiðlafyrirtæki eru þau sem reka a.m.k. tvær tegundir af fjölmiðlum auk vefs eða vefja. Myndin sýnir eingöngu fjölda fyrirtækja.

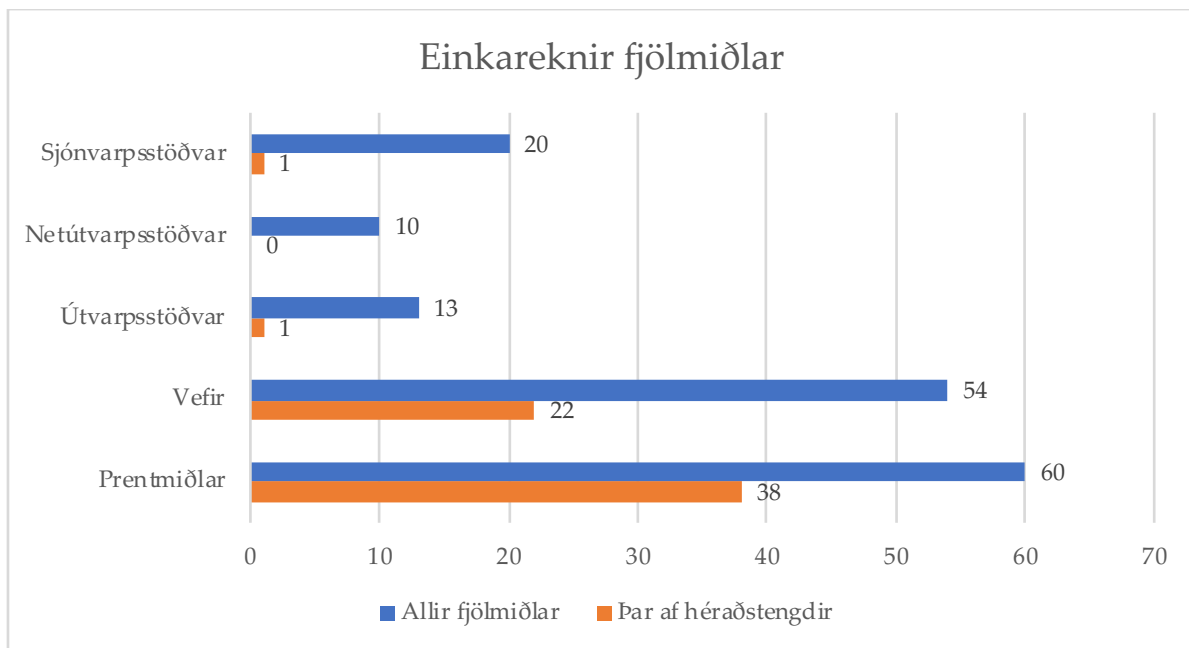
---

<sup>2</sup> Eins og kveðið er á um í 23. grein laganna.



Mynd 1: Virk einkarekin fjölmiðlafyrirtæki, héraðsfréttamiðlar og skil á ársskýrslum. Heimild: Ársskýrslur sem borist hafa fjölmiðlanefnd fyrir árið 2017 auk eigin skoðunar.

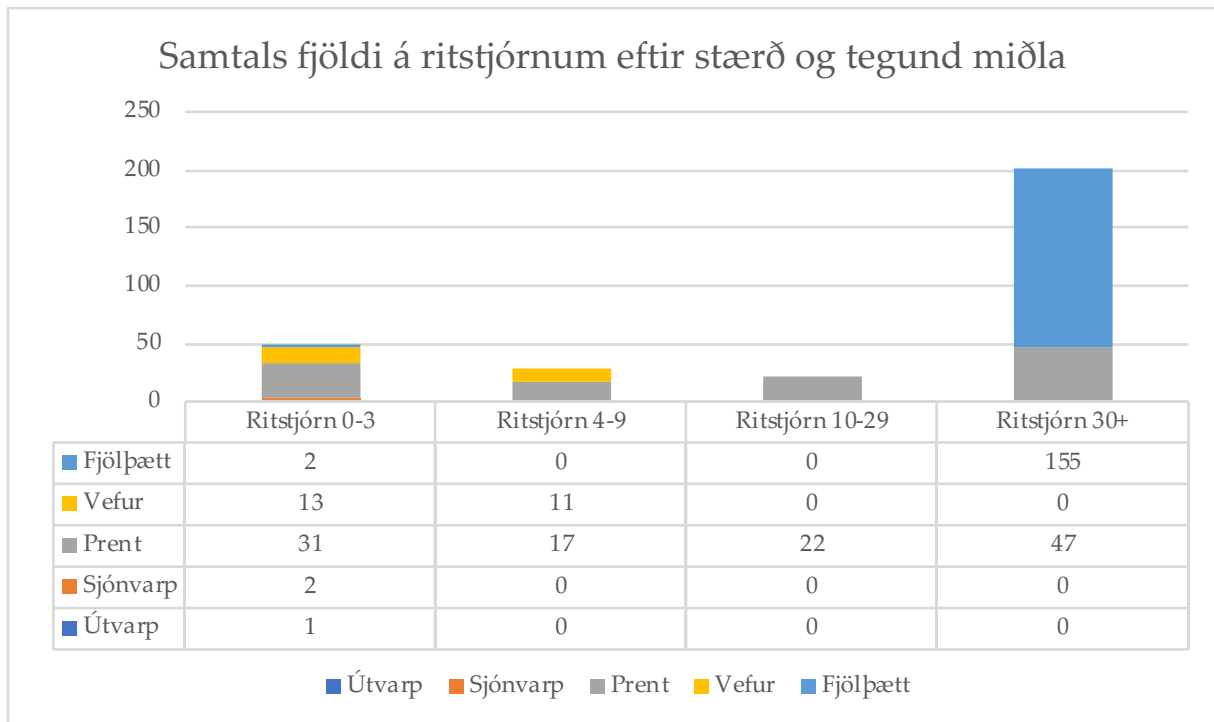
Myndin sýnir þó eingöngu fjölda fyrirtækja. Mörg fyrirtæki reka fleiri en einn miðil. Mynd 2 sýnir fjölda miðla óháð því hvort þeir eru reknir sjálfstætt eða með öðrum miðlum.



Mynd 2: Starfandi einkareknir fjölmiðlar. Heimild: Ársskýrslur sem borist hafa fjölmiðlanefnd auk eigin skoðun á starfsemi og umfangi fjölmiðla.

Myndin sýnir að þegar metinn er fjöldi miðla eru héraðsfréttamiðlar stór hluti allra prentmiðla og vefja, en í ljósvakanum eru nær allir miðlar ótengdir sérstökum landsvæðum. Undantekningin er vitanlega N4, sem rekur samnefnda sjónvarpsstöð sem er með landfræðilega afmörkun, þó hún sé nokkuð vítt skilgreind.

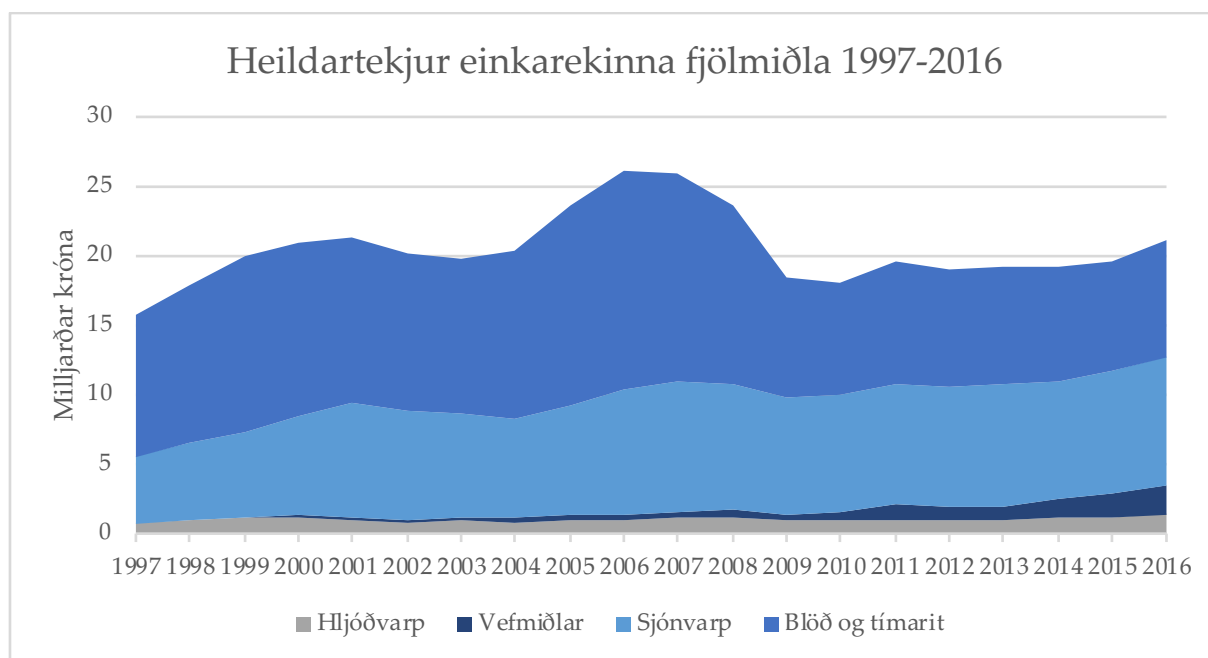




Mynd 3: Samtals fjöldi á ritstjórn eftir stærð miðla og tegund. Gengið er út frá þeirri einföldun að allir prent- og ljósvakamiðlar hafi einnig vef, og miðlar sem flokkast sem vefir eru því þeir sem ekki hafa aðra dreifingarleið. Undir hugtakið „fjölþætt“ flokkast miðlar sem hafa þrjár eða fjórar tegundir dreifileiða að vef meðtöldum. Undir ritstjórn flokkast blaðamenn, ljósmyndarar, myndatökumenn, ritstjórar og eftir því sem við á hlutfall í starfi yfirstjórnar. Upplýsingarnar fyrir smærri miðla (0-3 starfsgildi) byggja að mjög miklu leyti á skoðun á heimasíðum þar sem skil á ársskýrslum voru lítil á meðal þeirra. Stærri miðlar skiludu flestir ársskýrslum. Auk þess fengust upplýsingar frá Blaðamannafélagi Íslands, sem notaðar voru til að meta fjölda blaðamanna og ljósmyndara. Nær engir starfsmenn héraðsfréttamiðla eru meðlimir í félaginu, sem helgast meðal annars af háu hlutfalli lausamennsku og almennt bágrar fjárhagslegrar afkomu miðlanna. Upplýsingarnar frá Blaðamannafélaginu byggja á skilagreinum og voru að langmestu leyti í samræmi við upplýsingar frá fjölmiðlunum sjálfum.

Mynd 3 sýnir fjölda stöðugilda á ritstjórnnum eftir stærð og tegund fjölmiðlafyrirtækja. Blaðamenn, ljósmyndarar og ritstjórar eru hér meðtaldir. Af myndinni sést að langsamlega stærsti hluti fólks sem vinnur á ritstjórnnum er á miðlum með yfir 30 manna ritstjórnir. Samtals um 50 manns starfa á ritstjórnnum með þrjá eða færri starfsmenn.

Heildartekjur einkarekinna fjölmiðla eru sýndar á mynd 4. Þar sést að á föstu verðlagi eru heildartekjur fjölmiðla aðeins undir því sem þær voru um aldamótin. Hlutdeild blaða og tímarita hefur dregist saman, sérstaklega ef litið er til áranna fyrir hrun. Vefmiðlar hafa aukið hlutdeild sína en eru enn mjög smáir í samanburðinum.



Mynd 4: Heildartekjur einkarekinna fjölmiðla árin 1997–2016 í milljörðum króna á föstu verðlagi 2016. Myndin sýnir að hljóðvarp hefur verið fremur stöðugt, vefmiðlar hafa sótt á en eru enn mjög tekjulágir, sjónvarp er frekar stöðugt en tekjur blaða og tímarita hafa sveiflast mjög mikið. Heimild: Hagstofan.

Um alvarlegan rekstrarvanda fjölmiðla var fjallað í fyrri skýrslu. Upplýsingum sem safnað var í ársskýrslum fjölmiðlafyrirtækja til fjölmiðlanefndar eru ekki taldar nægilega áreiðanlegar til að draga beinar ályktanir.

### Héraðsfréttamiðlar

Eins og sést glögglega á bæði mynd 2 og mynd 3 eru héraðsfréttamiðlar fjölmargir á Íslandi, en allir eru þeir með fáliðaðar ritstjórnir. Af ritstjórnnum með þrjá starfsmenn eða færri eru 38 blaðamenn sem starfa á héraðsfréttamiðlum, og við það bætast ritstjórar miðla í eigu Fótsports, sem rekur landshlutablöð hringinn í kringum landið. Héraðsfréttamiðlar eru gjarnan veikburða og fáliðaðir, en gegna þó mikilvægu menningar- og lýðræðishlutverki í smærri byggðum. Þeir eru oftast eini miðillinn sem miðlar fréttum og upplýsingum úr byggðarlaginu.

Í Svíþjóð hefur á síðustu árum staðið yfir kortlagning á svokölluðum hvítum flekkjum, (s. vita fläckar) í sveitarfélögum þar sem ekki eru starfandi neindir héraðsmiðlar<sup>3</sup>.

Héraðsfréttamiðill er í þessu samhengi skilgreindur sem miðill sem er staðbundinn, er gefinn út með reglubundnum hætti og þar sem að minnsta kosti að hluta er birt eigið ritstjórnarefni úr héraðinu eða nærsamfélaginu. Hvort ritstjórnin sjálf sé staðsett á svæðinu skiptir í þessu samhengi ekki öllu máli. Því getur ritstjórn verið í öðru sveitarfélagi sem sinnir fréttáöflun þaðan. Mikilvægt er að hafa í huga að þó að starfandi sé staðbundin hljóðvarpsstöð, auglýsingamiðill eða vefsíða sem rekin er af heimafólki þýðir það ekki að fluttar séu fréttir úr héraðinu.

<sup>3</sup> <http://mediestudier.se/kommunbevakning/>

Rannsóknir í Svíþjóð, en einnig sambærilegar rannsóknir sem gerðar hafa verið í Noregi, benda til þess að fjölmörg sveitarfélög hafi litlar sem engar fréttir eða upplýsingar um nærsamfélagið. Þetta á sér bæði stað í litlum og dreifðum byggðum, en jaðrar og úthverfi stórborga búa einnig við sama ástand. Ástæðan er ekki síst sú að miðlar sem gefnir eru út í stórborgum eru gjarnan ætlaðir fyrir landið allt.

Þó héraðsfréttamiðlar séu fjölmargir á Íslandi, þar með talið í smærri sveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins, er hér ekki lagt mat á ritstjórnarlegt innihald þeirra miðla sem um er að ræða, nema að því leyti að margir þeirra eru nær því að teljast auglýsingamiðlar en fréttamiðlar. Vegna þess að hér á landi er mun hærra hlutfall fríblaða og opinna fréttavefja en á Norðurlöndunum eru íslenskir fjölmiðlar háðari auglýsingatekjum og fá ekki áskriftartekjur líkt og fjölmiðlar á Norðurlöndunum. Þessi vandi kallar fram þá spurningu að hversu miklu leyti þeir hafi bolmagn til að rækja hlutverk sitt sem fjórða valdið í smærri byggðum.<sup>4</sup>

## Fjölmiðlanotkun Íslendinga

Fjölmiðlanotkun Íslendinga sker sig í veigamiklum atriðum úr í samanburði við hin Norðurlöndin. Í nýrri grein Valgerðar Jóhannsdóttur og Jóns Gunnars Ólafssonar *The Icelandic new media in times of crisis and change* sem birtist í tímaritinu Stjórnámál og stjórnsýsla 2018 er fjallað um það með hvaða hætti framboð fjölmiðla og fjölmiðlanotkun sker sig úr hér á landi í samanburði við Norðurlöndin.<sup>5</sup> Hvorki er að finna dagblöð sem telja má til „gulu pressunnar“ með sama hætti og víðast annars staðar, né dagblöð af háum gæðum sem eiga að höfða til þrengri lesendahópa. Í ljósi þess hvað íslenskur markaður er smár hafa ekki verið gefin út blöð sem byggja á ólíkum lesendamörkuðum með mismunandi kaupgetu. Jafnframt er bent á það í greininni að árið 2010 voru Ísland og Lúxemborg einu ríki Evrópu þar sem lestur fríblaða var meiri en áskriftarblaða. Þannig hafa Íslendingar vanist því að fá fréttir frítt og að ekki þurfi að greiða fyrir allt efni fjölmiðla. Þá skiptir smæð markaðarins einnig verulegu máli. Vandað ritstjórnarefni og rannsóknarblaðamennska kostar fjármuni og skiptir þá litlu hvort um er að ræða markað fyrir 350.000 manns eða 10 milljónir eins og í Svíþjóð. Litlar áskriftartekjur og smæð markaðarins setur íslenskum fjölmiðlum því óhjákvæmilega skorður. Að lokum má benda á að á Norðurlöndunum hafa verið veittir ríkisstyrkir til einkamiðla, einkum dagblaða um áratuga skeið. Á síðustu árum hafa slíkir styrkir breyst og eru sjóðirnir nú ætlaðir til að styrkja blaða- og fréttamennsku óháð dreifingarleiðum miðilsins. Þá hafa jafnframt verið settir á fót sjóðir sem er ætlað að styrkja nýsköpun og hjálpa fjölmiðlum að búa til ný viðskiptamódel í stafrænu umhverfi.

Í nýrri skýrslu Medietilsynet í Noregi, *NRKs bidrag til mediemangfoldet*, var m.a. skoðað hvort almenningur væri tilbúinn til að greiða fyrir fréttir og fréttamennsku á netinu.<sup>6</sup> Könnunin var byggð á spurningum úr skoðanakönnun Reuters Institute Digital News Report 2017 þar

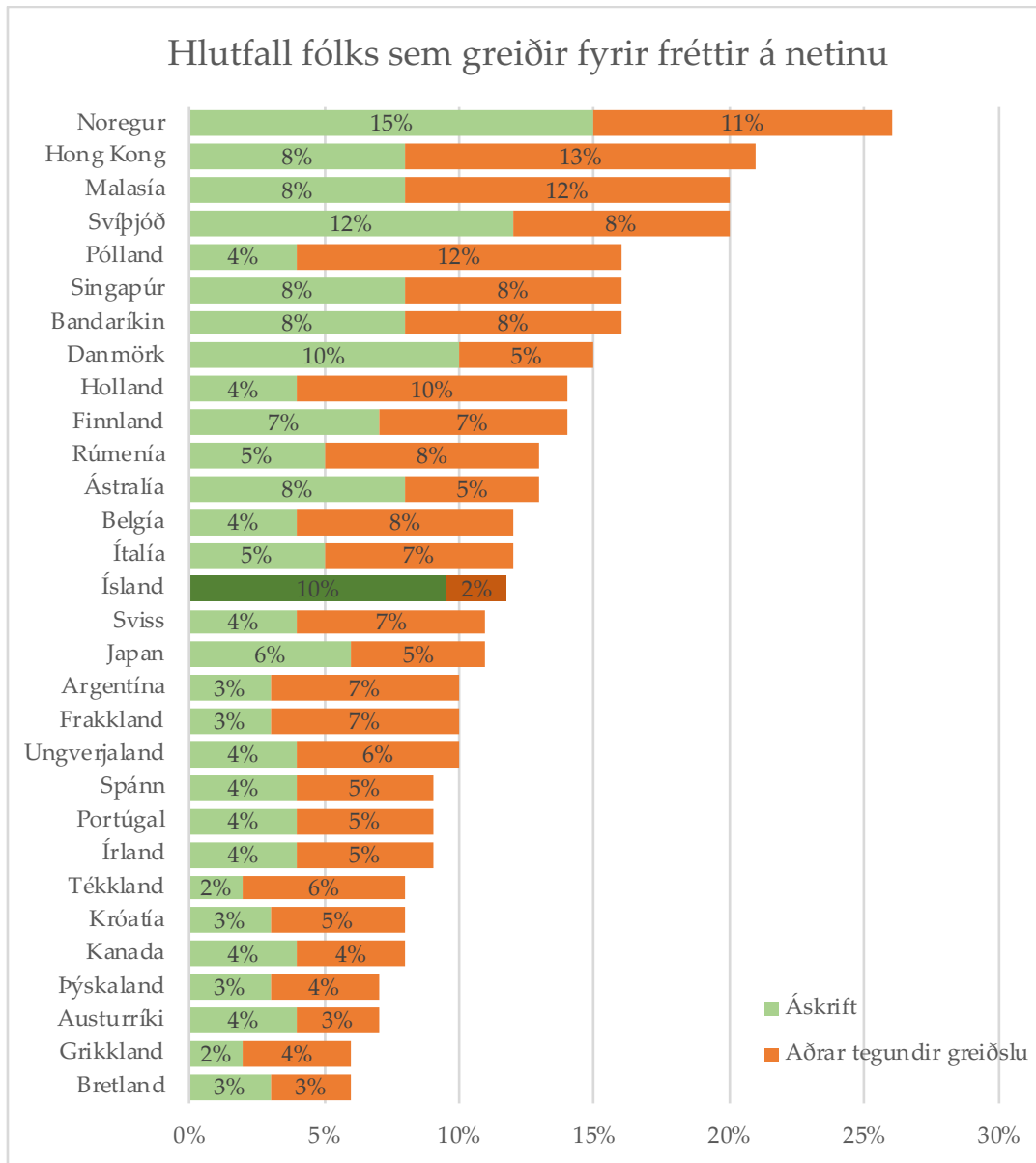
---

<sup>4</sup> Sjá til dæmis „Glaðasti hundur í heimi? Héraðsfréttamiðlar og varðhundshlutverkið - hugmyndafræði og veruleiki“, lokaverkefni Björns Þorlákssonar í blaða- og fréttamennsku frá 2014.

<sup>5</sup> <http://www.irpa.is/article/view/a.2018.14.1.9/pdf>

<sup>6</sup> [http://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/rapporter/nrk-og-mediemangfold/nrk\\_mediemangfold.pdf](http://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/rapporter/nrk-og-mediemangfold/nrk_mediemangfold.pdf)

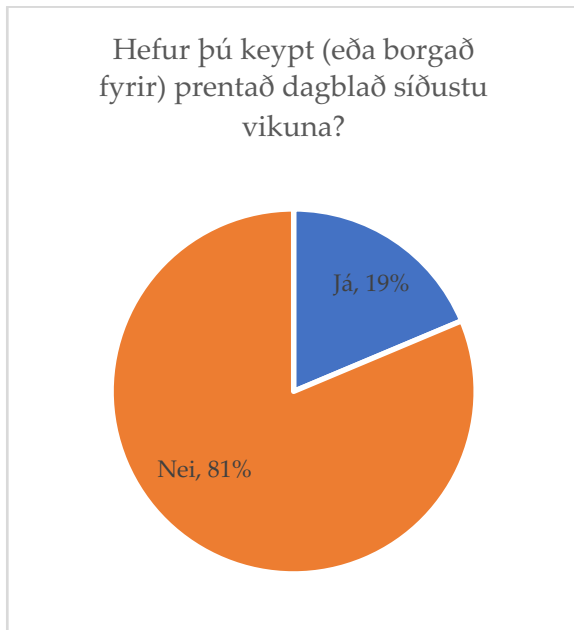
sem viðhorf almennings var kannað í 36 ríkjum.<sup>7</sup> Könnuð var fjölmiðlanotkun almennings, vilji til að greiða fyrir fréttafni á netinu og ástæður þess að ekki var vilji til að greiða fyrir slíkt efni. Ákveðið var að gera sambærilega könnun hér á landi í ljósi þess að frímiðlanotkun er mikil á Íslandi og því forvitnilegt að skoða niðurstöðurnar í samanburði við niðurstöður könnunar á viðhorfum almennings í fjölda annarra ríkja.



Mynd 5: Hlutfall fólks sem greiðir fyrir fréttir á netinu. Sjá aðferðafræði í viðauka.

7

[https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital%20News%20Report%202017%20web\\_0.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital%20News%20Report%202017%20web_0.pdf)



Mynd 6: Spurt var: „Hefur þú keypt (eða borgað) fyrir prentað dagblað síðustu vikuna? Þetta getur verið áskrift eða kaup á eintaki í lausasölu.“ Sýnd eru svör þeirra sem tóku afstöðu en 3% vildu annaðhvort ekki svara eða vissu ekki.

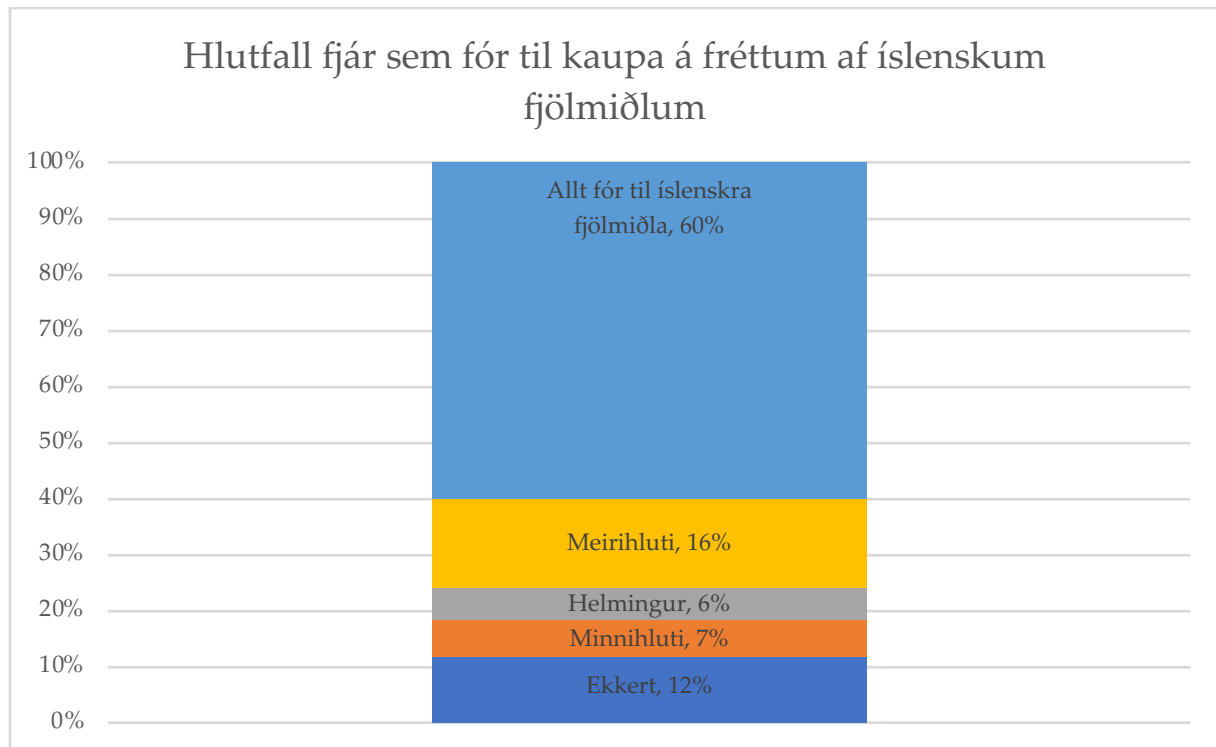


Mynd 7: Spurt var: „Hefur þú borgað fyrir fréttir á netinu eða farið inn á fréttasíðu sem þarf að greiða fyrir undanfarið ár? Þetta getur verið stafræn áskrift, sameinuð áskrift að stafrænum og prentuðum miðlum eða stök greiðsla, t.d. fyrir grein eða smáforrit.“ Sýnd eru svör þeirra sem tóku afstöðu, en 5% vildu annaðhvort ekki svara eða vissu ekki.

Mesta aukningin á auglýsingamarkaðnum er á netinu. Sjá má að auglýsingar eru að færast frá sjónvarpi og prentmiðlum yfir á netið. Í nýlegri danskri skýrslu, *Mediernes udvikling i Danmark* sem gefin var út 2017 má sjá að mikill hluti auglýsinga er að færast frá dönskum miðlum til bandarískra samfélagsmiðla og leitarvéla, fyrst og fremst Google og Facebook.<sup>8</sup> Þróunin hér á landi hefur ekki verið jafn hröð og í Danmörku, en almennt er litið svo á að þróunin verði sú sama á næstu árum. Hér á landi er nú um ¾ hlutum af auglýsingafé á netinu varið með þeim hætti að það fer til íslenskra miðla. Í Danmörku fer um ¾ hluta auglýsingafjár sem varið er til auglýsinga á netinu til stóru bandarísku fyrirtækjanna.

<sup>8</sup>

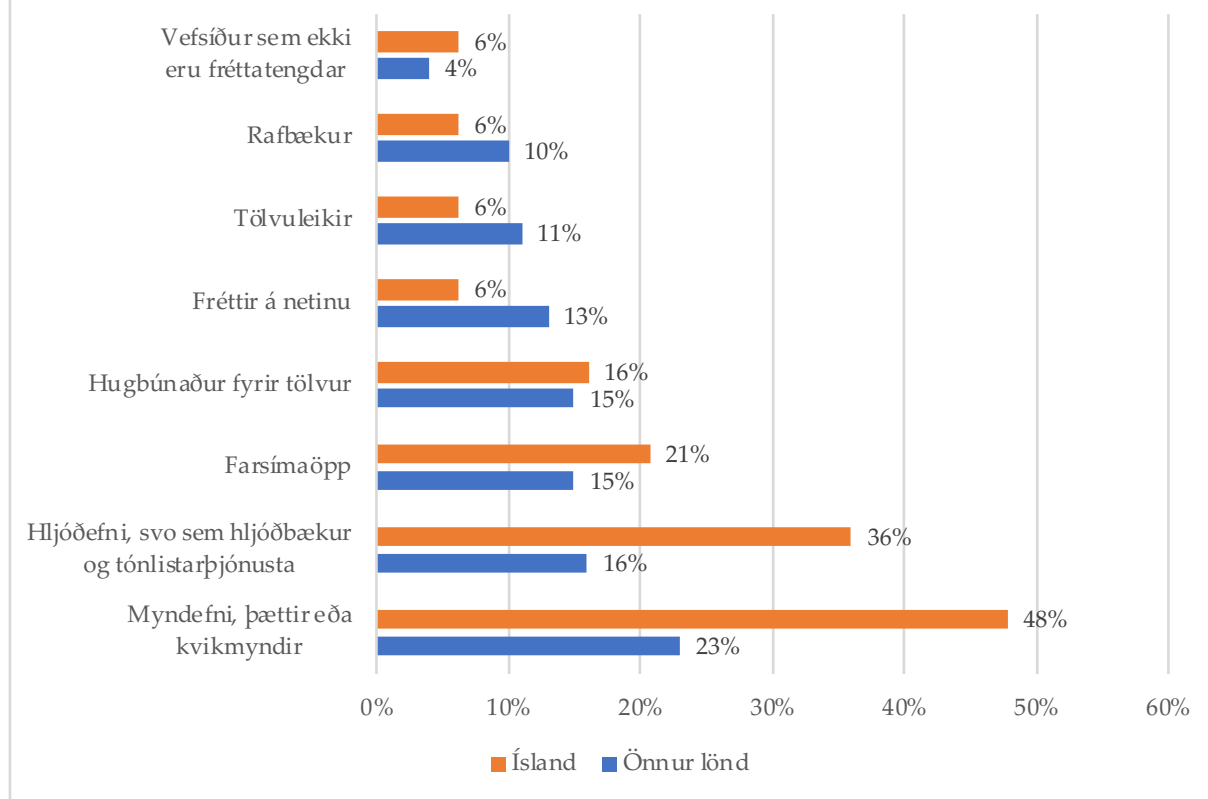
[https://slks.dk/fileadmin/user\\_upload/dokumenter/medier/Mediernes\\_udvikling/2017/Specialrapporter/Internationale\\_aktoerer/Rapport\\_og\\_bilag/Summary\\_in\\_English.pdf](https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2017/Specialrapporter/Internationale_aktoerer/Rapport_og_bilag/Summary_in_English.pdf)



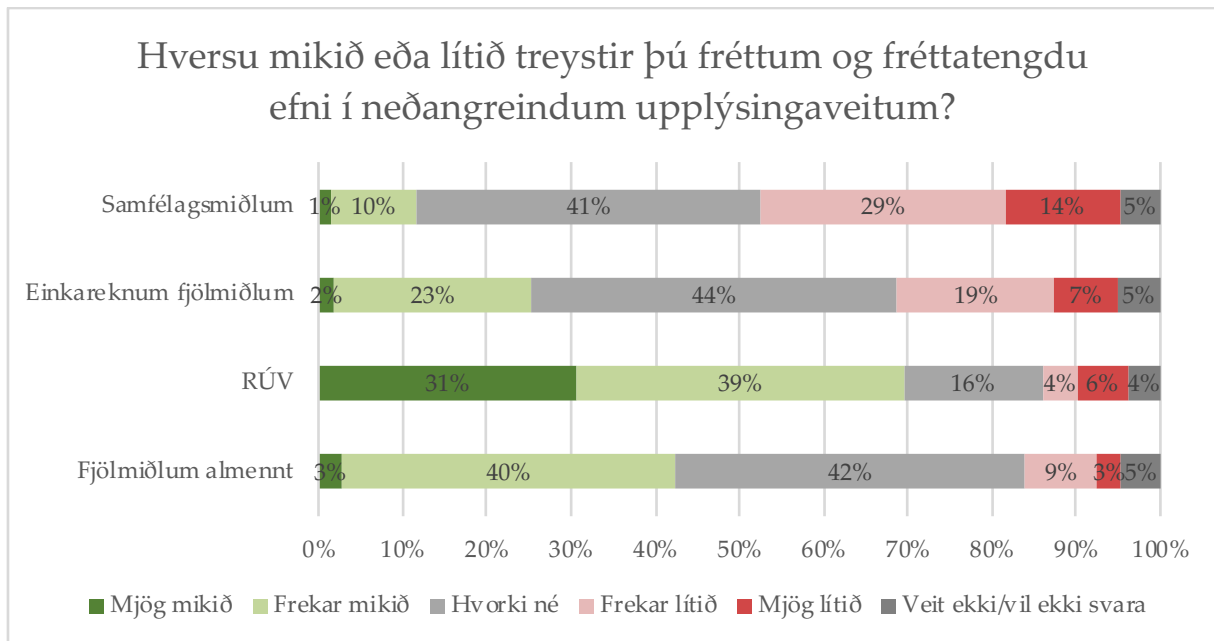
Mynd 8: Hlutfall íslenskra fjölmiðla af öllum kaupum Íslendinga á fréttum. Spurt var: „Af heildarupphæðinni sem þú hefur eytt í kaup á fjölmiðlum síðasta árið, hversu mikið var til íslenskra fjölmiðla?“ Aðeins voru þeir spurðir sem keypt höfðu fréttir á netinu síðasta árið.

Mynd 8 sýnir hlutfall íslenskra fréttamiðla af heildarupphæðinni sem varið var í fréttir. Spurningin var ekki hluti af Reuters-spurningalistanum. Af myndinni sést glögg að langstærstur hluti notenda kaupir að mestu eða nær eingöngu íslenska fréttamiðla. Þetta kemur ef til vill á óvart þar sem margir íslenskir miðlar eru aðgengilegir öllum en margir erlendir eru aðeins opnir áskrifendum.

## Hlutfall svarenda sem keyptu aðrar tegundir miðla á netinu síðasta árið



Mynd 9: Hlutfall svarenda sem keyptu aðrar tegundir miðla á netinu síðasta árið. Spurt var: „Á almennari nótum, hvernig vefþjónustu hefurðu greitt fyrir síðasta árið? Veldu allt sem á við.“. Fjöldi svara í öðrum löndum: 71.805.



Mynd 10: Traust á upplýsingaveitum. Spurt var: „Hversu mikið eða lítið treystir þú neðangreindum upplýsingaveitum?“

Mynd 10 sýnir traust á upplýsingaveitum. Áberandi er hversu mikið traust er borið til RÚV í samanburði við aðra miðla. Eru niðurstöðurnar í samræmi við niðurstöður annarra kannana sem gerðar hafa verið. Þegar myndin er skoðuð er þó mikilvægt að hafa í huga að aðrir svarmöguleikar taka til margra og ólíkra miðla. Hugsanlegt er að almenningur treusti sumum miðlum betur en öðrum. Þess vegna eru hugsanlega svo margir sem svara spurningunni hvorki né. Samfélagsmiðlar eru með áberandi hæst hlutfall lítills trausts, en samtals bera 43% svarenda frekar lítið eða mjög lítið traust til samfélagsmiðla þegar kemur að fréttum.



## 1. Staða RÚV á auglýsingamarkaði

Meirihluti nefndarinnar um rekstrarumhverfi fjölmiðla lagði til að „Ríkisútvarpið fari hið fyrsta af auglýsingamarkaði. Þar með verði horfið frá samkeppnisrekstri ríkisins í auglýsingasölu, bæði í sjónvarpi og útvarpi.“ Nefndin klotnaði í afstöðu sinni til tillögunnar og skilaði minnihluti nefndarinnar séráliti.

Í greinargerð meirihluta nefndarinnar sagði að einkareknir fjölmiðlar telji „Ríkisútvarpið of sterkan keppinaut á auglýsingamarkaði og taki of mikið til sín, sérstaklega í sjónvarpi. Þá hefur Samkeppniseftirlitið einnig gagnrýnt veru Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði. Tekjur Ríkisútvarpsins af auglýsingum og kostunum voru um 2,2 milljarðar króna á árinu 2016 og er áætlað að það hafi verið um 20% af birtingarfé auglýsinga á innlendum markaði og um 44% af birtingarfé auglýsinga í útvarpi og sjónvarpi. Fari Ríkisútvarpið af auglýsingamarkaði getur það haft veruleg áhrif á rekstrarumhverfi frjálsra fjölmiðla.“

Í greinargerð minnihluta sagði að nýlegar skýrslur frá Norðurlöndunum sýndu að auglýsendur hafa varið umtalsverðu fjármagni í auglýsingar hjá alþjóðlegum risum á borð við Google og Facebook. „Auglýsingamarkaðurinn er í stöðugri þróun og kaupendur auglýsinga leita sífellt nýrra leiða til að koma skilaboðum sínum á framfæri, hvort sem er í sjónvarpi, útvarpi, á prentmiðlum, vefmiðlum, samfélagsmiðlum eða með öðrum hætti. Jafnframt er sala alþjóðlegra netmiðla á auglýsingum að aukast. Það er því ekki sjálfgefið að það auglýsingafé sem nú fer til Ríkisútvarpsins skili sér allt til einkarekinna innlendra fjölmiðla, en samkeppnisstaða þeirra mun væntanlega batna.“ Í álitinu er rakið að krappa fjárhagsstöðu einkarekinna miðla megi ekki síst rekja til rofs á tekjumódelum fjölmiðla þar sem auglýsingatekjur minnka og áskrifendum fækkar. Þetta rof eigi sér rót meðal annars í tæknibreytingum og alþjóðavæðingu.

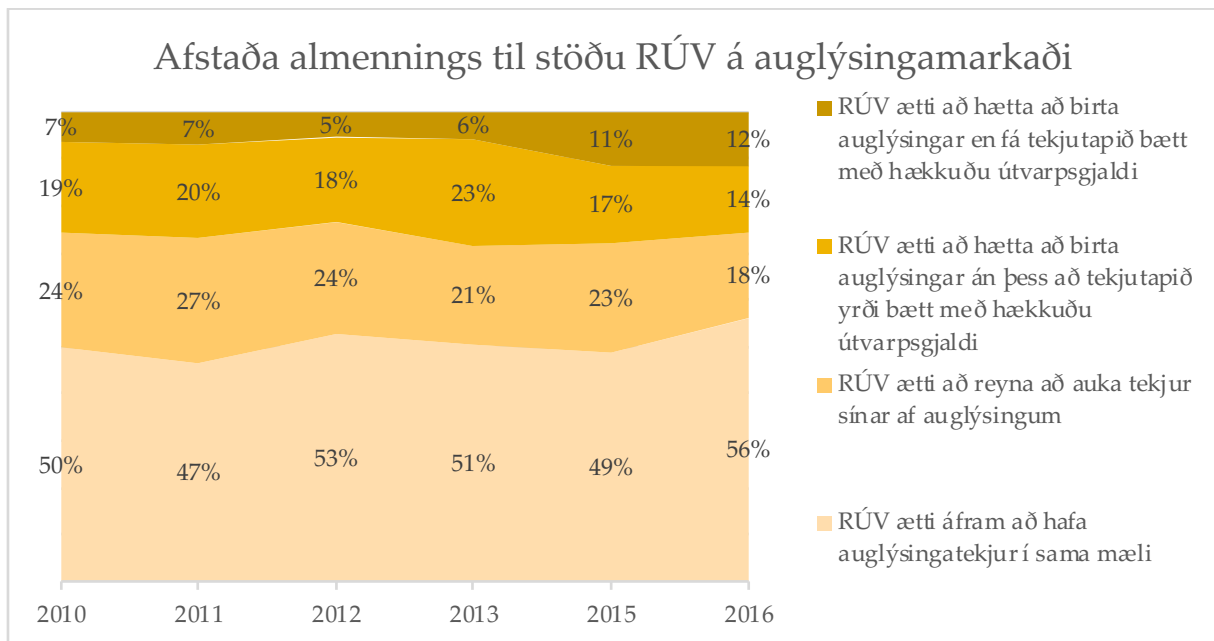
Þá er þar rakið að um árabíl hafi staða RÚV á auglýsingamarkaði verið til umræðu. Í þeirri umræðu hafi sjónarmið margra um óbreytta stöðu komið fram. Má þar nefna Samband íslenskra auglýsingastofa og ýmis samtök innan íþróttahreyfingarinnar. Þá hefur verið bent á að kvikmyndaframleiðendur yrðu af nokkurri starfsemi við slíkar breytingar.

„Þau rök sem færð hafa verið fram eru t.a.m. þau að brotthvarf RÚV af auglýsingamarkaði skerði möguleika auglýsenda á að ná til neytenda og geti leitt til þess að þeir fari á mis við upplýsingar um vörur og þjónustu. Vegna þeirra ólíku sjónarmiða sem uppi eru í samfélaginu hefur hingað til aldrei náðst samstaða um að RÚV hverfi alfarið af auglýsingamarkaði.“

Þá er í fyrri skýrslu fjallað nokkuð ítarlega um hvað gerðist þegar breytingar voru gerðar á stöðu spænsku og frönsku ríkisfjölmiðlanna á auglýsingamarkaði, og er ekki ástæða til að reifa þá umfjöllun frekar hér (sjá kafla 6.1.4), nema til að nefna að megin niðurstaða þeirrar yfirferðar var að þó auglýsingatekjur einkamiðla hafi aukist til skamms tíma hafi áhrifin til millilangs eða langs tíma verið engin eða neikvæð.

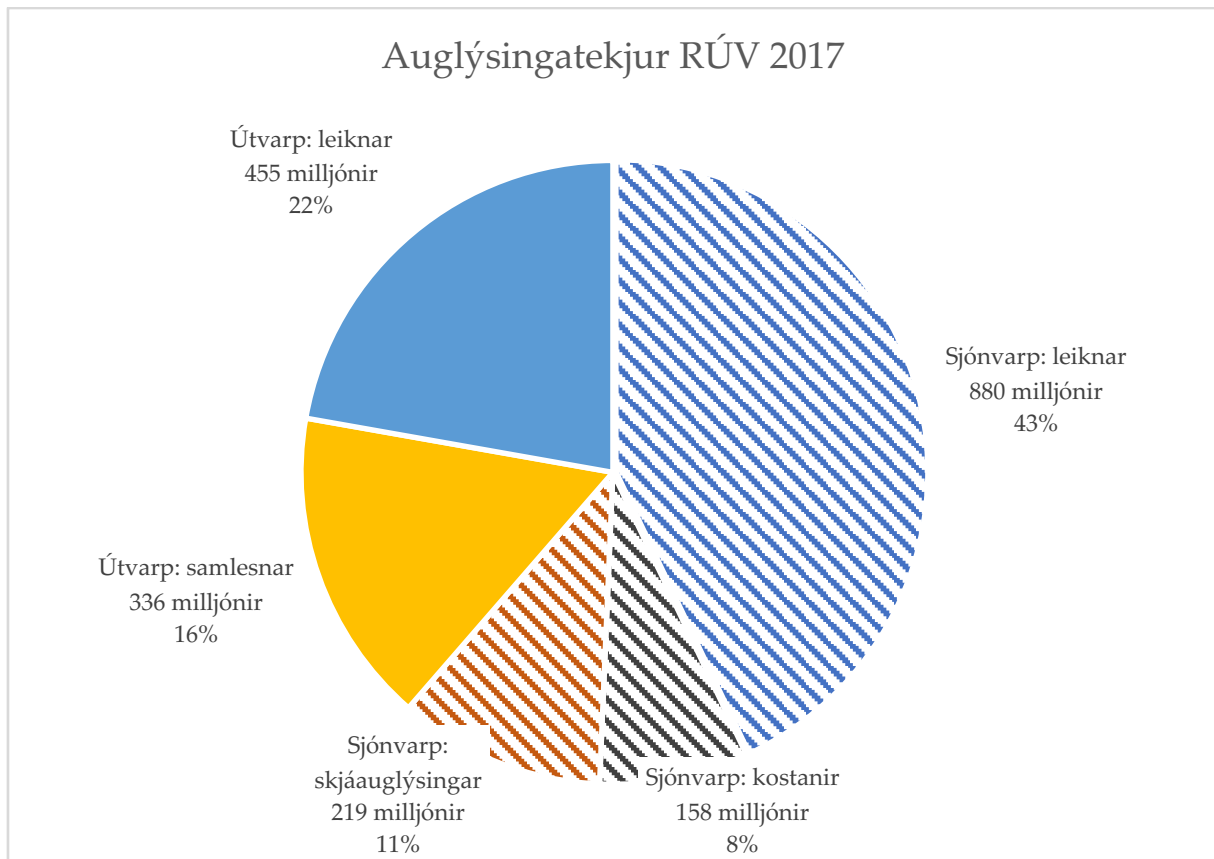
Var það því álit minnihlutans að ef tekin yrði ákvörðun um að RÚV hverfi alfarið af auglýsingamarkaði sé nauðsynlegt að fyrir liggi með skýrum hætti hvernig fjármagna eigi aðgerðina og bæta tekjutap RÚV. Að óbreyttu myndu útgjöld ríkissjóðs aukast sem nemur tekjutapinu en um verulega fjármuni er að ræða. Þá hafi aðgerðin tvímælalaust veruleg áhrif á alla starfsemi RÚV og leiði að óbreyttu til mikils samdráttar og uppsagna.

Mynd 11 sýnir afstöðu almennings til stöðu RÚV á auglýsingamarkaði. Myndin sýnir skýrt að meirihluti þjóðarinnar er fylgjandi óbreyttu kerfi. Til að setja spurninguna í samhengi mætti leggja saman þá hópa sem vilja óbreytt ástand og þá sem vilja auka tekjur RÚV af sölu auglýsinga. Niðurbrot eftir kynjum, aldri, búsetu og menntun sýnir að í langflestum hópum er samanlögð stærð hópsins sem vill annaðhvort óbreytta stöðu eða auka tekjur RÚV af auglýsingum 70–80%, og fer lægst í 65% meðal fólks á aldrinum 55–64 ára.



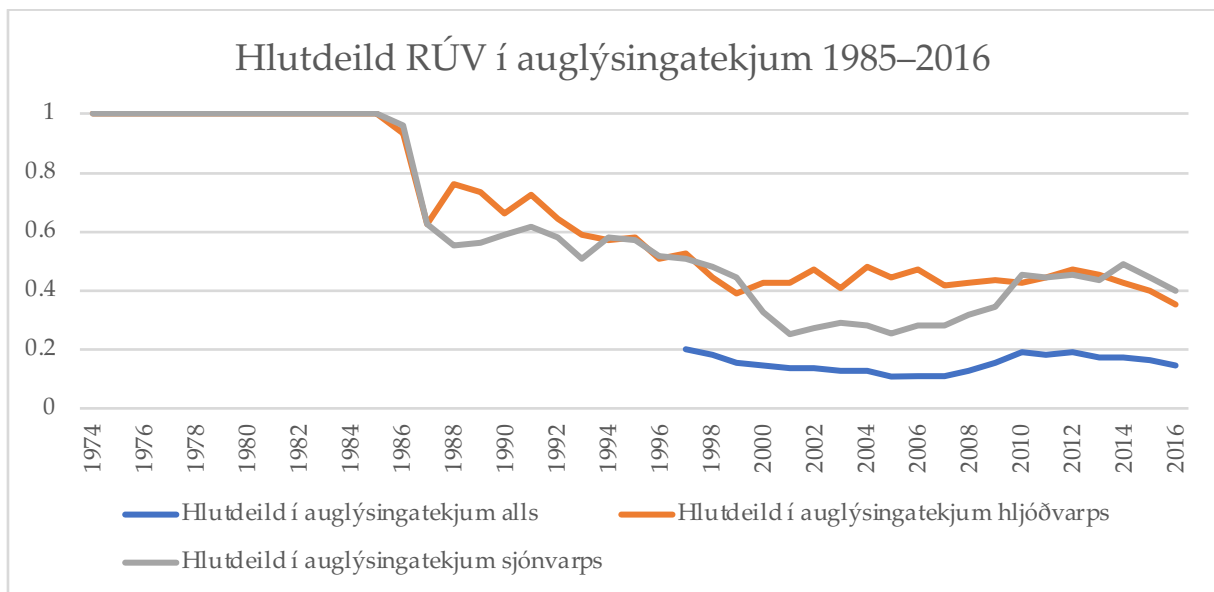
Mynd 11: Afstaða almennings til stöðu RÚV á auglýsingamarkaði. Spurt var „Um þriðjungur af tekjum Ríkisúttvarpsins fást í gegnum auglýsingar. Hver af eftirtöldum fullyrðingum lýsir best þínum skoðunum?“. Könnun framkvæmd af Gallup fyrir RÚV. Í síðustu könnuninni frá 2016 var fjöldi svarenda 864 og tóku 720 þeirra afstöðu til spurningarinnar. Gögn fyrir 2014 vantar.

Tekjur RÚV af auglýsingum eru í fimm liðum; leiknar og lesnar í útvarpi og leiknar, skjáauglýsingar og kostanir í sjónvarpi. Þetta er sýnt á mynd 12. RÚV er óheimilt að selja auglýsingar á vef sínum eða á snjallsíma- eða spjalddölvuöppum, sem er sá geiri auglýsingamarkaðarins sem vex hraðast.



Mynd 12: Auglýsingatekjur RÚV 2017. Heimild: RÚV.

Þegar litið er til hlutdeildar RÚV í auglýsingatekjum sést að af ljósvakamiðlum hefur hlutdeildin staðið í stað frá aldamótum, og eins langt aftur og tölur eru til um, hefur hlutfallið af heildarveltu á auglýsingamarkaði verið stöðugt, um 20%, og raunar farið heldur lækkandi allra síðustu ár, sjá mynd 13.



Mynd 13: Hlutdeild RÚV í heildarauglýsingatekjum fjölmiðla. Heimild: Hagstofan.

Sjálfstæði ríkisfjölmiðla frá hinu pólitíska valdi er talið afar mikilvægt. Margar leiðir eru farnar til að tryggja sjálfstæði ríkisfjölmiðla, meðal annars að færa fjárveitingar til ríkisfjölmiðla úr hefðbundnu fjárlagaferli yfir í einhverskonar sjálfstætt kerfi. Á Íslandi var þetta leyst með afnotagjöldum en með tæknibreytingum var því breytt í svokallaðan nefskatt. Þá er, eins og áður hefur verið nefnt, þriðjungur tekna af auglýsingum. Rök hafa verið færð fyrir því að svokölluð blönduð fjármögnun, þ.e. ríkisstyrkir og auglýsingatekjur auki sjálfstæði fjölmiðla frá fjárveitingarvaldi ríkisins og er þetta ein megin ástæða þess að flestir ríkisfjölmiðlar í Evrópu eru með slíka blandaða fjármögnun.

Ríkisfjölmiðlar á Norðurlöndunum skera sig því úr hvað þetta varðar, enda eru þeir ekki á auglýsingamarkaði. Það sama er að segja um BBC í Bretlandi. Þar hefur ekki síður borið á rekstrarvanda hjá einkareknum miðlum, og er það rakið til sömu þátta og hér; tæknibreytinga og alþjóðavæðingar og þar af leiðandi minnkandi tekjur af áskriftum og auglýsingum.

Erfitt er að framkvæma tölulega greiningu á áhrifum þess að taka RÚV af auglýsingamarkaði eða þrengja verulega að veru þess á auglýsingamarkaði. Því þótti það ekki gerlegt á þeim skamma tíma sem ætlaður var til þess að leggja mat og afla gagna vegna fyrri skýrslu.

### Háttsemi RÚV á auglýsingamarkaði

Til viðbótar við þær tekjur sem RÚV hefur af auglýsingum hefur því verið haldið fram að félagið hegði sér ósæmilega sem ráðandi aðili á markaðnum. Er þar gjarnan vísað til umsagnar Samkeppniseftirlitsins um frumvarp að lögum um RÚV<sup>9</sup>.

Í kjölfar birtingar fyrri skýrslu skrifaði Magnús Ragnarsson framkvæmdastjóri hjá Símanum aðsenda grein í Fréttablaðið þar sem hann sagði hagsmuni auglýsenda stýra dagskrárstefnunni og ryksuga í kjölfarið tekjur úr hverju horni markaðarins<sup>10</sup>.

Vegna meintrar ágengni auglýsingadeildarinnar hefur þeirri hugmynd verið velt upp að auglýsingadeild verði bannað að hafa frumkvæði að sölu á auglýsingum. Þá hafa auglýsingapakkar og ógagnsæ afsláttakjör verið gagnrýnd.

RÚV reiknast til að allur kostnaður við rekstur auglýsingadeildarinnar sé um 250 milljónir króna, og er þá tekið tillit til beins kostnaðar og hlutdeildar í sameiginlegum kostnaði við rekstur deildarinnar svo sem húsnæði og yfirstjórn. Starfsmannafjöldi hefur að jafnaði verið um 20 og rekstrarkostnaður 12–13%. Telur RÚV að litlu myndi breyta í kostnaði þó auglýsingadeildinni yrði bannað að selja auglýsingar að eigin frumkvæði en tekjur stofnunarinnar myndu minnka nokkuð. Þá telur félagið að ómögulegt sé að skilgreina slíkar reglur þar sem það felist í eðli viðfangsefnisins að samskipti fari fram og til baka milli kaupenda auglýsinga og auglýsingadeildarinnar.

---

<sup>9</sup> Sjá til dæmis skýrslu um RÚV frá árinu 2015, skýrslu nefndar um starfsemi og rekstur RÚV frá 2007: <https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/frettir2015/RUVskyrsla.pdf>, sem vísar í umsögn samkeppniseftirlitsins <http://www.althingi.is/alttext/erindi/140/140-2410.pdf>

<sup>10</sup> „Óháð Ríkisútvarp — betra ríkisútvarp.“ *Fréttablaðið*, 2. febrúar 2018.

RÚV lýtur ýmsum lögum og reglum um sölu á auglýsingum. Fyrst er að nefna lög um Ríkisútvarpið, en einnig gilda bæði auglýsingareglur RÚV og gjaldskrá RÚV<sup>11</sup>. Þá gildir einnig VI. kafli laga um fjölmiðla nr. 3872011 um viðskiptaboð og fjarkaup. Í reglum og gjaldskrá RÚV er meðal annars kveðið á um að „magnafsláttur, svo sem hærri afsláttur vegna mikilla viðskipta og kaupaukar í einstökum samningum byggja á viðskiptalegum forsendum og standi öllum til boða sem eins er ástatt um.“ Þá er áskilið að „veiting afsláttarkjara eða annarra sambærilegra kjara sé ekki bundin óeðlilegum skilyrðum sem geta talist til þess fallin að hafa útilokunaráhrif gagnvart samkeppnisaðilum RÚV á sjónvarps- og hljóðvarpsmarkaði.“

Fjölmiðlanefnd hefur eftirlit með því að RÚV fari að 7. gr. laga um viðskiptaboð í lögum um RÚV. Einnig framkvæmir fjölmiðlanefnd sjálfstætt árlegt mat samkvæmt 15. grein sömu laga. Nefndin hefur aldrei fengið sérstök fjárframlög til að sinna eftirliti með Ríkisútvarpinu þó að það hafi verið mat fjármála- og efnahagsráðuneytisins að kostnaður við eftirlitið samkvæmt lögum um RÚV næmi einu stöðugildi hjá fjölmiðlanefnd.

## Mögulegar málamiðlanir

Þar sem margar ólíkar skoðanir eru uppi, sumar hverjar andstæðar, er hér velt upp mögulegum málamiðlunum.

### 1. Breyta starfsháttum auglýsingadeildar RÚV

Eins og framan er greint væri hægt að breyta starfsháttum auglýsingadeildarinnar, einkum með því að taka upp kröfu um frumkvæðisleysi. Erfitt yrði að skilgreina í hverju slíkt fælist eða hafa eftirlit með því. Eins og framan er greint eru einnig fjölpættar reglur sem marka auglýsingadeildinni starfsramma. Ekki er augljóst hvaða frekari takmarkanir hægt væri að setja sem ekki takmarka tekjur RÚV mjög, lækka kostnað við rekstur auglýsingadeildar og eru til þess fallnar að auka auglýsingatekjur einkamiðla.

### 2. Banna ákveðnar tegundir auglýsinga

Önnur nálgun er að RÚV hætti að birta ákveðnar tegundir auglýsinga. Eins og mynd 12 á blaðsíðu 19 sýnir, er auglýsingatekjunum dreift á fimm flokka. Í gegnum tíðina hafa verið hugmyndir um að banna leiknar auglýsingar í sjónvarpi en leyfa skjáauglýsingar og kostun<sup>12</sup> en einnig á hinn veginn; að leyfa leiknar auglýsingar en banna aðrar sjónvarpsauglýsingar með þeim rökstuðningi að skjáauglýsingar séu hvað líkastar auglýsingum í öðrum miðlum og þar með í mestri samkeppni við prentmiðla. Lengi vel voru leiknar auglýsingar ekki fluttar á Rás 1 en það hefur breyst. Líkt og áður var getið er Ríkisútvarpinu ekki heimilt að selja auglýsingar á vef eða í smáforritum (öppum).

Óljóst er að hve miklu leyti auglýsingar á RÚV myndu flytjast yfir á aðra miðla, yrði RÚV tekið af auglýsingamarkaði eða skorður settar á ákveðinn flokk auglýsinga. Bann á skjáauglýsingum kemur verst niður á smærri og miðlungsstórum auglýsendum, en stærri auglýsendur gætu eftir sem áður látið framleiða og birt leiknar auglýsingar. Bann á leiknum

<sup>11</sup> <http://www.ruv.is/ruv-okkar-allra/auglysingar>

<sup>12</sup> Sjá til dæmis umræður við 582. mál á 130. löggjafarþingi, *Auglýsingar í Ríkisútvarpinu*.

auglýsingum hefði slæm áhrif á kvikmyndaiðnaðinn og gæti minnkað heildarframleiðslu á sjónvarpsauglýsingum þar sem stærsti birtingarstaðurinn væri tekinn úr umferð.

### 3. Banna ákveðna tíma dags

Í fyrri skýrslu er ítarlega fjallað um hvaða áhrif það hafði í Frakklandi þegar auglýsingar voru bannaðar á tilteknum tíma dags. Niðurstaðan var sú að auglýsingum fjölgaði á þeim tímum sem leyfilegt var að miðla auglýsingum. Ástæðan var talin vera sú að áhorfendur franska ríkisútvarpsins voru ekki taldir vera þeir sömu og einkamiðlanna og því vildu auglýsendur ná til þessa áhorfendahóps, en gerðu það á öðrum tímum dags.

### 4. Þak á auglýsingatekjur

Ein leið sem fær er til að setja þak á auglýsingatekjur RÚV er að setja þak á heildarauglýsingatekjur yfir árið og eftirláta RÚV að útfæra hvernig það yrði gert. Með þessu væri tryggt að skilvirkni yrði sem mest í því hvaða auglýsingar yrðu seldar og hvenær. Væntanlega myndi auglýsingaverð hækka frá því sem nú er, enda yrðu auglýsingar færri.

### 5. Fækka mínútum

Í lögum um fjölmiðla eru þær takmarkanir settar á magn auglýsinga í sjónvarpi að þær mega ekki fara yfir 20% innan hverrar klukkustundar, eða 12 mínútur<sup>13</sup>. Í sérlægum um Ríkisútvarpið er þrengt enn meir að RÚV en einkareknum sjónvarpsstöðvum og eru auglýsingar takmarkaðar við 8 mínútur á hverri klukkustund á RÚV<sup>14</sup>.

Einnig eru aðrar leiðir RÚV til tekjuöflunar takmarkaðar. Þannig eru heimildir RÚV til að afla tekna með kostun dagskrárefnis takmarkaðar við stærri og íburðarmeiri viðburði, og þar einkum horft til íþróttar. Auglýsingar á vef eru bannaðar og vöruinnsetning óheimil í efni sem RÚV framleiðir sjálf eða sérstaklega er framleitt fyrir stöðina.

Hægt er að hugsa sér að þrengja enn frekar að auglýsingamagni í sjónvarpi eða að öðrum tegundum viðskiptaboða.

## Pólitísk staða og markmið vinnunnar

Staða RÚV hefur verið viðfangsefni fjölda nefnda síðustu áratuginna. Katrín Jakobsdóttir þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra skipaði starfshóp 2009 sem aftur varð grunnur að nefnd sem skipuð var 2011 sem leiddi af sér breytingar á lögum um RÚV sem samþykkt voru 2013. Aftur var í tíð Illuga Gunnarssonar skipuð nefnd sem skilaði skýrslu árið 2015. Ekki kom fram þingsályktunartillaga í kjölfarið eins og Illugi hafði þó áður boðað.

Núverandi staða RÚV er því sú málamiðlun sem orðið hefur til í endurteknum umræðum um málið á síðustu árum og áratugum. Þá er hægt að líta til þess sem mynd 11 að ofan sýnir, að yfirgnæfandi meirihluti landsmanna er fylgjandi núverandi fyrirkomulagi.

Markmið þeirrar vinnu sem hér fer fram snýr að því að bæta stöðu einkarekinna miðla til að tryggja fjölbreytni og fjölræði og styðja við lýðræðishlutverk þeirra. Í því ljósi er þörf á að tíma sé forgangsraðað í þágu þess að finna lausnir sem líklegar eru til að komast í gegnum

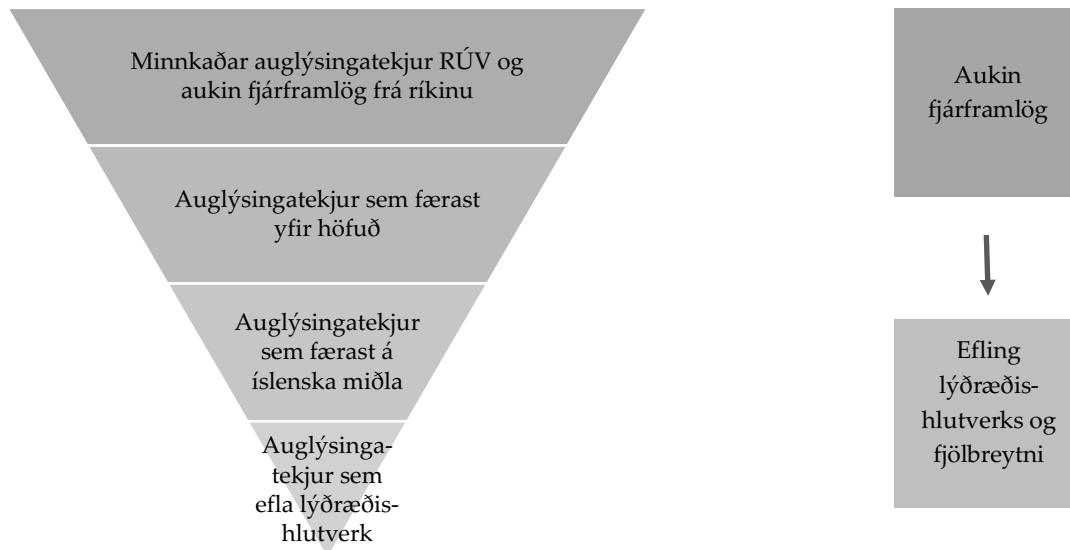
<sup>13</sup> Sjá 41. grein laga 38/2011.

<sup>14</sup> Sjá 7. gr. laga 23/2013.



pólítískan feril yfir höfuð, og að ekki séu lagðar til breytingar sem eru til þess fallnar að sökkva og taka mikilvægar tillögur að breytingum með sér í svelginn.

Ekki er talið líklegt að almennur vilji standi til þess að minnka umfang rekstrar RÚV. Tekjutap félagsins yrði því að bæta upp með opinberu fé með einum eða öðrum hætti. Að því gefnu að vera RÚV á auglýsingamarkaði hafi ekki önnur neikvæð áhrif á samfélagið en þau að minnka mögulegar auglýsingatekjur einkamiðla, má með einföldun sjá tvær færar leiðir, sem sýndar eru á mynd 14.



Mynd 14: Einföld skýringarmynd yfir tvo kosti sem stjórnvöldum standa til boða vilji þau efla lýðræðið og styrkja fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði og eru tilbúin að kosta til þess peningum.

Fyrri kosturinn er að takmarka auglýsingatekjur RÚV, með samsvarandi aukningu í framlögum ríkisins. Til þess að þessi auknu framlög hafi þau jákvæðu áhrif á fjölbreytni og efla lýðræðishlutverk einkarekinna miðla þarf það að gerast í eftirfarandi skrefum.

1. Auglýsingatekjur þurfa að færast frá RÚV til annarra miðla. Það er ekki sjálfgefið; af viðtölum við sérfræðinga í birtingahúsum eru dæmi um það að þegar fjölmiðlar hafa hætt rekstri hafi velta á auglýsingamarkaði minnkað sem því nam. Þar sem RÚV hefur ekki sama áhorfendahóp og einkareknir miðlar, má vera að auglýsendur sem nú ná til markhópa sinna með því að auglýsa á RÚV muni ekki sjá fyrir sér að ná til þeirra með sama hætti með því að auglýsa á einkareknum miðlum.
2. Næst þurfa þær auglýsingatekjur sem færast frá RÚV að fara til íslenskra fjölmiðla. Þetta er ekki sjálfgefið með hliðsjón af örum vexti samfélagsmiðla og þeirra beinskeyttu markhópaaðgreiningar sem þar er í boði. Allt í kringum okkur hefur vöxturinn á auglýsingum á samfélagsmiðlum verið ör. Samanburðurinn á Norðurlöndunum þar sem ríkisfjölmiðlarnir eru ekki á auglýsingamarkaði sýnir að auglýsingar eru að færast frá einkareknum fjölmiðlum til erlendra samfélagsmiðla.

3. Að síðustu þurfa tekjurnar að verða til þess að efla lýðræðishlutverk fjölmiðla. Það er ekki sjálfgefið, enda getur hluti auglýsinga farið í allskyns markaðssetningu, svo sem auglýsingaskilti eða markpóst. Þá er ekki sjálfgefið að auknar auglýsingatekjur einkamiðla auki framleiðslu á efni sem stuðlar að fréttum, frétttaefni og lýðræðislegri umræðu eða nái fram öðru sem eftirsóknarvert getur talist.

Seinni kosturinn er að endurgreiða eða styrkja sérstaklega framleiðslu á fréttum, fréttatengdu efni eða öðru efni sem vilji stendur til að efla með það að markmiði að styrkja lýðræði hér á landi. Slíkan styrk væri hægt að skilyrða á ýmsa vegu til að tryggja að ríkisfé nýttist á sem bestan hátt til að ná fram þeim markmiðum sem að er stefnt.

Yrði RÚV tekið alfarið af auglýsingamarkaði gæti það kostað um 2 milljarða króna að bæta félaginu upp tekjutapið. Áhrifin af því eru óljós. Eins og fram kemur í næsta kafla er hægt að styrkja lýðræðið hér á landi með mun minni fjármunum á beinskeyttari hátt.

## Niðurstaða

- Til þess að stuðningur við einkarekna miðla geti orðið að veruleika á næstu misserum verður að taka stöðu Ríkisútvarpsins út fyrir sviga vegna djúpstæðs skoðanaágreinings um veru RÚV á auglýsingamarkaði og um hlutverk RÚV almennt. Mikilvægt er að aðskilja umræðu um þetta tvennt og setja eftir atvikum hugsanlegar breytingar á lögum um RÚV í pólitískan farveg.
- Engin gallalítil leið er til til að takmarka auglýsingatekjur RÚV. Ef vilji er til að takmarka umfang, er lagt til að fjöldi mínútna eða veltu verði skoðaðar. Báðar þessar leiðir hafa þó ýmsa ókosti í för með sér.
- Einfaldari og skilvirkari leið til að ná markmiðum um lýðræðishlutverk fjölmiðla og stuðla að fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði er að styrkja einkamiðla beint, eins og vikið er að í næsta kafla.
- Áfram skal tryggt að siðareglur og starfsreglur séu til staðar um veru RÚV á auglýsinga- og kostunarmarkaði og tryggt að eftir þeim sé farið. Mikilvægt er að tryggja að auglýsingar hafi ekki áhrif á dagskrá eða einstaka dagskrárliði, að þær hafi ekki hamlandi áhrif á samkeppni, mismuni ekki auglýsendum og svo framvegis. Tryggja þarf betur eftirlit með Ríkisútvarpinu að þessu leyti.



## 2. Endurgreiðslur vegna framleiðslu

Í tillögum fyrri nefndar sagði: *Nefndin leggur til að heimilt verði að endurgreiða úr ríkissjóði hlutfall af framleiðslukostnaði einkarekinna fjölmiðla sem til fellur við framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni á Íslandi. Lagt er til að miða skuli hlutfallið við allt að 25% í samræmi við tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar og hljóðritunar á tónlist, þó að ákveðnu hámarki.*

Endurgreiðslur og styrkir geta tekið á sig ýmis form. Á Norðurlöndunum eru fjölbreytt kerfi sem eiga sér mislanga sögu. Margir þættir hafa áhrif á það hvernig stuðningskerfi eru hönnuð, og hafa þar tækni, sögulegar ástæður, landfræðilegir eiginleikar, pólitískir kraftar, neyslumynstur, fólksfjöldi og margt fleira áhrif á niðurstöðuna.

Meðal tegunda ríkisstyrkja til fjölmiðla má nefna:

- Endurgreiðsla vegna útlagðs kostnaðar
- Beinir almennir rekstrarstyrkir
- Beinir styrkir til að miðla efni á minnihlutatungumálum
- Sjóðir vegna rannsóknarblaðamennsku
- Dreifingastyrkir
- Þróunar- og nýsköpunarstyrkir
- Styrkir fyrir fjölmiðla í rekstrarvanda
- Styrkir fyrir nýja fjölmiðla

Reynslan af þessum tegundum ríkisstyrkja er blönduð. Ljóst er að margar tegundir styrkja væru ekki í boði ef kerfið yrði búið til í dag og fjölmiðlar hefðu ekki vanist núverandi styrkjakerfum. Það má því að sínu leyti segja að það geti verið kostur að byrja með autt blað í því margbreytilega tæknumhverfi og alþjóðavæðingu sem fjölmiðlar eru nú í.

Í Noregi<sup>15</sup> og Svíþjóð<sup>16</sup> hefur á síðustu misserum farið fram ítarleg vinna við að endurskoða fjölmiðlastefnu yfirvalda, meðal annars þegar kemur að styrkveitingum. Þar er gengið út frá þeirri reynslu sem komin er á kerfin og reynt að breyta og bæta þau eftir því sem kostur er.

Á sama hátt og kerfi nágrannarþjóða okkar byggja á aðstæðum, þarf mögulegt kerfi hér á landi að taka mið af séríslenskum aðstæðum.

### Endurgreiðslur eða styrkir

Yfirvöldum stendur til boða að velja milli endurgreiðslna og styrkja eða blöndu af hvorutveggja. Tafla 1 ber saman þá kosti og galla sem hvort kerfi um sig hefur.

---

<sup>15</sup> Det norske mediemangfoldet, NOU 2017:7

<sup>16</sup> En gränsöverskridande mediepolitik, SOU 2016:80

Tafla 1: Samanburður á eiginleikum endurgreiðslna og sjóða

Endurgreiðslur	Sjóðir
Greitt eftirá Getur verið erfitt að áætla í fjárlagagerð <sup>17</sup> , veitir fyrirsjáanleika fyrir fjölmiðla <sup>18</sup> .	Greitt a.m.k. að hluta fyrirfram Auðvelt að láta fjárlög standast, mikill fyrirsjáanleiki til skamms tíma þegar svar er komið, lítil fyrirsjáanleiki til lengri tíma.
Er yfirleitt á bilinu 10–25%. Henta reglulegum styrkjum.	Geta verið stór hluti útlagðs kostnaðar. Henta stökum og óreglulegum styrkjum.
Geta búið til hvata til aukins og óþarfs kostnaðar og jafnvel bókahaldsbrellna ef endurgreiðslur eru mjög háar.	Viðhalda hvata til ráðdeildar.
Dreifir tiltæku fé á alla sem uppfylla skilyrði.	Veitir möguleika á að þjappa tiltæku fé á fá verkefni og forgangsraða styrkjum til bestu verkefnanna.

Að þessu sögðu er ljóst að sambland af hvoru tveggja getur verið nauðsynlegt til að ná fram kostum hvors fyrirkomulags um sig.

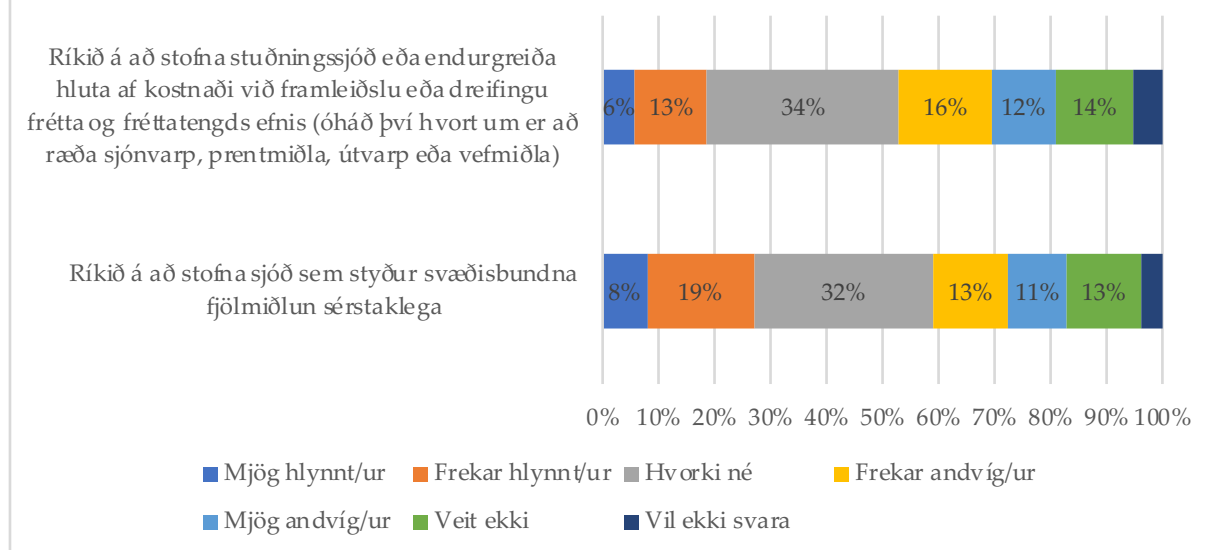
### Afstaða almennings

Í spurningakönnun sem gerð var í tengslum við mat og gagnaöflun vegna fyrri skýrslu var almenningur spurður hvaða afstöðu hann hefði til opinbers stuðnings við einkarekna fjölmiðla. Spurningarnar voru orðaðar fremur almennt og ekki útfærðar meira en kemur fram í mynd 15.

<sup>17</sup> Til að mæta skorti á fyrirsjáanleika eru í reglum um endurgreiðslur vegna kvikmyndaframleiðslu gert ráð fyrir að hægt sé að fresta endurgreiðslum um eitt fjárlagaár, og skerðast endurgreiðslur þess árs þá að sem því nemur.

<sup>18</sup> Fjölmiðlar geta jafnvel fengið lán hjá fjármálastofnunum út á væntar endurgreiðslur.

## Afstaða til opinbers stuðnings við einkarekna fjölmiðla



Mynd 15: Afstaða almennings til stuðnings við framleiðslu á fréttum, fréttatengdu efni og svæðisbundna fjölmiðlun. Nánari niðurstöður og upplýsingar um aðferðafræði er að finna í viðauka.

Af könnuninni má ráða að 19% aðspurðra eru frekar eða mjög hlynntir sjóði sem styrkir framleiðslu eða dreifingu fréttu og fréttatengds efnis en 28% frekar eða mjög andvígir. Nokkru fleiri eru fylgjandi sjóði sem styður svæðisbundna fjölmiðlun sérstaklega, eða 27%. Í báðum tilvikum segjast um helmingur svarenda hvorki vera hlynnt né andvíg, vita ekki eða vilja ekki svara.

### Norrænn samanburður

Norðurlöndin hafa á síðustu áratugum stutt einkarekna fjölmiðla með einum eða öðrum hætti. Eftirfarandi samantekt er að mestu úr fyrri skýrslu um rekstrarumhverfi íslenskra miðla og skýrslu norskra yfirvalda<sup>19</sup>.

**Svíþjóð:** Í Svíþjóð er veittur rekstrarstuðningur sem hljóðaði upp á 460 milljónir sænskra króna, dreifingarstuðningur upp á 48 milljónir og þróunarstyrkir fyrir 8 milljónir, samkvæmt tölum frá 2016<sup>20</sup>. Stuðningskerfið á sér sögu aftur til 1990.

**Noregur:** Fjölbreytt stuðningskerfi er fyrir miðla í Noregi og hefur verið um hríð. Þar eru rekstrarstyrkir, dreifingarstyrkir, nýsköpunarstyrkir og sérstakir svæðisbundnir styrkir. Kerfið er til endurskoðunar og hefur nefnd lagt til stórfellda aukningu á styrkveitingum ríkisins<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Det norske mediemangfoldet, NOU 2017:7, frá og með bls. 53.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/1e0e03eacdad4c2f865b3bc208e6c006/no/pdfs/nou20172017007000dddpdfs.pdf>

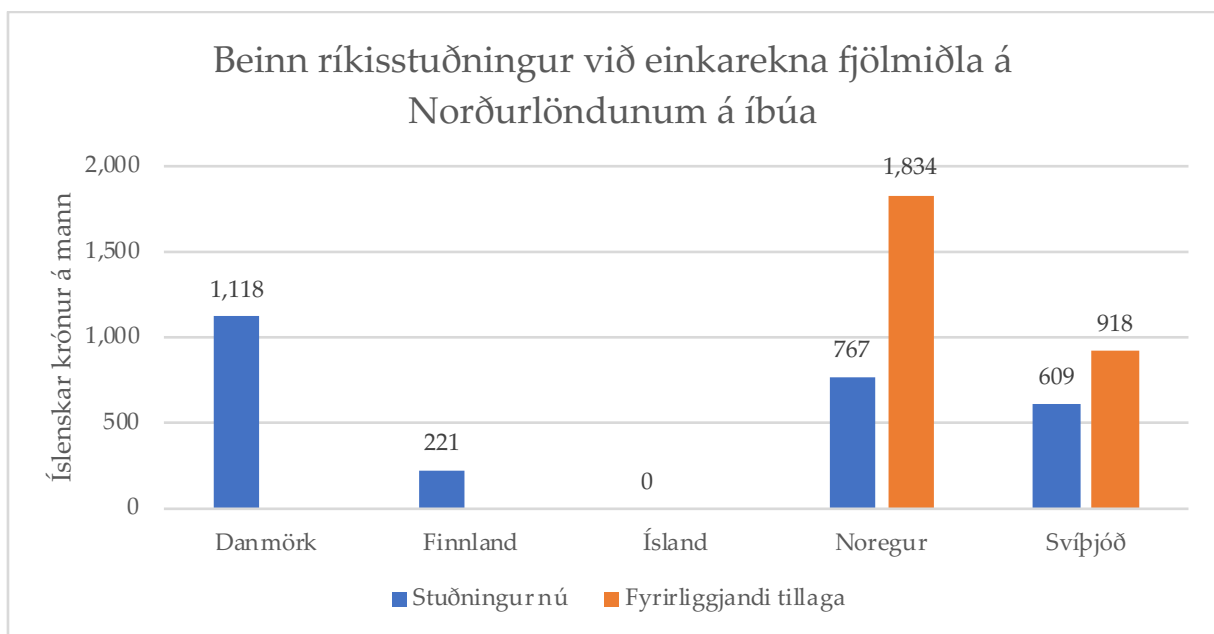
<sup>20</sup> <https://www.mprt.se/Documents/Publikationer/Medieutveckling/Medieekonomi/MU-Medieekonomi-2017-bilagor.pdf?epslanguage=sv>

<sup>21</sup> Sjá NOU 2017:7

**Finland:** Stuðningur var lengi vel við einkamiðla, en því var hætt árið 2008 og stuðningurinn fluttur til stjórnálflokka. Nú eru einungis styrkir til miðla á minnihlutatungumálum. Þó voru árið 2015 settar €10 milljónir á ári í þrjú ár í styrki til nýsköpunar.

**Danmörk:** Í svokölluðum fjölmiðlasamningi flokka á þingi gildir stuðningur upp á um 400 milljónir danskra króna á ári. 360 af þeim eru í rekstrarstyrki, 20 í dreifingarstyrki og 20 í nýsköpunarstyrki. Ríkisstjórnin birti í apríl síðastliðnum útspil<sup>22</sup> sitt til nýs samnings, sem gerði ráð fyrir stóru auknum framlögum til einkamiðla til framleiðslu á menningarefni (allt að sexföldum) en 20% samdrátt í rekstri ríkisútvarpsins DR á móti. Tillagan hefur mætt mikilli mótstöðu og óljóst er hvernig henni mun fram vinda.

Samandreginn stuðningur í íslenskum krónum sést í eftirfarandi mynd.



Mynd 16: Beinn ríkisstuðningur við einkarekna fjölmiðla á Norðurlöndunum, á hvern íbúa í íslenskum krónum á gengi dagsins.

Til viðbótar beinum styrkjum og/eða endurgreiðslum leggst óbeinn stuðningur eins og fjallað er um í kaflanum á blaðsíðu 40, og

tafla 3 á sömu blaðsíðu sýnir. Þar getur verið um töluverðar upphæðir að tefla.

### Skilyrði fyrir endurgreiðslu

Mikilvægt er að afmarka á eins skýran og einfaldan hátt þá fjölmiðla sem ætlunin er að falli undir þessar endurgreiðslur og hvaða kostnað taka á tillit til. Þau markmið sem höfð eru að leiðarljósi eru eftirfarandi:

- Skilyrðin eru eins einföld og auðskiljanleg og kostur er. Umsóknir yrðu eins einfaldar og hægt er, sem og meðferð umsókna og eftirlit. Tryggja skal að ekki þurfi að safna

<sup>22</sup> <https://www.regeringen.dk/nyheder/regeringens-medieudspil-nye-medier-nye-vaner-nye-tider/>

víðtækum gögnum sem ekki er safnað nú þegar. Horft verði til reynslu Norðurlandanna í þessum efnum.

- Styrkveitingar, bæði í skilyrðum og fjárhæðum, eru eins óháðar tæknilegri útfærslu og frekast er unnt, og ná þannig til ljósvakamiðla, prentmiðla, netmiðla og eftir atvikum annarra tæknilausna sem að öðru leyti uppfylla skilyrðin.
- Styrkveitingar eru fyrirsjáanlegar og til þess hannaðar að styðja á sama tíma sterkar ritstjórnir með slagkraft til metnaðarfullra verkefna og fjölbreytta flóru smærri miðla. Bæði skal hugsa til miðla sem ná til landsins alls og til svæðisbundinna miðla.
- Skilyrðin eru til þess fallin að styrkja þá miðla sem beinlínis styrkja lýðræði í landinu með upplýstri umræðu enda sé menningarefni<sup>23</sup> styrkt með öðrum hætti. Dæguferni ætti ekki að njóta stuðnings frá ríkinu.
- Styrkveitingarnar myndi ekki hvata til að fara framhjá kerfinu eins og ofskráning kostnaðar, bókhaldsbrellur, framleiðsla á efni sem ekki er eftirspurn eftir eða að kerfið bjagi á aðra lund starfsemi fjölmiðla á óheppilegan hátt. Þá skuli stuðningurinn ekki skekkja samkeppnisstöðu fjölmiðla.

Hér á eftir koma tillögur að skilyrðum með stuttri greinargerð. Skilyrðin taka mið af norskum<sup>24</sup> og dönskum<sup>25</sup> fyrirmyndum en eru í veigamiklum atriðum aðlöguð að íslenskum aðstæðum.

1. Aðalmarkmið miðils skal vera að flytja fréttir og/eða fréttatengt efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni fyrir almenning á Íslandi. Efnið þarf ekki að vera á íslensku en skal fjalla um íslensk málefni og setja erlend mál í íslenskt samhengi. Efnið skal almennt hafa það markmið að mæta lýðræðislegum, menningarlegum og samfélagslegum þörfum í íslensku samfélagi. Miðlar skulu hafa í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur, þ.m.t. mannréttindi og frelsi til orðs og skoðana. Þeir skulu kynna margbreytileika mannlífs, lífsviðhorfa og lífsskilyrða í landinu. Endurgreiðslur verði ekki í boði fyrir miðla sem hafa það að meginmarkmiði að birta auglýsingar og/eða til markaðssetningar.

Í fyrstu grein eru sett fram almenn skilgreining á þeim miðlum sem teljast endurgreiðsluhæfir. Greinin er að miklu leyti byggð á skilgreiningu á fjölmiðlaþjónustu í almannabágu eins og hún kemur fram í lögum 23/2013 um Ríkisútvarpið. Dagskrár- og auglýsingablöð eru undanskilin, þar með talið blöð sem eru með keypt ritstjórnarefni.

2. Miðlar skulu vera fyrir allan almenning á Íslandi, en geta haft landfræðilega afmörkun. Fagblöð eða blöð fyrir einstaka hópa fólks, svo sem stjórn málaflókka, stéttarfélög eða starfsmenn ákveðinna fyrirtækja, eru því ekki endurgreiðsluhæf.

---

<sup>23</sup> Hér er átt við að menningin sjálf sé ekki styrkhæf, en umfjöllun um menningarefni væri styrkhæf enda til þess fallin að varpa ljósi á samfélagsleg málefni.

<sup>24</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-03-25-332>

<sup>25</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=190151>

Greinin setur fram þá kröfu að miðlar séu fyrir allan almenning en ekki skýrt afmarkaða hópa. Héraðsfréttablöð eru hér undanskilin enda gegna þau mikilvægu hlutverki í að miðla upplýsingum og fréttum á ákveðnum landsvæðum.

3. Fyrir prentað efni þurfa tölublöð að vera minnst 11 á ári, fyrir netmiðla og ljósvakamiðla skal nýtt efni birtast að minnsta kosti vikulega.

Hér er sett almenn krafa um að miðill sé virkur. Prentmiðlar í Noregi skulu koma út a.m.k. 48 sinnum á ári til að teljast styrkhæfir, en hér er ekki talin ástæða til að útiloka mánaðarlegar útgáfur að því gefnu að miðillinn uppfylli skilyrðin að öðru leyti. Ólíklegt er að prentmiðlar sem koma sjaldnar en mánaðarlega geti talist til fréttamiðla. Um uppfærslu á neti og í ljósvaka er settur frekar lágur þröskuldur enda uppfylli miðlar skilyrðin að öðru leyti. Ef miðað er við fjölda fréttar eða fjölda smella á fréttir er ekki talið að hvatinn til að miðla vönduðu og faglegu fréttafni sé hafður að leiðarljósi. Því þótti ekki ráðlegt að styðjast við slíkar tölur.

4. Í prent- eða netmiðlum skal hlutfall ritstjórnarefnis vera a.m.k. 50% og að minnsta kosti einn sjötti af efni skal vera sjálfstætt unnið ritstjórnarefni. Ljósvakamiðlar skulu halda úti fréttastofu eða vera með reglubundna þætti um fréttir og fréttatengt efni.

Hér er nánar skilgreint hvað átt er við í fyrstu grein um miðla sem hafa markaðssetningu sem aðalatriði. Ekki eru sett ákvæði um hlutföll efnis í ljósvaka- eða netmiðlum, en áskilið að annaðhvort sé rekin fréttastofa eða reglubundin umfjöllun um fréttatengt efni.

5. Fjölmiðillinn er skráður eða hefur leyfi hjá fjölmiðlanefnd og uppfyllir að öðru leyti ákvæði laga um fjölmiðla 38/2011.

Um fjölmiðla sem eru skráðir eða hafa leyfi hjá fjölmiðlanefnd gilda lög um fjölmiðla. Með þessu ákvæði er tryggt að eingöngu fjölmiðlar sem uppfylla skilgreiningu þeirra laga, og falla þar með undir þær skyldur sem af því hljóttast, eigi rétt á endurgreiðslum. Meðal annars felur þetta í sér árlega skýrslugjöf og að ábyrgðarmaður sé tiltekinn. Gert er ráð fyrir að umsóknir um endurgreiðslu og skil ársskýrslna sbr. 23. gr. laganna falli saman til að auðvelda umsýslu.

6. Fjölmiðill skal ekki vera í skuld vegna opinberra gjalda eða iðgjalda í lífeyrissjóði.

Greinin skýrir sig sjálf. Veita þarf fjölmiðlanefnd víðtækari heimild til að afla gagna um greiðslustöðu þeirra fjölmiðla sem sækja um styrki.

7. Hagnaður má ekki hafa verið meiri en 10% af eigin fé að meðaltali síðustu 3 ár, að meðtöldum opinberum styrkjum.

Ákvæðið er að norskri fyrirmynd og leyfir hagnað en setur þó þak á hagnaðinn áður en opinbert fé hættir að berast. Setja þarf ákvæði um arðgreiðslur, og er þar hægt að líta til norsku reglnanna<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Sjá grein 7 í *Forskrift om produksjonstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier*.

8. Ekki er veittur styrkur fyrir fleiri en 30 starfsmenn.

Fyrirmyndir má finna hjá öðrum Norðurlöndum að hámark sé á greiðslur, bæði í krónum talið og sem hlutfall af veltu fjölmiðla. Einfaldasta hámarkið sem hægt er að setja hér er í fjölda stöðugilda á ritstjórn.

Hér vegast á ýmis sjónarmið. Þannig er það mikilvægt að starfandi séu fjölmiðlar með öflugar ritstjórnir sem geta sinnt grundvallarfréttaöflun og hafi bolmagn til að fara í stór verkefni, þar með talið verkefni á sviði rannsóknarblaðamennsku. Þó hlýtur það einnig að vera mikilvægt að takmarkaðir fjármunir ríkisins renni ekki til fárra og stórra aðila. Þá er til þess að líta að eftir því sem fjölmiðlar eru stærri sé þörf þeirra fyrir opinbera styrki minni, bæði vegna þess að þeir væru tæpast svo stórir nema hafa góðan fjárhag en einnig vegna hins að stærri fjölmiðlar njóta bæði stærðarhagkvæmni í rekstri og njóta upplagsþyrils, þar sem aukinn fjöldi lesenda eykur auglýsingatekjur sem aftur eflir framleiðslu efnis.

Hér er sett fram sú tillaga að miða við að fjölmiðill fái greitt fyrir fyrstu 30 stöðugildin, en síðar í þessum kafla eru útreikningar sýndir fyrir mismunandi sviðsmyndir.

9. Fjölmiðillinn er með gagnsætt eignarhald þannig að 90% af eignarhaldi sé hægt að rekja niður á persónur eða sjóði í mjög dreifðu eignarhaldi. Tiltaka þarf stærstu lánadrottna og fjárhæðir lána.

Ákvæðið gengur lengra en sambærilegt ákvæði í lögum um fjölmiðla, en ástæða er talin vera til að þeir fjölmiðlar sem beinlínis óska ríkisstyrkja lúti meiri kröfum. Skoða þarf hvort hægt sé og ástæða til að setja ákvæði um stærri styrki frá einkaaðilum sem hvorki falla undir hlutafjárframlag né lán.

10. Lágmark 3 ársverk, nema miðillinn miðli fréttum af skýrt afmörkuðu landsvæði (héraðsfréttamiðill).

Ástæða er til að fjölmiðlar hafi náð ákveðinni stærð til að hafa bolmagn til að sinna því lýðræðishlutverki sem vísað er til í skilyrðunum. Héraðsfréttamiðlar eru þó gjarnan mjög litlir en sinna þó mikilvægu hlutverki í heimabyggð og því eðlilegt að þeir séu sérstaklega undanþegnir. Hér að neðan eru útreikningar sýndir með þessu ákvæði og án þess. Eins og bent er á í kaflanum *Héraðsfréttamiðlar* eru hvítir flekkir ekki síður í útjöðrum borga en í hinum dreifðari byggðum. Því er ekki talin sérstök ástæða að aðgreina héraðsfréttamiðla á landsbyggðinni og miðla á höfuðborgarsvæðinu, uppfylli þeir skilyrðin að öðru leyti.

11. Fjölmiðlar sem njóta styrkja skuldbinda sig til að veita fjölmiðlanefnd, ríkisendurskoðanda eða endurskoðanda skipuðum af ráðuneyti aðgang að bókhaldi sem nauðsyn er að fara yfir til að sannreyna að styrkfé hafi verið nýtt í samræmi við skilyrði reglnanna. Styrkfé sem ekki er nýtt á réttan hátt skal endurgreiðast.

Ákvæðið byggir á norskum skilyrðum.

Ákvæði sem ekki er talin þörf fyrir

Ýmis ákvæði í fyrirmyndunum er ekki talin þörf á að hafa í íslenskri útgáfu.

## 1. Samkeppnisstaða á landsvæði

Í erlendum reglum er litið til samkeppnisstöðu á landsvæði, og ef samkeppni er lífleg, er ekki talin þörf á sérstökum stuðningi. Á Íslandi eru fjölmiðlar í fjárhagslega veikri stöðu jafnvel á þeim svæðum sem segja mætti að samkeppni væri lífleg. Þess ber jafnframt að geta að ákvæði um samkeppnisstöðu á landsvæði krefjast mikillar gagnasöfnunar og rannsókna. Víða á Norðurlöndunum eru útbreiddustu miðlarnir undanþegnir styrkjum, og litið svo á að næstútbreiddasti miðillinn og þeir sem minni eru þurfi frekar á styrk að halda. Er þá hugsað til þess að vinsælasti miðillinn lendi í upplagsþyrli þar sem aukinn lestur laði að sér auknar auglýsingar sem afli þá enn meiri fjár sem efla ritstjórn til að framleiða enn meira efni. Hér á landi eru miðlar upp til hópa veikburða þar sem þeir starfa allir á örmarkaði. Hámark það sem lagt er til á styrkveitingar er ætlað til þess að stærri miðlar sögi ekki til sín of stóran hlut af styrkfé sem renna skal til fjölmiðla.

Í Svíþjóð og Noregi hafa yfirvöld sérstaklega verið að skoða hvíta flekki; landsvæði þar sem hvorki ritstjórn er staðsett né ritstjórn á öðru landsvæði veitir sérstaka athygli. Í Svíþjóð hefur áttunda hvert sveitarfélag verið skilgreint sem hvítur flekkur<sup>27</sup>. Í tengslum við þessa rannsókn hafa yfirvöld í Svíþjóð í hyggju að veita sérstaka styrki til að styrkja fjölmiðlun í þessum sveitarfélögum, og er ráðgert að verja einni milljón sænskra króna í hvert sveitarfélag. Enn á þó eftir að útfæra það hvernig slíkum styrkveitingum yrði háttað. Það getur reynst snúið. Ástæðan er einkum að sú þverstaðukennda niðurstaða getur hlotist af styrkveitingum að fjölmiðlum fækki enn frekar á landsvæðum og jaðarbyggðum þar sem nú eru starfandi fjölmiðlar. Víða flytja fjölmiðlar af veikum mætti efni frá jaðarbyggðum án stuðnings og því er landsvæðið ekki skilgreint sem hvítur flekkur. Það gæti því hreinlega myndast hvati til að hætta starfsemi þangað til sveitarfélag fer að flokkast sem hvítur flekkur, og hefja þá aftur rekstur með ríkisstyrk. Allt að einu, þá geta skilyrði um samkeppnisstöðu á landsvæði verið erfiðar í útfærslu og eftirliti. Þess vegna eru ekki lagðar til slíkar reglur á Íslandi.

## 2. Hlutfall tekna af notendagjöldum eða ákvæði um fjölda áskrifenda

Norskar reglur kveða á um að ákveðið hlutfall tekna fjölmiðla þurfi að vera af sölu áskrifta eða stakra eintaka. Þar sem stór hluti bæði prent- og vefmiðla eru fríblöð eða opnir fréttavefir á Íslandi er ekki skynsamlegt að kveða á um slíkt. Fjölmiðlar geta þannig bæði miðlað efni gegn greiðslu og verið með læstan vef öllum nema áskrifendum eða boðið fréttæfni sem er opið öllum. Þá eru í norskum reglum að finna reglur um að lágmarksstyrkur taki aðeins til miðla með ákveðna dreifingu. Þar sem veikustu miðlarnir eru gjarnan frímiðlar og/eða vefir í opnum aðgangi, geta dreifingartölur vart verið mælikvarði sem nothæfur er til að ákvarða það hvort miðill sé styrkhæfur.

---

<sup>27</sup> Sjá <http://mediestudier.se/kommunbevakning/>



### 3. Nánari handstýring

Í tillögum norskrar nefndar um fjölbreytni á þarlandum fjölmiðlamarkaði er settur fram langur listi yfir sértækar aðgerðir sem nefndin sér þörf á að fara í<sup>28</sup>. Þar er til dæmis sérstakur sjónvarpssjóður, sérstakur útvarpssjóður, sérstakir styrkir til blaða númer tvö á hverjum markaði, styrkir til fríblaða, styrkir til nýsköpunar og endurgreiðslur á tryggingagjaldi. Markmiðið með ofangreindum tillögum er að ekki þurfi slík sérúrræði. Þar sem ekkert stuðningskerfi er nú þegar til á Íslandi er erfitt að ætla hvar skóinn kreppli helst eftir innleiðingu stuðningskerfis.

### 4. Stuðningur við fjölmiðla í rekstrarvanda

Dönsk yfirvöld bjóða fjölmiðlum stuðning sem standa frammi fyrir að leggja niður útgáfu<sup>29</sup> að ýmsum skilyrðum uppfylltum. Þar sem frekar auðvelt hefur reynst að stofna nýja fjölmiðla á Íslandi er ekki talin ástæða til að verja opinberu fé til að styðja sérstaklega miðla sem ekki hafa rekstrargrundvöll.

#### Önnur ákvæði

Við nánari útfærslu þarf einnig að taka tillit til eftirfarandi þátta.

1. Setja þarf reglur eða leiðbeiningar um reikningsskil fjölmiðla, það er hvernig uppgjör og ársreikningar eru settir fram. Kröfur mætti þrepa eftir fjárhæð styrkja og eðli rekstrar svo ekki verði settar of íþyngjandi kröfur um aðskilnað í bókhaldi hjá smærri miðlum sem fást að mestu eða öllu leyti við fjölmiðlun. Hægt er að hafa danskar<sup>30</sup> reglur til grundvallar.
2. Sólarlagsákvæði ef fjölmiðill hættir að uppfylla skilyrði. Í norsku reglunum fá slíkir miðlar 2/3 af fyrri styrk fyrsta ár eftir að þeir hætta að uppfylla skilyrði, helming styrks annað árið og þriðjung styrksins þriðja árið. Norsku reglurnar gera ekki greinarmun á því hvaða skilyrði það eru sem ekki eru uppfyllt. Það mætti þó athuga það að skilyrði um hagnað, fjölda ársverka og hlutfall ritstjórnarefnis fái aðeins hluta styrks, en að miðlar sem hafa hætt rekstri eða tekið ákvarðanir sem beinlínis ganga gegn skilyrðunum fái ekki frekari styrki.

#### Útreikningur endurgreiðslu

Meðal markmiða er að styrkveitingar séu óháðar tæknilegri útfærslu. Af þessu leiðir að endurgreiðslur eða niðurgreiðslur á dreifingu eru óheppilegar, þar sem dreifingarkostnaður er mismikill og ekki þykir skynsamlegt að ríkið niðurgreiði eina dreifingarleið fjölmiðlunar umfram aðra. Það hlýst af þessu markmiði að dreifing og útbreiðsla eru óheppilegur

<sup>28</sup> Sjá bls. 183

<https://www.regjeringen.no/contentassets/1e0e03eacdad4c2f865b3bc208e6c006/no/pdfs/nou201720170007000dddpdfs.pdf>

<sup>29</sup> Þetta er kallað *saneringsstøtte*, sjá [https://slks.dk/tilskud-](https://slks.dk/tilskud-tilladelser/stamside/?tx_lftilskudsbase_pi8[uid]=84&cHash=01fbf05996d9807cbac1c020e3ad44b4)

[tilladelser/stamside/?tx\\_lftilskudsbase\\_pi8\[uid\]=84&cHash=01fbf05996d9807cbac1c020e3ad44b4](https://slks.dk/tilskud-tilladelser/stamside/?tx_lftilskudsbase_pi8[uid]=84&cHash=01fbf05996d9807cbac1c020e3ad44b4)

<sup>30</sup> Sjá [https://slks.dk/tilskud-tilladelser/tilskudsordninger-og-afrapportering/aflaeg-](https://slks.dk/tilskud-tilladelser/tilskudsordninger-og-afrapportering/aflaeg-regnskab/afrapportering/)

[regnskab/afrapportering/](https://slks.dk/tilskud-tilladelser/tilskudsordninger-og-afrapportering/aflaeg-regnskab/afrapportering/) og Bekendtgørelse om regnskab og revision af projekt- og aktivitetstilskud fra Kulturministeriet <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=167310>

grunnur að útreikningi styrkja, eins og algengt er í öðrum ríkjum. Þá gerir útbreiðsla frí fjölmiðla á Íslandi og misvægi milli upphæðar notendagjalda milli tæknilegra útfærslna það að verkum að ekki er skynsamlegt að greiða samkvæmt fjölda áskrifenda eða frekari lækkun virðisaukaskattsprósentu en þegar er verið að gera vegna þess hversu fáir miðlar teljast áskriftarmiðlar hér á landi. Fastar greiðslur eru því marki brenndar að þær styrkja hlutfallslega meira minni miðla og gætu í ákveðnum útfærslum hvatt til uppskiptingar fjölmiðla, sem gengur gegn markmiðum stjórnvalda um að markaðurinn eigi að vera samsettur bæði af sterkum ritstjórnnum og flóru smærri miðla. Öflug og virk rannsóknarblaðamennska krefst þess að ritstjórnir hafi náð ákveðinni stærð og hafi fjárhagslegt bolmagn til að verja miklum tíma í verkefni með óljósa útkomu. Þá er nauðsynlegt að fjölmiðlar greiði sjálfir stóran hluta af kostnaði, svo ekki verði til hvati til bruðls eða að styrkveitingar séu óháðar undirliggjandi starfsemi.

Að öllu þessu sögðu, er talið heppilegast að greiðslur taki mið af launagreiðslum til blaðamanna, ritstjóra, myndatökumanna og ljósmyndara. Miðað skal við starfshlutfall þeirra sem fást við þessi störf.

Á miðlum með blandaðan rekstur, hvort heldur sem er fjölmiðlarekstur sem fellur utan skilgreininganna eða óskyldan rekstur, svo sem fjarskiptastarfsemi, skal kostnaður við yfirstjórn greiðast í hlutfalli við stærð fréttastofunnar.

Miðað er við starfshlutfall við framleiðslu á efni sem fellur undir skilgreiningarnar. Ekki er endurgreiðsluhæf vinna við óskylda starfsemi, þ.m.t. kynningarefni eða umfjöllun sem greitt hefur verið fyrir. Þá er gert ráð fyrir að öll vinna við dreifingu verði undanþegin, svo sem hönnun, uppsetning, prentun, dreifing, klipping og tæknivinna. Þetta er gert til þess að endurgreiðslurnar séu eins tæknihlutlausar og frekast er unnt.

Lagt er til að 30% álag verði lagt ofan á endurgreiðslur fyrir miðla sem skrifa fyrir skýrt afmarkað landsvæði og hafa 5 eða færri starfsmenn; með öðrum orðum veikburða héraðsfréttamiðla sem þó hafa mikilvægu lýðræðislegu hlutverki að gegna.

## Grá svæði og úrlausnarefni

Ljóst er að draga þarf skil milli þeirrar starfsemi sem telst styrkhæf og þeirrar sem ekki er talin styrkhæf. Við nánari stefnumörkun þarf að fara fram samráð og greining á nákvæmum útfærslum. Þegar kemur að staðbundnum miðlum geta mörkin milli auglýsingamiðla og fréttamiðla með sjálfstæða ritstjórn verið ansi óljós.

## Fjárhæðir

Þar sem rekstur einkamiðla er flókinn, og starfsemi þeirra tekur mið af þeim hvötum sem eru til staðar í kerfinu, er ómögulegt að benda á einhverja sérstaka upphæð sem gæti kippt vandanum í liðinn. Þá er ekki heldur hægt, út frá þeim gögnum sem safnað er í dag um fjölmiðla, að mæla áhrif slíkra aðgerða, þar sem sumir fjölmiðlar gætu mætt niðurgreiðslum ríkisins með auknum útgjöldum, en aðrir nýtt niðurgreiðslur til að bæta afkomuna.

Tillögur fyrri nefndar gerðu ráð fyrir 25% endurgreiðslu af öllum kostnaði. Reynt var að safna upplýsingum um rekstrarkostnað vegna framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni en afar fábrotin gögn bárust þar um. Sú nálgun er því talin ófær.

Þegar öllu er á botninn hvolft er það pólitísk ákvörðun hversu miklu fé skal varið í stuðningskerfi af þessu tagi. Til þess að nálgast upphæðina er hægt að nota ýmsa útgangspunkta og eru hér nokkrir nefndir til sögunnar.

#### **a) Tryggingagjald**

Þó að hvorki megi telja að það sé heppilegt að endurgreiða tryggingagjald, né að það sé í skynsamleg upphæð sem viðmið til endurgreiðslu, er tryggingagjald gjarnan nefnt í umræðum um niðurgreiðslur eða ívilnanir af hálfu ríkisins. Tryggingagjaldið er því algengur útgangspunktur, ekki síst þar sem slíkar tillögur voru settar fram í Noregi, en þar lagði nefnd til á árinu 2017 að fjölmiðlar fái tryggingagjald endurgreitt tímabundið. Í Noregi er tryggingagjaldið á bilinu 0 til 14% eftir landsvæðum<sup>31</sup>. Á Íslandi er tryggingagjaldið 6,85%.

#### **b) Sambærilegt og á Norðurlöndunum**

Hægt væri að nota þá upphæð sem nemur beinum ríkisstyrkjum til fjölmiðla á hinum Norðurlöndunum eins og hann kemur fram í mynd 16 á blaðsíðu 28. Slíkt viðmið er sýnt í mynd 17, en þar sést að mikill munur er á nýframsettum tillögum í Noregi og þeirra ríkisstyrkja sem nú eru veittir. Þar munar mestu að lagt er til að fjölmiðlar verði undanskildir tryggingagjaldi. Stuðningurinn í Svíþjóð, Noregi og Danmörku er að öðru leyti svipaður og skilar styrkjum á bilinu 200 og 350 milljóna króna miðað við höfðatölu.

#### **c) Taprekstur einkamiðla**

Mynd 1 á blaðsíðu 15 í fyrri skýrslu sýnir að árið 2015 hafi tap stærstu fjölmiðlafyrirtækjanna verið 209 milljónir og 452 milljónir árið 2014<sup>32</sup>. Meðaltal þessara talna er tap upp á 330 milljónir á ársgrundvelli. Þá eru ekki tilteknir minni fjölmiðlar, þar sem rekstrarniðurstaðan er væntanlega mjög mismunandi, en einnig þar sem mikil þörf væri fyrir frekari starfskraft en ekki eru fjármunir til að efla starfsemina.

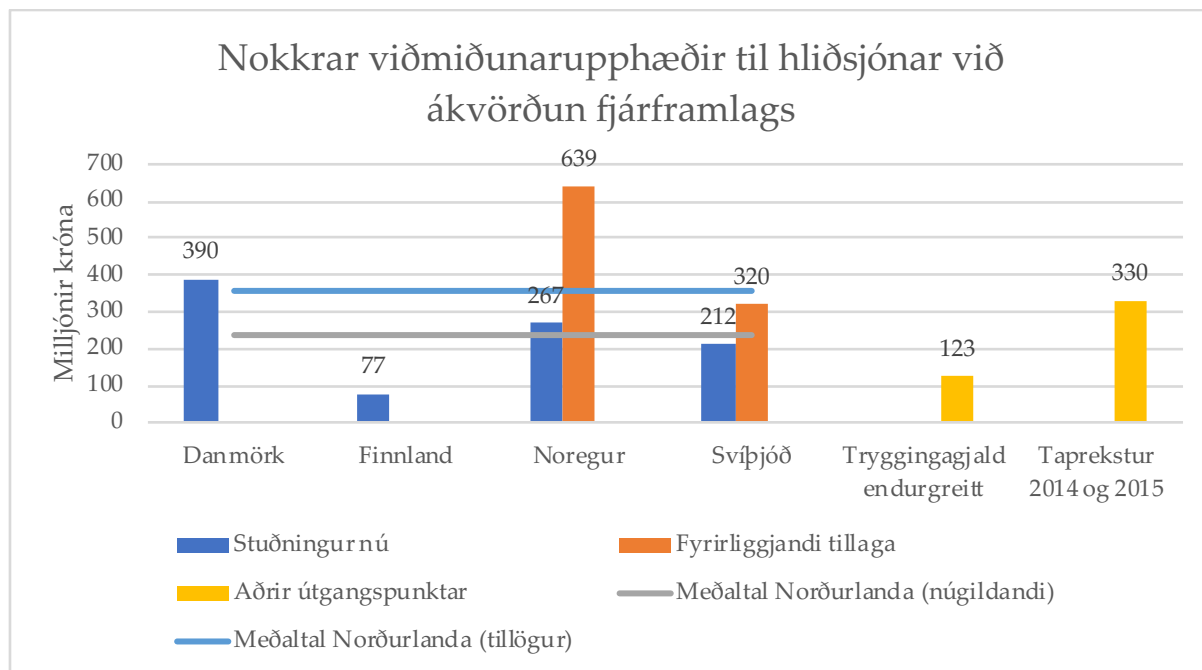
#### **Samantekið**

Mynd 17 sýnir samantekið nokkrar viðmiðunarupphæðir sem hægt er að hafa til hliðsjónar við að ákvarða fjárframlag. Ef einkamiðlar eru studdir er upphæðin pólitísk ákvörðun, sem snýst um forgagnsröðun ríkisútgjalda og hversu mikilvægt það er stjórnvöldum hverju sinni að efla og viðhalda lýðræði í landinu.

---

<sup>31</sup> Det norske mediemangfoldet, NOU 2017:7.

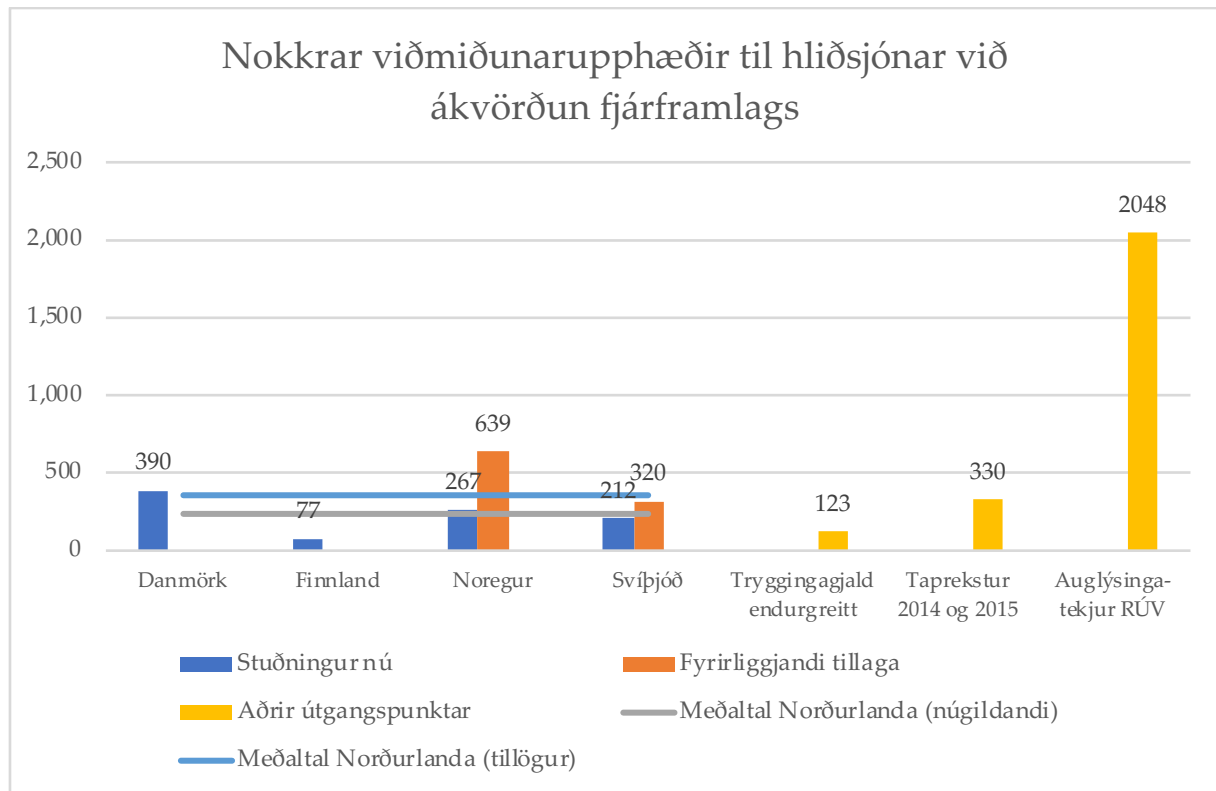
<sup>32</sup> Einsskiptiskostnaður vegna endurskipulagningar 365 miðla er tekinn út fyrir sviga og miðað við upplýsingar úr Viðskiptablaðinu, <http://www.vb.is/frettir/mikid-tap-af-rekstri-365-midla/122968/>.



Mynd 17: Nokkrar viðmiðunarupphæðir til hliðsjónar. Upphæð stuðnings við einkarekna fjölmiðla á Norðurlöndunum er uppreiknuð fyrir Ísland miðað við gengi og fólksfjölda dagsins. Sömu gögn og í mynd 16 auk eigin útreikninga. Ekki er tekið tillit til óbeins stuðnings í formi t.d. lægri virðisaukaskatts. Gráa línan sýnir meðaltal núgildandi stuðningskerfa en sú bláa meðaltal tillagna um stuðning þar sem það á við, og þeirra kerfa sem nú gilda þar sem ekki liggja fyrir skýrar breytingartillögur.

Vert er að minna á að engin þessara talna er rétt eða röng, en það að allar þrjár nálganirnar skuli vera að svipaðri stærðargráðu gefur góða vísbendingu um heppilega upphæð sem hægt er að miða við þannig að upphæðin hafi eitthvað að segja í rekstri fjölmiðla, en á sama tíma sé ekki allt umlykjandi og ráðandi þáttur í rekstrinum.

Þó má bæta einni tölu við myndina sem ekki er af sömu stærðargráðu; auglýsingatekjur RÚV, en fyrri skýrsla leggur til að RÚV verði tekið af auglýsingamarkaði.



Mynd 18: Nokkrar viðmiðunarupphæðir að auglýsingatekjum RÚV meðtöldum. Sparnaður við breyttan rekstur RÚV er ekki dreginn frá, en þar getur verið um að tefla 200-300 milljónir.

## Útreikningar

Hér á eftir verða sýndar niðurstöður útreikninga út frá mismunandi forsendum. Gögnin sem eru til grundvallar eru þau sömu og notuð eru í kaflanum *Íslenskir fjölmiðlar*. Grunnurinn er upplýsingar úr skýrslum sem fjölmiðlar sendu fjölmiðlanefnd fyrir árið 2017. Fyrir fjölmiðla sem ekki sendu skýrslur var starfsmannafjöldi áætlaður út frá upplýsingum á vefsíðum miðlanna og öðru tiltæku efni. Þá voru tölur einnig fengnar frá Blaðamannafélagi Íslands. Vegna þess að gögnin geta talist viðkvæm eru þau ekki greind niður á einstaka miðla þó ekki verði hjá því komist að fólk sem þekkir til geti ef til vill lesið stærð einstakra ritstjórna út úr tölunum.

Gengið var út frá þeim drögum að reglum sem hér er lýst að ofan. Sérstaklega er vert að benda á að draga þurfti línu milli almennra samfélagsmálefna og lífstílefnis annars vegar og fréttu og fréttatengds efnis hins vegar. Hér eru skilin grá, bæði milli miðla en einnig innan miðla sem miðla hvoru tveggja.

### Helstu forsendur:

- Reiknað er með meðallaununum 500.000 á mánuði, sem er áætlun út frá gildandi kjarasamningi Blaðamannafélags Íslands<sup>33</sup>.
- Tryggingagjald er 6,85%.

<sup>33</sup> Sjá öftustu blaðsíðu <https://www.press.is/static/files/kjarasamningar/bi-kjarasamningur-uppfaerdur.pdf>

- Hin sviðsmyndin gengur út frá að heildarupphæð endurgreiðslunnar sé skilgreind og upphæð á hvern starfsmann reiknuð út frá því.
- Lagt er upp með sviðsmyndina 300 milljónir, sem er innblásin af samanburði við styrkveitingar á Norðurlöndum að teknu tilliti til höfðatölu.

Sýndur er fjöldi blaðamanna (blaðamanna, ljósmyndara, ritstjóra o.fl.) eftir þremur mismunandi reiknireglum, styrkur per starfsmann reiknaður út að gefnum tveimur styrkuppghæðum, og tryggingagjald reiknað í milljónum.

Tafla 2: Útreikningar á sviðsmyndum um styrkveitingar

Sviðsmynd	Fjöldi blaðamanna	Styrkur 300 m**	Tryggingagjald í milljónum
<b>Ekkert hámark</b>	300	83.297	123 m
<b>Hámark 30 blaðamenn</b>	206	121.283	85 m
<b>Lágmark 3 blaðamenn*</b>	198	126.180	81 m
<b>Með 30% héraðsmiðlaívilnun, hámark 30 og lágmark 3 blaðamenn</b>			
<b>Landsmiðlar</b>	154	118.214	
<b>Héraðsmiðlar</b>	44	153.679	

Með blaðamönnum er hér átt við blaðamenn, ljósmyndara, ritstjóra og aðra sem beint koma að framleiðslu fréttu og fréttatengds efnis.

\* Lágmark 3 blaðamenn nema á héraðsfréttamiðlum, auk sama hámarks og að framan .

\*\* Styrkur á mánuði á hvern blaðamann miðað við 300 milljón króna heildarendurgreiðslur.

Ekki er talið mögulegt að gera út frá niðurstöðunum sérstakt áhrifamat í þeim skilningi að fjárhagur fjölmiðla sé greindur með og án niðurgreiðslna, mögulegrar fjölgunar í blaðamannastétt eða á annan hátt; til þess er reksturinn of flókinn. Hins vegar er mikilvægt að gagnaöflun verði eflað svo hægt verði að meta afrakstur styrkveitinganna til lengri tíma.

## Stjórnskipuleg atriði

Fjárheimildir af þessari stærðargráðu rúmast ekki innan núgildandi fjármálaáætlunar, og er í þessari útfærslu ekki gert ráð fyrir að skorið verði niður á mótum innan málefnasviðs fjölmiðlunar. Því þyrftu breytingar af þessu tagi að fara í feril sem endar með því vorið 2019 að málefnasvið 19 fengi aukið fjármagn vegna þessara verkefna sem síðan yrði nánar útfært í fjárlögum og tæki gildi í upphafi árs 2020.

Þó tryggingagjald sé hér oft nefnt til viðmiðunar er ekki lagt til að tryggingagjaldið sem slíkt verði endurgreitt, heldur er fjárhæð þess eingöngu notað sem útgangspunktur endurgreiðslna. Skattayfirvöld hafa þá stefnu að skattstofnar séu almennir og breiðir og hafa sett sig á mótum því að opnað verði á undanþágur frá tryggingagjaldi.

Ljóst er af fjárhæðum og eðli máls að taka þyrfti upp samtal og fá samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA, ESA, vegna ákvæða í EES-samningnum um ríkisstyrki. Betra er að hefja það tímabréfa samtal fyrr frekar en seinna, og þá á frum- og vinnustigum máls, svo hægt sé að taka tillit til mögulegra athugasemda stofnunarinnar án þess að tafir hljóttist af.

Sá háttur er hafður á á Norðurlöndunum og í öðrum Evrópuríkjum að vista styrktarsjóði af þessu tagi hjá systurstofnunum fjölmiðlanefndar. Þar er enda innanhússþekking, leyfisveitingar og gagnasöfnun vegna fjölmiðla almennt. Þá hefur fjölmiðlanefnd það hlutverk að upplýsa stjórnvöld um stöðu fjölmiðlunar, meðal annars með tilliti til fjölbreytni og fjölræðis, þátta sem styrkjunum er ætlað að bæta úr. Því er lagt til að sama fyrirkomulag verði viðhaft hér á landi.

## Niðurstaða

- Lagt er til að sett verði á laggirnar endurgreiðslukerfi til að styðja framleiðslu einkarekinna fjölmiðla á fréttum og fréttatengdu efni.
- Skilyrði og skilmálar byggi á norrænum fyrirmyndum, en verði aðlöguð að íslenskum aðstæðum. Stefnt skal að því að styrkjakerfi verði einfalt, fyrirsjáanlegt og eins hlutlaust gagnvart tæknilegum útfærslum og hægt er. Styrkveitingar eru fyrirsjáanlegar og til þess hannaðar að styðja á sama tíma sterkar ritstjórnir með slagkraft til metnaðarfullra verkefna og styðja fjölbreytta flóru smærri miðla. Bæði skal hugsa til landsmiðla og svæðisbundinna miðla. Skilyrðin eru til þess fallin að styrkja þá miðla sem beinlínis styrkja lýðræði í landinu með upplýstri umræðu.
- Lagt er til að við gerð fjármálaáætlunar 2020–24 verði settir fjármunir í beina styrki til einkarekinna fjölmiðla.
- Strax verði farið í nánari útfærslu frumvarps eða frumvarpa.
- Samtal við Eftirlitsstofnun EFTA verði tekið upp strax á vinnustigum svo til að ræða útfærslu á frumvarpi með tilliti til ríkisstyrkjasjónarmiða.
- Lagt er til að framkvæmd verði vistuð hjá fjölmiðlanefnd.
- Styrkja þarf gagnasöfnun svo hægt verði að meta og mæla afrakstur aðgerðanna.



### 3. Þróunarsjóður fjölmiðla

Endurgreiðslukerfi sem nefnt er að framan mun ekki ná til ýmissa þátta sem stjórnvöld gætu viljað styðja. Vísað er til umfjöllunar fremst í kafla 2 um það sem styrkt er í nágrannalöndum og kosti og galla endurgreiðslna samanborið við sjóði.

Hér er því lagt til að stofnaður verði sjóður, *Þróunarsjóður fjölmiðla*, sem úthluti styrkjum samkvæmt nánar skilgreindum reglum. Hann verði mun minni að stærð, og er lagt til að hann hafi 50 milljónir til að byrja með.

Einkum styrki sjóðurinn nýsköpunarverkefni, verkefni sem stuðli að sjálfbærari fjárhag einkarekinna miðla, þróunarverkefni ýmiskonar og landsvæði sem hafa sérstaklega vanmáttuga fjölmiðla.

Heppilegt er að sjóðurinn verði vistaður hjá fjölmiðlanefnd.

Sökum smæðar ætti sjóðurinn einn og sér ekki að fara yfir viðmiðanir um ríkisstyrki sem verja eiga samkeppnisumhverfi innri markaðar Evrópusambandsins. Ríkisstyrkir til hvers aðila mega vera undir €200.000 á hverju þriggja ára tímabili, eða um 24 milljónir. Komi styrkir úr þessum sjóði til viðbótar við annan ríkisstuðning gætu upphæðir þó fljótt farið yfir viðmiðin. Því er ráðlegga að samtal verði tekið upp strax við Eftirlitsstofnun EFTA.

#### Niðurstaða

- Lagt er til að stofnaður verði Þróunarsjóður fjölmiðla sem hafi 50 milljónir til umráða. Sjóðurinn hafi breitt hlutverk en skýr markmið um eflingu framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni.
- Sjóðurinn verði vistaður hjá fjölmiðlanefnd.
- Tekið verði upp samtal við Eftirlitsstofnun EFTA um útfærslu slíks sjóðs.



## 4. Skattaumhverfi fjölmiðlunar

Í fyrri skýrslu var sett fram tillaga um að virðisaukaskattur áskrifta yrði settur í 11%. Tillagan var svohljóðandi:

*Nefndin leggur til að sala og áskriftir dagblaða, tímarita og landsmála- og héraðsfréttablaða, hvort sem eru á prentuðu eða rafrænu formi, skattleggist í sama skattþrepi og falli í lægra skatthlutfall virðisaukaskatts, 11%. Meiri hluti nefndarinnar telur jafnframt að áskriftir hljóð- og myndmiðla, bæði í línulegri dagskrá og hljóð- og myndefni eftir pöntun skuli falla undir lægra skattþrep virðisaukaskatts, þ.e. 11% skatthlutfall.*

Í kjölfarið sendi mennta- og menningarmálaráðherra bréf til fjármála- og efnahagsráðherra þar sem óskað var eftir því að þessari tillögu yrði hrint í framkvæmd.

Í byrjun maí 2018 var lagt fram frumvarp um fyrri hluta tillögunnar, þ.e. um að áskriftargjöld skuli bera 11% virðisaukaskatt óháð dreifileið. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur haldið því fram, eins og kemur fram í minnihlutaáliti við fyrri skýrslu, að ekki hnígi lýðræðisrök til þess að áskriftir að hljóð- og myndefni eftir pöntun skuli einnig njóta skattastyrks. Þessi sjónarmið eru ítrekuð í ofangreindu lagafrumvarpi.

Áætlaður tekjumissir ríkissjóðs vegna breytinganna er 15–40 milljónir króna.

Áskriftartekjur blaða og tímarita árið 2016 voru 2,2 milljarðar króna án virðisaukaskatts. Almenn þrep virðisaukaskatts myndi þýða skatt upp á 533 milljónir, en í 11% þrepi er skatturinn 244 milljónir. Mismunurinn, 289 milljónir, er skattastyrkur.

Í fyrri skýrslu er einnig fjallað um aðrar mögulegar breytingar á skattkerfinu en var þeim hafnað af ýmsum ástæðum. Hér verður sú afstaða ekki tekin upp og vísað til skýrslunnar og röksemdir sem settar eru fram þar.

Tafla 3: Virðisaukaskattur á fjölmiðla á Norðurlöndunum. Staða í lok árs 2017\*. Heimild: Nordicom<sup>34</sup>.

	Ísland	Finnland	Noregur	Svíþjóð	Danmörk
<b>Almennt VSK-þrep</b>	24%	24%	25%	25%	25%
<b>Lægra VSK-þrep</b>	11%	10%	10%	6%	
<b>Prentuð dagblöð-áskrift</b>	11%	10%	-	6%	-
<b>Prentuð tímarit-áskrift</b>	11%	10%	25%	6%	25%
<b>Prentuð dagblöð-lausasala</b>	11%	24%	-	6%	-
<b>Prentuð tímarit-lausasala</b>	11%	24%	25%	6%	25%
<b>Dagblöð og tímarit (rafræn)</b>	11%*	24%	-	6%	25%
<b>Bækur (prentaðar og hljóð-)</b>	11%	10%	-	6%	25%
<b>Afnotagjöld</b>	†	†	10%	-	25%
<b>Sjónvarp-áskrift</b>	11%	24%	25%	25%	25%
<b>Sjónvarp-TVOD</b>	24%	24%	25%	25%	25%
<b>Kvikmyndahús</b>	24%	10%	10%	25%	25%

TVOD: Transactional Video On Demand, sjónvarpsefni eftir pöntun.

\* Staða í upphafi árs 2019 gangi lagabreytingar eftir

- Enginn virðisaukaskattur

† Á ekki við (er innheimt sem sérstakur skattur)

Tafla 3 sýnir skattaumhverfi eins og það leit út í lok árs 2017, og fyrir virðisaukaskatt á Íslandi á áskriftargjöld að rafrænum miðlum í upphafi árs 2019 nái lagabreytingar sem liggja fyrir þinginu fram að ganga. Á töflunni sést að skattaumhverfi fjölmiðla verður þá svipað eða betra en á Norðurlöndunum hvað varðar neðra VSK þrep. Þess ber þó að geta að prósentu lægra skattþrepsins er lægra í Svíþjóð en á Íslandi.

Eftir stendur að kvikmyndir og sjónvarpsefni eftir pöntun, bæði í kvikmyndahúsum og í heimahúsum í gegnum þjónustu fjarskiptafyrirtækja, er í almennu þrepi virðisaukaskatts. Undanþágur frá almennu þrepi virðisaukaskatts þurfa að vera vel rökstuddar og hafa skýr markmið, enda er virðisaukaskattur stærsti einstaki tekjuliður ríkissjóðs. Samngirnirök hníga að því að skattstofn sé breiður og almennur. Framleiðsla á kvikmyndum og sjónvarpsefni er nú þegar niðurgreidd og styrkt af ríkissjóði. Ef stjórnvöld vilja styðja við framleiðslu á menningarefni frekar væri hægt að leggja til hækkun fjárframlaga til gerðar kvikmynda og sjónvarpsefnis líkt og gert hefur verið í Noregi og Svíþjóð. Lækkun á virðisaukaskatti á neyslu þessara afurða myndi að stærstum hluta niðurgreiða erlent sjónvarpsefni og kvikmyndir. Vilji yfirvöld styrkja framleiðslu á innlendu menningarefni, eru undanþágur frá almennu þrepi virðisaukaskatts taldar afar óskilvirk leið að því marki. Ekki fæst séð að lægri virðisaukaskattur á sjónvarpsefni eftir pöntun eða þjónustu kvikmyndahúsa nái fram sérstökum markmiðum um fjölbreytni, fjölræði og lýðræðishlutverk fjölmiðla.

<sup>34</sup> Heimild: Nordicom, [http://www.nordicom.se/sv/system/tdf/medieforskning-statistik/13221\\_mediatrates\\_1997-2017.pdf?file=1&type=node&id=37680%20](http://www.nordicom.se/sv/system/tdf/medieforskning-statistik/13221_mediatrates_1997-2017.pdf?file=1&type=node&id=37680%20)

## Niðurstaða

Ekki er talin ástæða til að gera frekari breytingar á skattkerfinu umfram það sem nú þegar er í undirbúningi á þingi.

## 5. Áfengis- og tóbaksauglýsingar

Meirihluti nefndarinnar setti fram eftirfarandi tillögu: „Meirihluti nefndarinnar leggur til að birtingar á áfengis- og tóbaksauglýsingum verði heimilaðar, innan þess ramma sem alþjóðlegar skuldbindingar Íslands segja til um.“

Í greinargerð segir að bann við auglýsingum þjóni vart tilgangi sínum lengur þar sem slíkar auglýsingar berist Íslendingum í erlendum miðlum. Áfengi og tóbak séu löglegar neysluvörur hér á landi, þótt um þær gildi sérstakar reglur. Auglýsingar af þessu tagi eru einnig áberandi hluti auglýsingamarkaðar á heimsvísu og þótt ekkert sé tryggt í þeim efnum, má reikna með að íslenskir fjölmiðlar geti aflað talsverðra tekna með slíkri auglýsingasölu. Þá er bent á að auknar tekjur myndu þannig bæta fjárhagslega stöðu einkarekinna fjölmiðla. Ísland hefur nú þegar gengist undir alþjóðlegar skuldbindingar sem taka mið af lýðheilsusjónarmiðum. Meirihluti nefndarinnar telur að heimild fyrir fyrrnefndum auglýsingum þurfi að taka mið af þeim skuldbindingum við útfærslu tillögunnar.

Í álitni minnihluta nefndarinnar var bent á að ekki væri ljóst að aukin auglýsingaútgjöld áfengisframleiðenda myndu skila sér til innlendra fjölmiðla, heldur gæti stór hluti þeirra runnið til samfélagsmiðla og leitarvéla. Þó sennilegt væri að áhrifin yrðu jákvæð til skemmri tíma þyrfti í þessu ljósi að færa rök fyrir því að tillögurnar hefðu jákvæð áhrif á einkarekna miðla til langs tíma.

Þá var það mat minnihlutans að ekki sé hægt að leggja það til að birtingar á áfengis- og tóbaksauglýsingum verði heimilaðar án þess að áður fari fram ítarleg rannsókn og greining á mögulegum afleiðingum slíkra tillagna á lýðheilsu almennings og þá sérstaklega lýðheilsu barna og ungmenna. Slík stefnubreyting væri einnig í blóra við lýðheilsustefnu stjórnvalda frá árinu 2016 og stefnu stjórnvalda í áfengis- og vímuefnum 2013–20.

Minnihlutinn vitnaði einnig í áætlun Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar, þar sem fram kemur meðal annars að aukinn sýnileiki og framboð áfengis geti breytt félagslegum og menningarlegum viðmiðum og ýtt undir aukna skaðlega neyslu áfengis.

Óvída hafa tóbaksreykingar minnkað meira á síðustu áratugum en á Íslandi, og er sú þróun meðal annars tengd fjölþættu starfi hins opinbera gegn reykingum, meðal annars með bláu banni við auglýsingum á tóbaki. Þá benti minnihlutinn á að miklar hömlur eru á auglýsingum á tóbaki í Evrópu en samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB er óheimilt að markaðssetja tóbak í myndmiðlum á EES-svæðinu.

Það var því mat minnihlutans að nauðsynlegt sé að ítarleg könnun og greining fari fram á áhrifum þess að heimila áfengis- og tóbaksauglýsingar áður en unnt er að leggja til að heimilt verði að miðla áfengis- og tóbaksauglýsingum hér á landi. Þá sé þörf á að rannsaka og greina hvort að afleiddur kostnaður í heilbrigðiskerfinu myndi aukast meira en því sem nemur auknum tekjum íslenskra fjölmiðla. Ef svo er þyrfti að skoða hvort hægt væri styðja við fjölmiðla með öðrum hætti, frekar en með aðgerðum sem að auka afleidd útgjöld ríkisins og eftir atvikum hafa neikvæð áhrif á lýðheilsu þjóðarinnar.

## Áhrif á lýðheilsu

Þó alþjóðleg áætlun um skaðaminnkun vegna áfengis sem Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin gaf út leggi til takmarkanir á möguleikum áfengisframleiðenda til markaðssetningar<sup>35</sup>, gefur Cochrane-yfirferð frá 2014 ekki skýrar vísbendingar um að áfengisauglýsingar hafi bein áhrif á neyslu<sup>36</sup>, þó rannsóknirnar sem liggja til grundvallar hafi verið litlar. Cochrane-samantektir setja miklar skorður á hvaða tegundir rannsókna eru teknar til greina.

Almennt virðast þó rannsóknir sýna að markaðssetning hafi áhrif á neyslu, bæði heildaneyslu<sup>37</sup> og hvaða tegundir áfengis neytt er<sup>38</sup>.

Dönsk rannsókn<sup>39</sup> frá 2014 reiknaði kostnaðarvirkni ýmissa inngripa til að minnka áfengisneyslu. Þar er gert ráð fyrir 2-4% minni áfengisneyslu með strangari reglum um áfengisauglýsingar sem aftur byggir á rannsókn frá 2004<sup>40</sup> sem notar gögn frá 2002 frá 26 löndum. Niðurstaðan er sú að frekari bönn á áfengisauglýsingar séu mjög hagkvæm leið til að minnka kostnað vegna áfengisneyslu, og má leiða af því að afnám banna sé óskynsamleg. Eðli máls samkvæmt tekur rannsóknin ekki tillit til jákvæðra áhrifa á fjárhag fjölmiðla.

## Sýn almennings

Afstaða almennings til auglýsinga á tóbaki og áfengis er könnuð reglulega. Nýjustu gögn eru frá því í janúar 2018, eins og mynd 19 og mynd 20 sýna.

---

<sup>35</sup> Global strategy to reduce the harmful use of alcohol. 2010. ISBN 978-92-4-159993-1

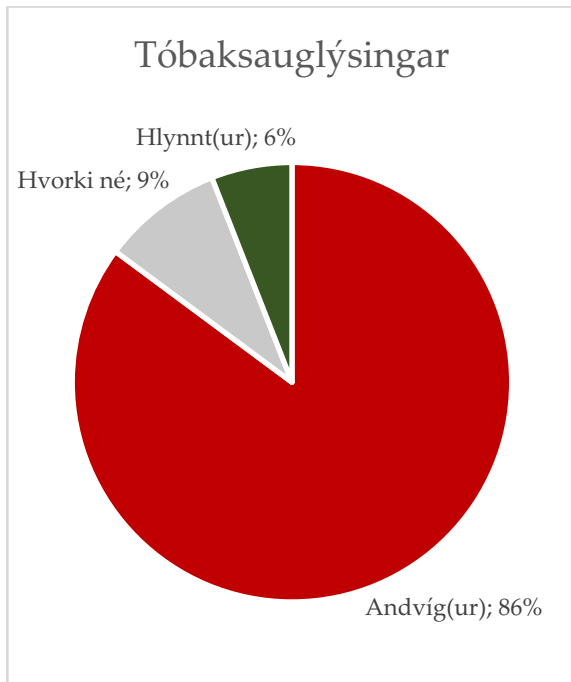
<sup>36</sup> Siegfried o.fl. Restricting or banning alcohol advertising to reduce alcohol consumption in adults and adolescents. DOI: 10.1002/14651858.CD010704.pub2

<sup>37</sup> Sjá til dæmis Chisholm o.fl. 2004. Reducing the global burden of hazardous alcohol use: a comparative cost-effectiveness analysis. *J Stud Alcohol*. 65(6):782-93;

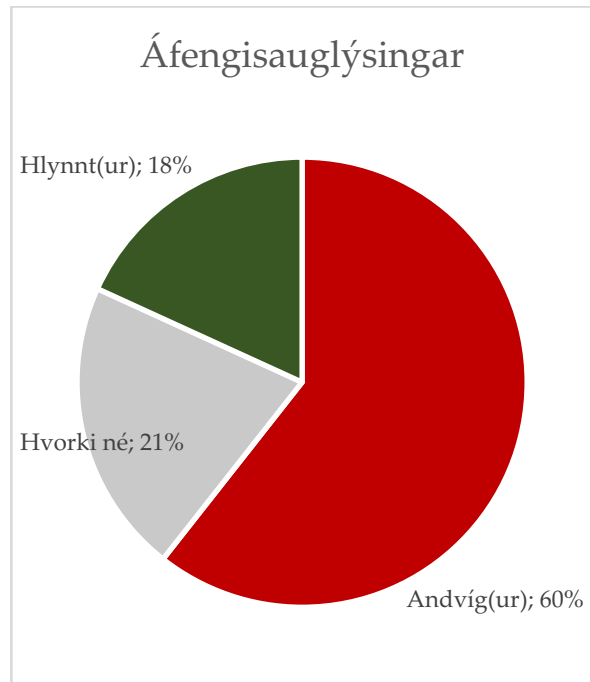
<sup>38</sup> Sjá til dæmis doi: 10.1111/acer.12488.

<sup>39</sup> Cost-Effectiveness of Preventive Interventions to Reduce Alcohol Consumption in Denmark; doi: 10.1371/journal.pone.0088041

<sup>40</sup> Chisholm o.fl. 2004. Reducing the global burden of hazardous alcohol use: a comparative cost-effectiveness analysis. *J Stud Alcohol*. 65(6):782-93.



Mynd 19: Afstaða til tóbaksauglýsinga samkvæmt könnun MMR. Spurt var: „Ertu hlynnt(ur) eða andvíg(ur) því að tóbaksauglýsingar verði heimilaðar á Íslandi?“ Svarmöguleikar voru: Mjög andvíg(ur), Frekar andvíg(ur), Hvorki né, Frekar hlynnt(ur), Mjög hlynnt(ur), Veit ekki og Vil ekki svara. Samtals tóku 98,8% afstöðu til spurningarinnar. Könnunin var gerð í janúar 2018. Heimild: MMR<sup>41</sup>



Mynd 20: Afstaða til áfengisauglýsinga samkvæmt könnun MMR. Spurt var: „Ertu hlynnt(ur) eða andvíg(ur) því að áfengisauglýsingar verði heimilaðar á Íslandi?“ Svarmöguleikar voru: Mjög andvíg(ur), Frekar andvíg(ur), Hvorki né, Frekar hlynnt(ur), Mjög hlynnt(ur), Veit ekki og Vil ekki svara. Samtals tóku 98,6% afstöðu til spurningarinnar. Heimild: MMR.

Afstaða almennings til breyttra laga um slíkar auglýsingar er mjög afgerandi, en sýnu skýrari er myndin þegar kemur að tóbaksauglýsingum. Þegar niðurstöðurnar eru brotnar niður eftir aldri, búsetu og stjórnmalaskoðunum eru það kjósendur Bjartrar framtíðar og Viðreisnar sem opnastir eru fyrir breytingum á löggjöf um áfengisauglýsingar, en þar skiptist fólk í tvær svipaðar fylkingar. Tóbakið er hinsvegar rautt þvert á alla þjóðfélagshópa.

Breytingar á löggjöf um áfengisauglýsingar er pólitískt úrlausnarefni sem ætti að taka í samhengi við almenna stefnu stjórnvalda í áfengismálum en ekki í samhengi við lýðræðishlutverk fjölmiðla.

### Niðurstaða

- Litlar breytingar er hægt að gera á tóbaksauglýsingum vegna alþjóðlegra skuldbindinga.
- Þó það sé utan efnis skýrslunnar þarf að tryggja eftirlit með núverandi regluverki.
- Áfengisauglýsingar gætu haft jákvæð áhrif á fjárhag einkarekinna miðla, en óljóst er hversu mikið af áfengisauglýsingum færu í að fjármagna ritstjórnarefni sem nær fram

<sup>41</sup> <https://mmr.is/frettir/birtar-nieurstoeur/677-mikil-andstadha-gegn-afengis-og-tobaksauglysingum>

markmiðum stjórnvalda um lýðræðislega umræðu og endurspeglar íslenska menningu.

- Breytingar á löggjöf um áfengisauklýsingar er pólitísk spurning sem ætti að taka í samhengi við almenna stefnu stjórnvalda í áfengismálum en ekki í tengslum við lýðræðishlutverk fjölmiðla.
- Hætta er á að það brýna verkefni að styðja við einkarekna fjölmiðla komist ekki lengra en á umræðustig ef lagt er til að leyfa áfengisauklýsingar. Ástæðan er hin mikla andstaða almennings við breytingar á núverandi kerfi.

## 6. Stuðningur við textun og talsetningu

Tvær tillögur komu fram sem lutu að textun og talsetningu; undanþáguheimild vegna krafna um textun og talsetningu í 29. gr. í lögum um fjölmiðla annars vegar og opinberan stuðning við textun og talsetningu hins vegar. Um fyrra atriðið er litlu við að bæta umfram það sem kemur fram í fyrri skýrslu.

Um það seinna var tillagan svohljóðandi: „Nefndin leggur til að einkareknir fjölmiðlar sem falla undir gildissvið laga um fjölmiðla geti sótt um endurgreiðslur til að mæta kostnaði af lögbundinni textun og talsetningu yfir á íslensku.“

Í skýrslunni kom fram að íslenskir fjölmiðlar, sem texta og talsetja efni yfir á íslensku, hafi bent á að ákvæði laga um fjölmiðla um vernd íslenskrar tungu séu verulega íþyngjandi fyrir fjölmiðla vegna kostnaðar sem af því hlýst. Þá hafi þeir bent á að ekki sé sama skylda lögð á aðila sem starfandi eru á íslenskum markaði en skráðir eru í öðrum ríkjum EES. Nokkur erlend fjölmiðlafyrirtæki sem bjóða efni sitt hér á landi texta hvorki né talsetja efni sitt á íslensku líkt og þau gera á flestum öðrum málsvæðum sem rekja má til smæðar íslensks markaðar.

Finna má fordæmi fyrir endurgreiðslu kostnaðar af hálfu hins opinbera í lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar og reglugerð um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi<sup>42</sup>. Ýmis skilyrði eru fyrir því að fá 25% endurgreiðsluna, til dæmis að viðkomandi framleiðsla sé meðal annars til þess fallin að koma íslenskri menningu á framfæri og kynna sögu lands eða náttúru.

Til viðbótar við styrki til kvikmyndagerðar má benda á styrki og endurgreiðslur vegna hljóðritunar á tónlist. Þær styrkveitingar hófust árið 2016 og eru tímabundnar<sup>43</sup>. Hljóðritasjóður styrkir hvert verkefni að hámarki 1 milljón króna. Fjárlög 2018 gera ráð fyrir 59,7 milljónum í endurgreiðslur og 40,7 milljónir í hljóðritunarsjóð, samtals 100,4 milljónir, sem dreifast á fjölmarga viðtakendur. Þær upphæðir sem þar er um að tefla, eru fyrir neðan mörk um ríkisstyrki sem sett eru til að verja samkeppnisumhverfi innri markaðar Evrópusambandsins. Ríkisstyrkir til hvers aðila mega vera undir €200.000 á hverju þriggja ára tímabili, eða um 24 milljónir. Ólíkt styrkjum til kvikmyndagerðar, sem fara yfir þetta hámark, hefur fyrirkomulag styrkja og endurgreiðslna vegna hljóðritunar ekki verið tilkynnt eða rætt verið við Eftirlitsstofnun EFTA<sup>44</sup>. Með hliðsjón af fáum aðilum á þeim markaði sem varðar textun og talsetningu á sjónvarpsefni og þeim veltutölum sem undir eru —ekki síður en þeim kostnaði sem hlýst af hverri mínútu talsetts efnis—er ljóst að endurgreiðslur og styrkir færu yfir það hámark sem styrkja má án þess að það varði ríkisstyrkjareglur ESB.

Samantekt á útgjöldum vegna textunar og talsetningar árið 2017 má sjá á eftirfarandi mynd.

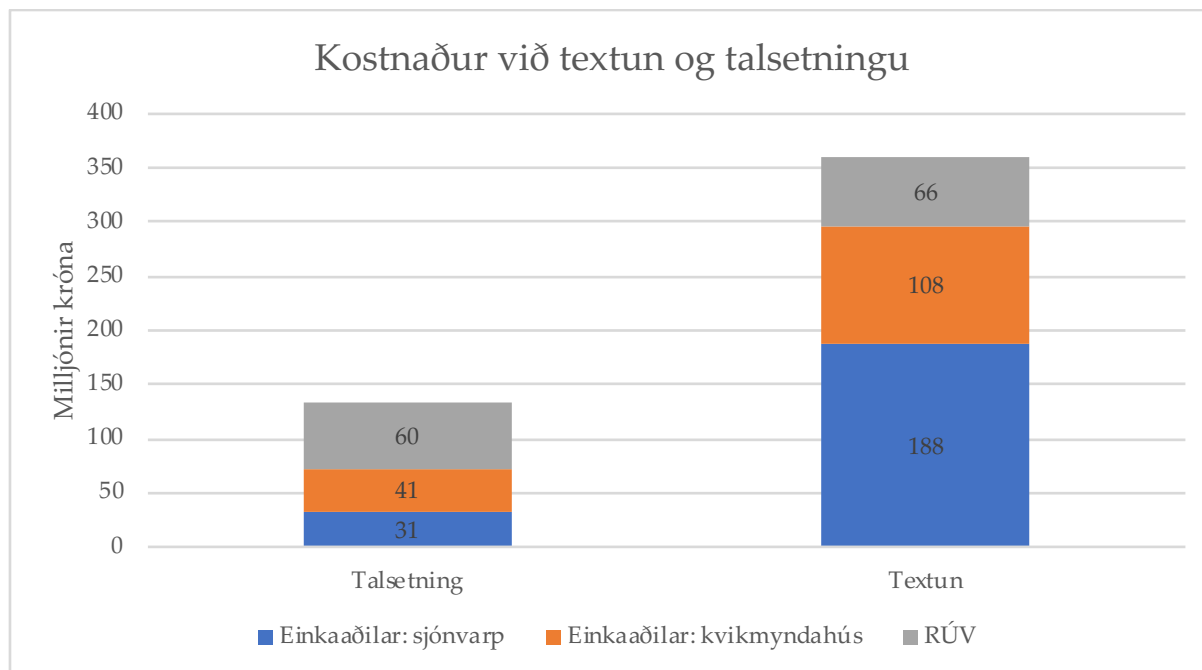
---

<sup>42</sup> Sjá lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi nr. 43/1999.

<sup>43</sup> Sjá lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna hljóðritunar á tónlist nr. 110/2016.

<sup>44</sup> Sjá greinargerð við frumvarpið, <http://www.althingi.is/alttext/145/s/1621.html>.





Mynd 21: Kostnaður við textun og talsetningu efnis árið 2017.

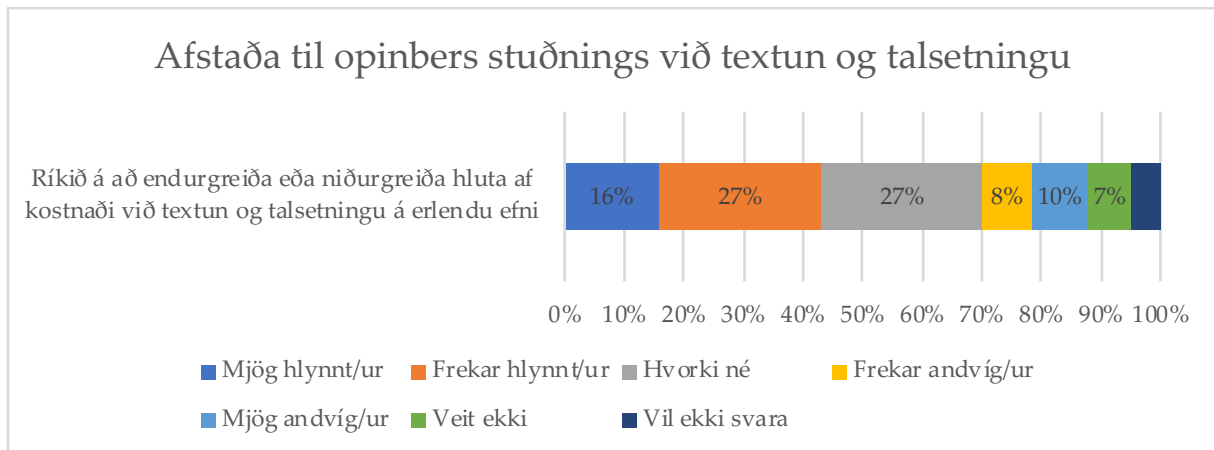
Talsetning á barnaefni kostar á bilinu 8-15 þúsund krónur mínútan, eða 500-800 þúsund krónur hver klukkustund. Nokkuð breitt kostnaðarbil helgast af mismunandi miklum fjölda persóna og tónlistaratriða. Textun kostar aftur á móti mun minna, eða um 25–30.000 krónur hver klukkustund.

Netflix er nú með í boði kvikmyndir þar sem talsetningin hefur verið keypt. Fyrirtækið ku að einhverju leyti byrjað að kaupa talsetningu á nýju efni sem ætlað er fyrir íslenskan markað, en þá einvörðungu þegar keyptur er pakki með textun á norrænum tungumálum.

Þó talsetning sé gerð að mestum hluta fyrir barnaefni eru heimildarmyndir einnig talsettar. Þess ber einnig að geta að textað efni er að stærstum hluta efni sem er með erlendu tali. Textun er þó ekki síður nauðsynleg fyrir áhorfendur með heyrnarskerðingu eða fyrir nýja Íslendinga sem ekki hafa íslensku að móðurmáli. Textun og talsetning á efni er því nauðsynleg mörgum ólíkum hópum í samfélaginu.

### Afstaða almennings

Í spurningakönnun var spurt hver afstaða almennings væri við opinberan stuðning við textun og talsetningu.



Mynd 22: Afstaða almennings til niðurgreiðslna. Sjá umfjöllun um aðferðir í viðauka.

Myndin sýnir að 43% aðspurðra voru frekar eða mjög hlynnt opinberum stuðningi við textun og talsetningu á erlendu efni, en 18% aðspurðra voru frekar eða mjög andvíg slíkum stuðningi. Stuðningur ríkisins við fréttæfni og svæðisbundið efni var töluvert lægri, eins og sjá má á mynd 27. Eins og við var að búast segir stór hluti aðspurðra að þeir taki ekki afstöðu eða svara ekki.

### Niðurgreiðsla og forgangsröðun

Á endanum er það pólitísk ákvörðun hversu miklu fjármagni er varið í endurgreiðslur eða styrki til fjölmiðla. Lagt er til að hljóðritasjóður verði hafður til hliðsjónar og að endurgreiðslur nemi um 100 milljónir króna. Til samanburðar þá nemur 25% af núverandi kostnaði fyrirtækja af textun og talsetningu að RÚV undanskildu um 92 milljónir króna.

Ekki er gert ráð fyrir að RÚV geti sótt í slíka sjóði, enda stendur vilji stjórnvalda til þess að styrkja og auka talsetningu og textun einkarekinna miðla. Aukinheldur fær RÚV opinbert fjármagn til þess að rækja skyldu sína sem almannapjónustumiðill, en í því felst m.a. víðtæk skylda til textunar og talsetningar bæði á erlendu og íslensku efni.

Þar sem gert er ráð fyrir því að hið opinbera styrki textun og talsetningu einungis að hluta mætti hugsa sér ákveðna forgangsröð fyrir styrkveitingar. Hún gæti verið með svohljóðandi hætti:

1. Talsetning á barnaefni
2. Textun á efni fyrir börn og ungmenni
3. Heimildapættir og fréttatengt efni
4. Annað

Ekki er talin sérstök ástæða til að takmarka endurgreiðslur við íslenska fjölmiðla, að því gefnu að þeir bjóði efni sitt almenningi hér á landi. Þannig ættu alþjóðlegar streymisveitur að geta sótt um endurgreiðslur af þessu tagi líka. Að því sögðu er þó sjálfsgöð krafa að fyrirtæki sem fái styrk væru með íslenska kennitölu og greiddu virðisaukaskatt og önnur gjöld til jafns við íslensk fyrirtæki hér á landi.

Þá eru engin sérstök rök sem hníga til þess að gera upp á milli myndmiðla annars vegar og kvikmyndahúsa hins vegar eða milli línulegrar eða ólínulegrar dagskrár. Ástæðan er m.a. sú að ýmsar kvikmyndir sem hafa verið textaðar eða talsettar í kvikmyndahúsum eru síðar aðgengilegar eftir pöntun í sjónvarpi eða í línulegri dagskrá sjónvarpsstöðvanna.

Tafla 4 hér fyrir neðan sýnir áhrif 90 milljóna króna endurgreiðslna ef útgjöldum fjölmiðla og kvikmyndahúsa er haldið föstum. Hugmyndin um 90 milljónir byggir á 25% endurgreiðslu á núverandi veltu einkamiðla sem var um 370 milljónir árið 2017. Ekki er hægt að áætla með góðu móti hversu mikil áhrif á framleiðslu slíkt myndi hafa. Ef eftirspurnarfall eftir textun og talsetningu er bratt niður á við hefur niðurgreiðslan að mestu áhrif á fjárhag fjölmiðlafyrirtækja, en ef eftirspurnarfallið er flatt ætti niðurgreiðslan að styðja textun og talsetningu á fjölbreyttara myndefni.

*Tafla 4: Áhrif 90 milljóna króna framlags ef útgjöldum fjölmiðla og kvikmyndahúsa til textunar og talsetningar er haldið föstum. Í neðstu línunni er sýnt magn efnis ef hlutföll kostnaðar yrðu áfram þau sömu og eru nú; 20% fari í talsetningu og 80% í textun.*

	Klukkustundir af talsettu efni	Klukkustundir af textuðu efni
<b>Allt fer í talsetningu</b>	150	0
<b>Allt fer í textun</b>	0	3600
<b>Blandað</b>	30	2889

Á sama hátt og framlögum til hljóðritunar er skipt upp í endurgreiðslur og sjóð eru ýmis rök sem hníga að slíkri tvískiptingu. Þannig geta stakir og vanburða aðilar sótt í sjóð, fengið hlutfallslega stærri styrk af heildarkostnaði en eiga þá ekki á vísan að róa með að fá slíkan stuðning almennt (og vita þá áður en af stað er farið hvort þeir fái styrk eða ekki). Til aðgreiningar frá hljóðritunarsjóði eru þó færri smáir aðilar á talsetningar- og textunarmarkaði en á hljóðritunarmarkaði. Því yrðu hlutföllin væntanlega öðruvísi hvað varðar textun og talsetningu þar sem meiri áhersla væru á endurgreiðslur en sjóð.

## Niðurstaða

- Sé pólitískur vilji til að styðja textun og talsetningu er nauðsynlegt að tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA um fyrirhugaðar útfærslur á slíkum sjóði/endurgreiðslum sem fyrst svo aðgerðirnar fái staðist ríkisstyrkjareglur.
- Gert verði ráð fyrir útgjöldum vegna textunar og talsetningar í fjármálaáætlun sem lögð verður fram vorið 2019 og í fjárlögum 2020.
- Lagt er til að stuðningur verði tvískiptur, meirihluti fjárens verði í formi endurgreiðslna og minnihluti í styrktarsjóði fyrir tilfallandi verkefni.

## 7. Undanþáguheimild vegna textunar og talsetningar

Tillaga F var svohljóðandi:

„Nefndin leggur til að fjölmiðlar geti sótt um undanþágu til fjölmiðlanefndar frá textun eða talsetningu á sýningum á erlendu efni.“

Í greinargerð sagði að nefndin teldi að meginreglan skuli vera sú að talsetja eða texta eigi hljóð- og myndefni. Nefndin legði þó til að gera megi undanþágur frá meginreglunni, svo íslenskir miðlar geti miðlað efni með erlendu tali án þess að texti eða tal fylgi. Í slíkum tilvikum þarf að m.a. að líta til þess hvort um sé að ræða beina útsendingu efnis sem erfitt er að texta eða endursegja frá í rauntíma. Lagt er til að tillagan verði nánar útfærð í lögum um fjölmiðla.

### Lög nr. 38/2011

#### 29. gr. Tal og texti á íslensku.

Fjölmiðlaveitur skulu eftir því sem við á efla íslenska tungu. Fjölmiðlar sem miðla hljóði og texta á íslensku skulu í því skyni marka sér málstefnu. Þó skal heimilt að starfrækja fjölmiðla hér á landi á öðrum tungumálum en íslensku.

Hljóð- og myndefni á erlendu máli, hvort heldur sem því er miðlað í línulegri dagskrá eða eftir pöntun, skal jafnan fylgja íslenskt tal eða texti á íslensku eftir því sem við á hverju sinni. Það á þó ekki við þegar fluttir eru erlendir söngtextar eða þegar dreift er viðstöðulaust um gervitungl og móttökustöð fréttum eða fréttatengdu efni sem sýnir að verulegu leyti atburði sem gerast í sömu andrá. Við þær aðstæður skal fjölmiðlaveita, eftir því sem kostur er, láta fylgja endursögn eða kynningu á íslensku á þeim atburðum sem orðið hafa.

Ákvæði 2. mgr. á ekki við um endurvarp frá erlendum sjónvarpsstöðvum, enda sé um að ræða viðstöðulaust, óstytt og óbreytt endurvarp heildardagskrár sjónvarpsstöðva. Ákvæði 2. mgr. á ekki heldur við þegar viðkomandi hljóð- eða myndmiðill er starfræktur á öðru tungumáli en íslensku, sbr. 1. mgr.

Ráða má af orðalagi greinarinnar að vilji löggjafans hefur ekki verið fortakslaus krafa um textun eða talsetningu, eins og orðalag eins og „eftir því sem við á“, „jafnan“ og „eftir því sem kostur er“ vitnar um. Meginstefið er þó ljóst enda er heimild að beita viðurlögum og refsingum skv. 54 og 56. gr. laganna. Þetta var einnig skilningur nefndar um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla, þar sem ekki var tekið undir hugmyndir hagsmunaaðila um undanþágur um tal og textun á myndefni.

Lagðar eru til eftirfarandi forsendur undanþágu fyrir tal og textun á efni:

- Rökstuðningur verði að fylgja hverri beiðni um undanþágu.
- Sérstaklega verði litið til efnis sem ella yrði ekki miðlað; það er efni sem hefur fáa áhorfendur.

- Líta skal til áætlaðs áhorfendafjölda auk áætlaðan tíma útsendingarinnar við veitingu undanþágu.
- Ekki skuli veita undanþágu fyrir endurteknar eða reglulegar útsendingar á efni.
- Ekki skuli veita undanþágur vegna efnis sem ætlað er börnum eða ungmennum.
- Efni í myndveitum eftir pöntun fái alla jafnan ekki undanþágur.

Sem dæmi um undanþágur mætti hugsa sér útsendingar á hliðarrásum sjónvarps frá stórmótum í íþróttum þar sem sýningarréttur er keyptur í heilu lagi og íþróttir eða kappleikir með lítið áhorf. Einnig gætu ýmiskonar menningarviðburðir einnig fallið hér undir.

## Niðurstaða

Við 29. grein laga 38/2011 komi ný málsgrein svohljóðandi: „Fjölmiðlanefnd er heimilt að veita undanþágu að teknu tilliti til rökstuðnings.“ Jafnframt fengi ráðherra heimild í lögum til að útfæra ákvæðið frekar í reglugerð.

## 8. Kaup ríkisins á auglýsingum

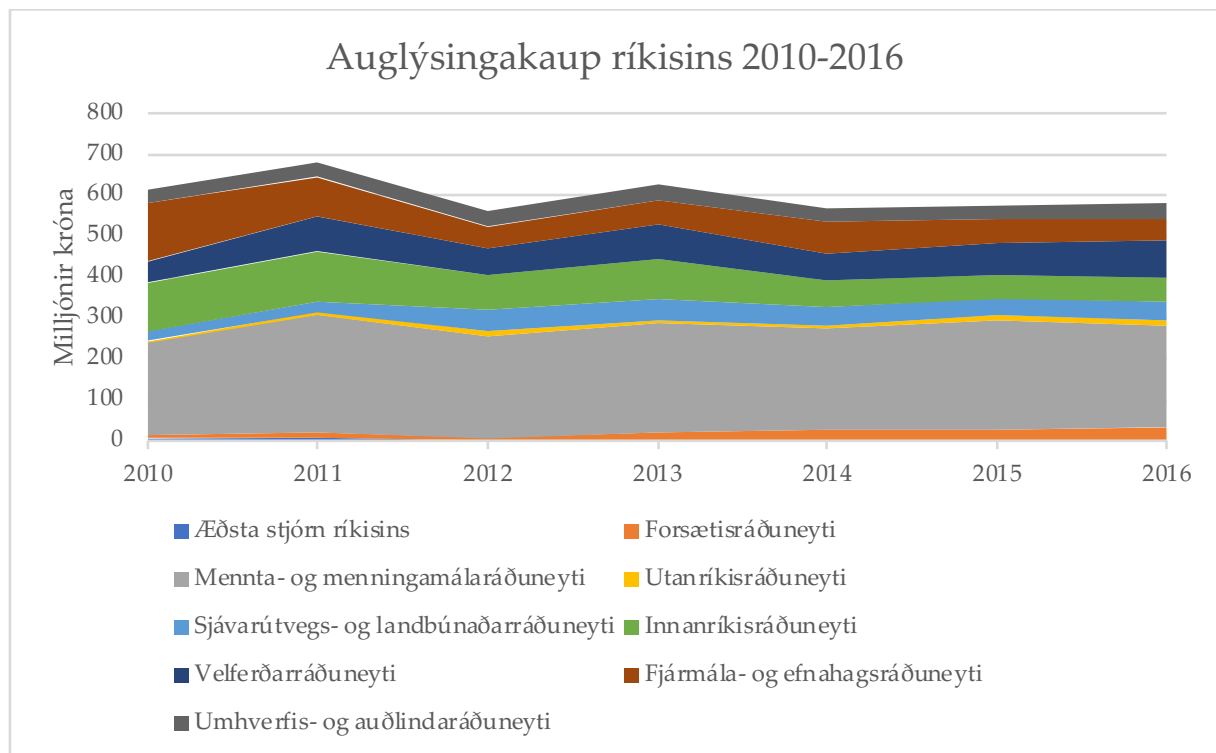
Í fyrri skýrslu var tillaga G svohljóðandi:

„Nefndin leggur til að settar verði skýrar reglur um gagnsæi í auglýsingakaupum hins opinbera þannig að opinberum aðilum beri að birta sundurliðaðar upplýsingar um kaup á auglýsingum.“

Í greinargerð sagði meðal annars að hið opinbera væri stórkaupandi að auglýsingum í fjölmiðlum og mikilvægt væri að skilaboð stjórnvalda hverju sinni kæmust áleiðis til almennings í gegnum ólíka fjölmiðla. Nefndin lagði ekki til að teknar yrðu nokkrar ákvarðanir um hvert auglýsingafé færi, enda þyrfti slíkt að vera í höndum stjórnenda hvernar stofnunar fyrir sig, en lagði til að upplýst væri með gagnsæjum hætti hvert auglýsingaféð renni.

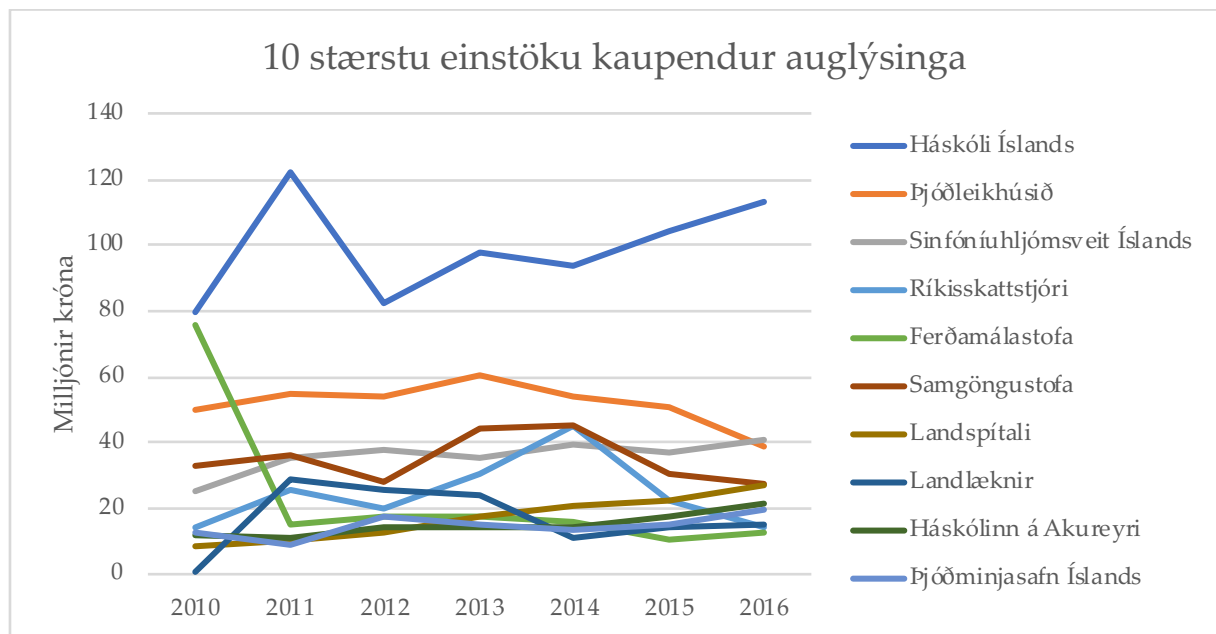
Ráðuneytin birta nú bókhald sitt á vefnum opnirreikningar.is, þar sem hægt er að sjá einstaka reikninga, en bókunartexti er ekki sýndur nema að litlu leyti. Stefnt er að því að fjölga stofnunum sem birta bókhald sitt á vefnum. Þá er hægt að sækja upplýsingar um auglýsingakaup á ríkisreikningur.is, en þar eru birgjar og bókhaldstexti ekki birtir.

Á mynd 23 má sjá kaup ríkisins á auglýsingum síðustu ár. Þar sést að kaupin hafa heldur farið lækkandi síðustu ár.



Mynd 23: Kaup ríkisaðila á auglýsingum 2010-16 á verðlagi ársins 2016. Undir mennta- og menningarmálaráðuneytið falla skólar, Þjóðleikhúsið, Sinfóníuhljómsveit Íslands og fleiri slíkar stofnanir. Heimild: Ríkisreikningur.is og eigin útreikningar.

Stofnanir sem heyra undir mennta- og menningarmálaráðuneytið eru langfyrirferðamestar. Þetta sést betur á mynd 24 sem sýnir 10 stærstu einstöku kaupendur auglýsinga. Þar eru þrjár efstar stofnanir þess ráðuneytis.



Mynd 24: 10 stærstu einstöku kaupendur auglýsinga.

## Birgjar

Ríkisreikningur, eins og hann er birtur á netinu, inniheldur eins og áður segir ekki upplýsingar um birgja. Fjársýsla ríkisins var því fengin til að draga fram auglýsingakaup ríkisstofnana fyrir 2017.

Tafla 5 sýnir stærstu birgjana sem skráðir eru fyrir útgjöldum vegna auglýsinga. Þar eru bæði fjölmiðlar og birtingahús, en ekki er hægt með einföldum hætti að horfa í gegnum endanlegan birtingarstað.

Tafla 5: Birgjar með veltu yfir 5 milljónum vegna auglýsingakostnaðar árið 2017 í þúsundum króna. Nokkrar stofnanir skiluðu ósundurlíðuðu ársuppgjöri til Fjársýslunnar og eru því ekki með í þessu yfirliti, til dæmis Landspítali og Vegagerðin. 365 miðlar voru stóran hluta árs 2017 með bæði ljósvaka- og prentmiðla, en þeim var skipt upp í desember 2017.

Birgir	Fjárhæð	Hlutfall af heild
365 miðlar hf.	90.433	15,3%
Árvakur hf.	50.842	8,6%
Ríkisútvarpið ohf.	35.551	6,0%
Stjórnartíðindi	25.157	4,3%
Pipar Media ehf.	20.728	3,5%
Döðlur ehf.	18.363	3,1%
Eignarhald ehf.	17.892	3,0%
Hvíta húsið ehf.	13.413	2,3%
ENNEMM ehf.	10.439	1,8%
Já hf.	9.854	1,7%

H:N markaðssamskipti ehf.	9.205	1,6%
ABS media ehf.	8.832	1,5%
Brandenburg ehf.	8.366	1,4%
Icelandair ehf.	6.451	1,1%
Capacent ehf.	6.034	1,0%
Sýslumaðurinn á Suðurlandi	5.756	1,0%
Torg ehf.	5.095	0,9%
Aðrir og ósundurliðað	249.190	42,1%
<b>Samtals</b>	<b>591.601</b>	<b>100,0%</b>

Tafla 6 sýnir kaup ríkisins á auglýsingum á samfélagsmiðlum. Heildarupphæðin til Google og Facebook sem bókuð eru sem auglýsingar ná rúmum 9 milljónum eða um 1,6% af heildarfjárútlátum vegna auglýsinga.<sup>45</sup> Meira en helmingur af útgjöldum vegna samfélagsmiðla er hjá Háskóla Íslands. Vert er að benda á að í ofangreindum lista yfir birgja eru stór birtingahús sem mögulega hafa einnig keypt birtingar á samfélagsmiðlum fyrir hönd umbjóðenda sinna án þess að þess sé getið sértaklega.

Tafla 6: Kaup ríkisins á auglýsingum á samfélagsmiðlum í þúsundum króna.

	<b>Þús. kr.</b>	<b>Hlutfall af heildarkostnaði auglýsinga</b>
Einungis Facebook	5.575	0,94%
Einungis Google	1.840	0,31%
Bæði Facebook og Google	1.786	0,30%
Samtals	9.201	1,56%
<b>Heildarauglýsingakaup</b>	<b>591.601</b>	<b>100%</b>

<sup>45</sup> Leitað var að strengjunum „Goog“ eða „Fac“ í bókunarlinum. Þar sem ekki er notast við rafræna reikninga er það undir bókurum komið hversu mikið færslur fá skýringar. Einnig var leitað að „Twi“, „Instag“, „Ghostlamp“, „Samfél“ og „social“ og fundust þá engar eða stakar færslur fyrir óverulegar fjárhæðir. Vegagerðin, Landspítalinn og nokkrar aðrar stofnanir skila samanteknum reikningum til Fjársýslunnar og eru útgjöld þeirra því ekki tekin með. Auglýsingar sem greiddar eru með innkaupakortum stofnana koma með þar sem þeirra er getið í bókunarlinu, en þar sem keypt er fjölbætt birtingarþjónusta frá birtingarhúsi og samfélagsmiðla ekki sérstaklega getið eru þau útgjöld ekki talin með.



## Auglýsingar á samfélagsmiðlum í samhengi við heildarauglýsingakaup

- Einungis Facebook
- Einungis Google
- Bæði Facebook og Google
- Öll auglýsingakaup



Mynd 25: Kaup á samfélagsmiðlaauglýsingum sem hlutfall af heildarauglýsingakaupum. Sömu gögn og tafla 6 sýnir.

Mynd 25 sýnir með myndrænum hætti niðurstöðuna úr fyrri töflu. Hafi hugmyndir verið uppi um að stofnanir væru farnar í auknum mæli að kaupa auglýsingar af samfélagsmiðlum, virðist það ekki vera tilfellið.

Standi vilji til að auka gegnsæi á auglýsingakaupum ríkisins, samanber framangreinda tillögu, er skynsamlegt að það sé gert með sem minnstum tilkostnaði. Í þeim anda eru eftirfarandi tillögur settar fram.

### Niðurstöður og tillögur

- Vefurinn opnirreikningar.is verði nýttur af fleiri stofnunum enda fæst með því gegnsæi í fjárútlátum og niðurbrot niður á einstaka birgja.
- Fjársýslan taki saman árlega skýrslu um auglýsingakaup stofnana ríkisins, sýni stærstu auglýsingakaupendur og stærstu birgja.
- Stofnanir sem verja meiru en 10 milljónum á ári í kaup á auglýsingum geri árlega grein fyrir því hvert auglýsingafé þeirra rennur.

## Viðauki: Spurningakönnun

### Inngangur

Félagsvísindastofnun kannaði fyrir fjölmiðlanefnd viðhorf almennings til ýmissa þátta eftir að tilboða hafði verið óskað. Með hliðsjón af nýlegum gögnum frá RÚV og MMR sem að ofan hafa verið rakin þótti ekki þörf á að kanna aftur afstöðu til áfengisauglýsinga eða stöðu RÚV á auglýsingamarkaði.

Spurningarnar sem um ræðir voru hluti af Þjóðmálakönnun, spurningavagni Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands. Í könnuninni er fyrirtækjum, stofnunum og öðrum áhugasömum boðið að kaupa eina eða fleiri spurningar sem netpanell Félagsvísindastofnunar svarar.

Stór hluti spurninganna var þýddur úr ensku úr samevrópsku verkefni Reuters-stofnunarinnar, *Paying for news*<sup>46</sup>, og voru spurningarnar notaðar með leyfi forstöðumanns verkefnisins, Richard Fletcher. Aðrar spurningar voru skrifaðar af verkefnisstjóra og rýndar af ráðgjafanefndinni. Allar spurningar voru jafnframt yfirfarnar af Félagsvísindastofnun.

Netpanell Félagsvísindastofnunar samanstendur af fólki 18 ára og eldra á landinu öllu sem hringt hefur verið í eftir tilviljunarúrtaki úr Þjóðskrá og hefur samþykkt að taka þátt í könnunum á vegum Félagsvísindastofnunar. Söfnun í netpanel á sér stað jafnt og þétt og fylgst er vel með samsetningu hans.

Tekið var 1800 manna lagskipt tilviljunarúrtak úr netpanel Félagsvísindastofnunar, 18 ára og eldri. Úrtakið var lagskipt eftir kyni, aldri og búsetu til þess að það endurspegli sem best samsetningu þjóðarinnar. Þátttakendur fengu könnunina senda í tölvupósti og svöruðu henni rafrænt. Allt að fjórar ítrekanir voru sendar í tölvupósti til þeirra sem ekki svöruðu fyrir ákveðna dagsetningu. Alls svöruðu 838 könnuninni og var þátttökuhlutfallið því 46,6%. Könnunin var framkvæmd dagana 14.–29. maí. Gögnin voru vigtuð eftir kyni, aldri, búsetu og menntun til að leiðrétta fyrir mismunandi svarhlutfalli í hópum. *Paying for news*-verkefnið notaði einnig netkönnun og er aðferðafræðin að því leyti sambærileg.

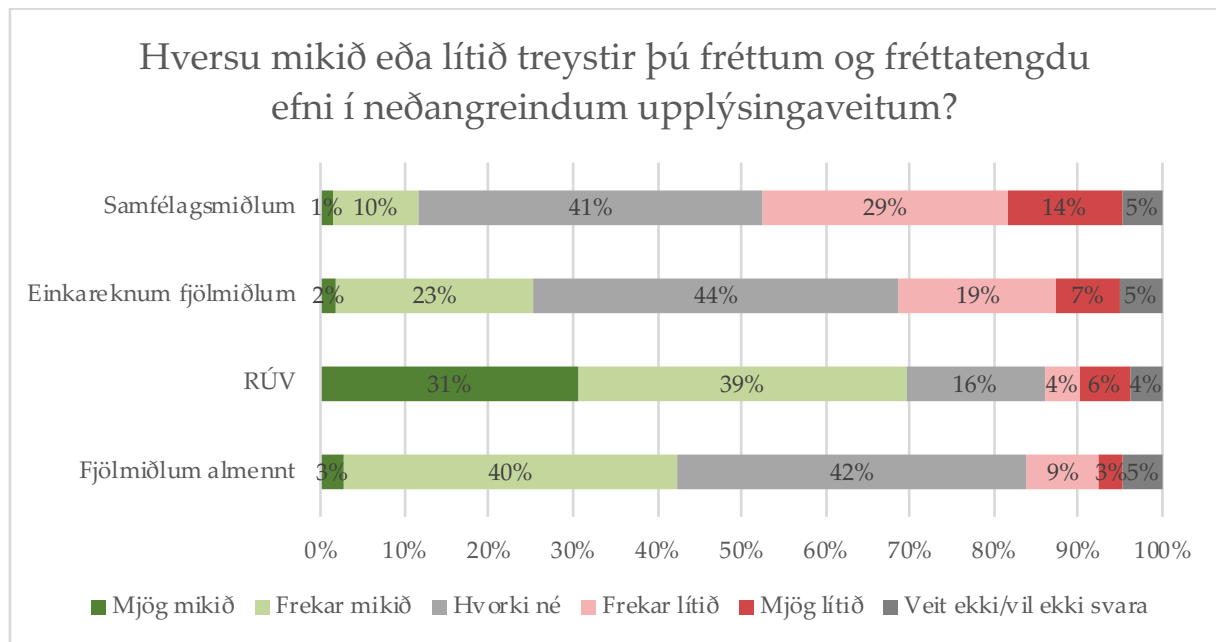
Að auki svöruðu þátttakendur spurningum um bakgrunn sinn, þ.e. kyn, aldur, búsetu, hjúskaparstöðu, menntun, stöðu á vinnumarkaði, starfsstétt, einstaklingstekjur, heimilistekjur og stjórnmalaskoðun.

Þar sem niðurstöðurnar voru bornar saman við Evrópskar tölur eru þær tölur teknar úr skýrslu Reuters-stofnunarinnar.

---

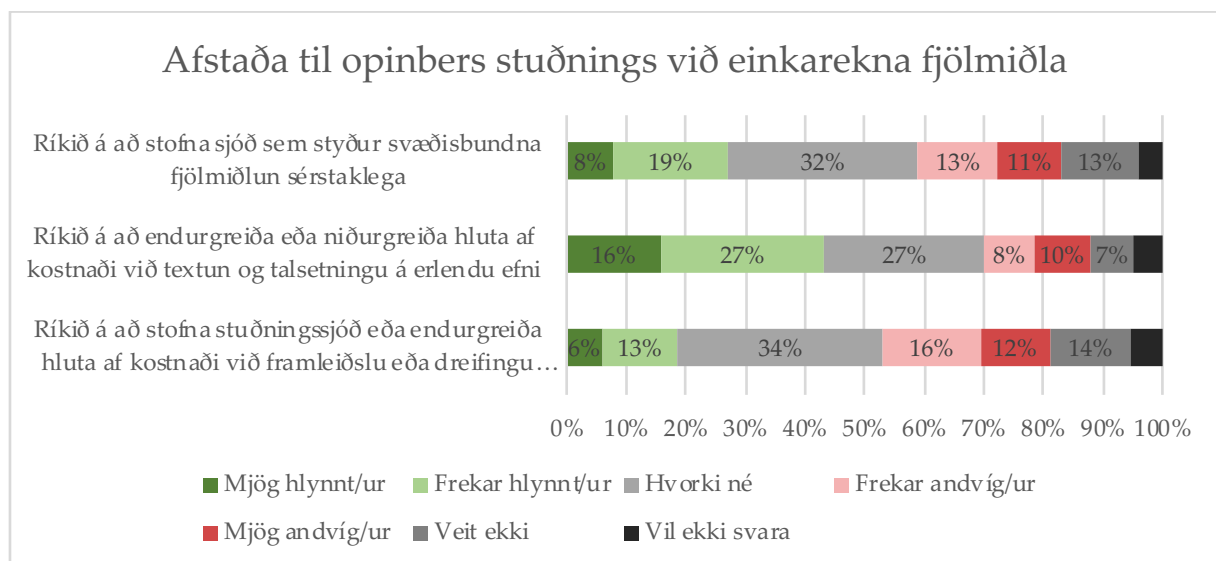
<sup>46</sup> <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2017/paying-for-news-2017/>

## Niðurstöður



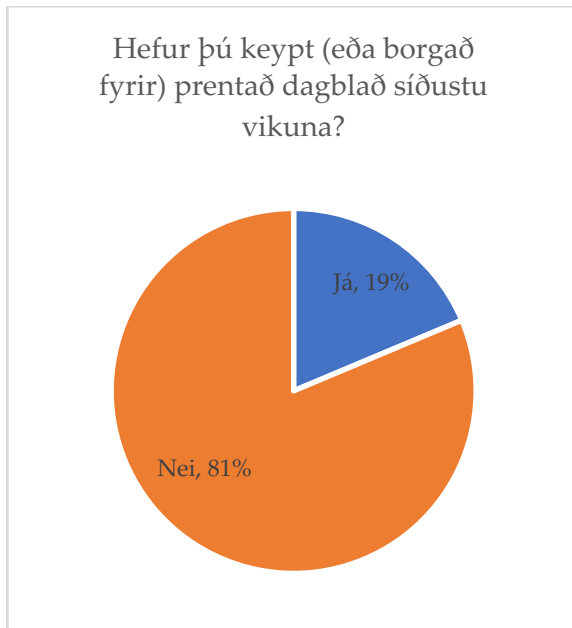
Mynd 26: Traust á upplýsingaveitum. Spurt var: „Hversu mikið eða lítið treystir þú neðangreindum upplýsingaveitum?“ Sýnd eru öll svör.

Mynd 26 sýnir traust á upplýsingaveitum. Áberandi er hve traust RÚV er meira en annarra flokka, en það er í takti við niðurstöður úr öðrum könnunum. Aðrir flokkar eru breiðir og stórir og því er ekki óeðlilegt að margir þeirra aðspurðu taki ekki afstöðu til spurningarinnar. Hugsanlegt er að aðspurðir telji miðlana ólíka og treysti þeim þar af leiðandi misvel. Samfélagsmiðlar eru með áberandi lágt hlutfall trausts, en 43% aðspurðra treysta samfélagsmiðlum frekar lítið eða mjög lítið þegar kemur að fréttum.



Mynd 27: Afstaða til opinbers stuðnings við einkaaðila. Spurt var: „Hversu hlynt(ur) eða andvíg(ur) ertu eftirfarandi fullyrðingum?“ og fullyrðingarnar þrjár eru á myndinni.

Mynd 27 sýnir afstöðu almennings til opinberra niðurgreiðslna. Stór hluti tekur ekki afstöðu, en svipuð hlutföll eru fylgjandi og andvíg bæði styrkveitingum til fjölmiðla almennt og til héraðsmiðla sérstaklega. Meiri stuðningur er við stuðning við talsetningu og textun.

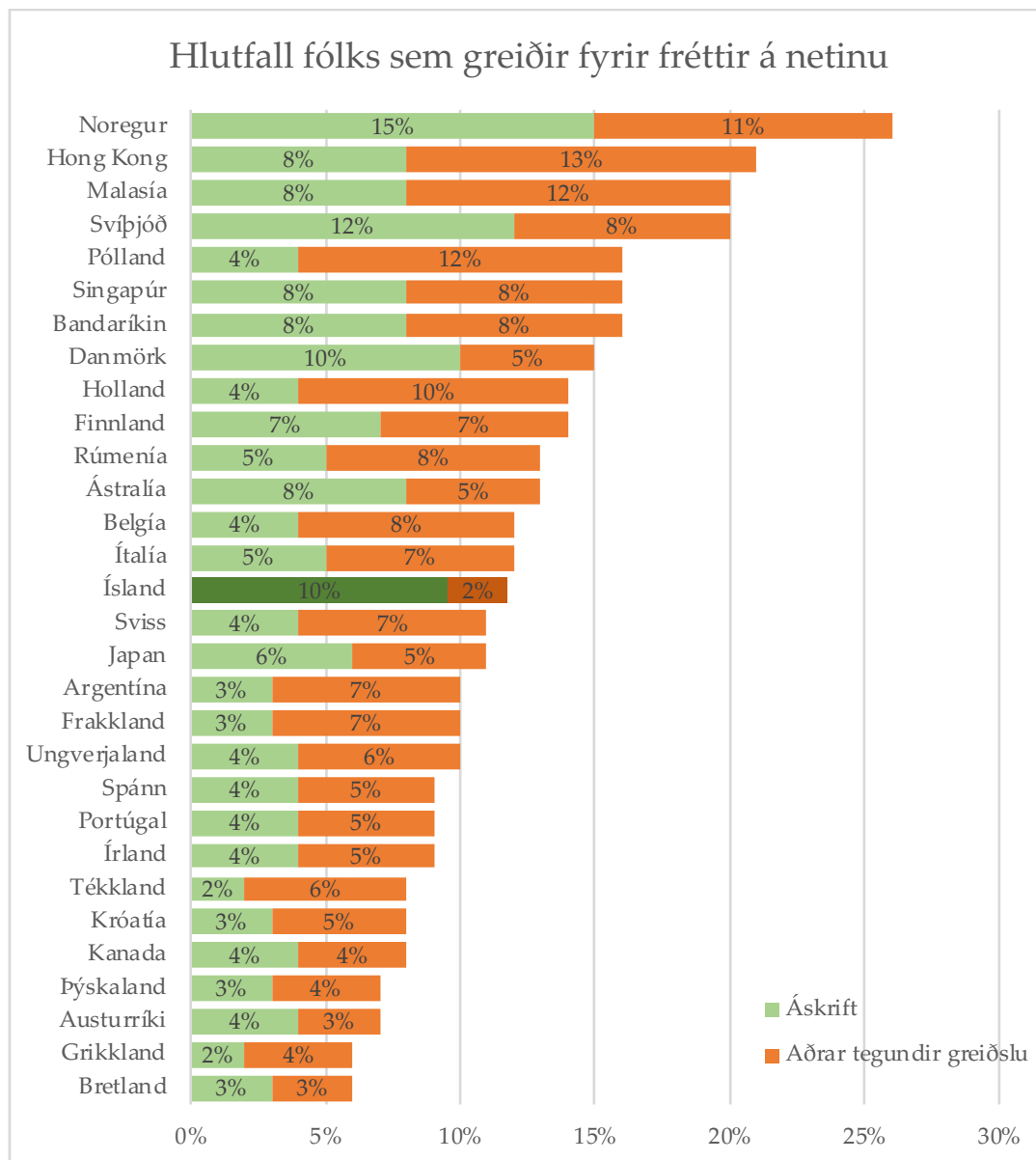


Mynd 28: Spurt var: „Hefur þú keypt (eða borgað) fyrir prentað dagblað síðustu vikuna? Þetta getur verið áskrift eða kaup á eintaki í lausasölu.“ Sýnd eru svör þeirra sem tóku afstöðu en 3% vildu annaðhvort ekki svara eða vissu ekki.



Mynd 29: Spurt var: „Hefur þú borgað fyrir fréttir á netinu eða farið inn á fréttasíðu sem þarf að greiða fyrir undanfarið ár? Þetta getur verið stafræn áskrift, sameinuð áskrift að stafrænum og prentuðum miðlum eða stök greiðsla, t.d. fyrir grein eða smáforrit.“ Sýnd eru svör þeirra sem tóku afstöðu, en 5% vildu annaðhvort ekki svara eða vissu ekki.

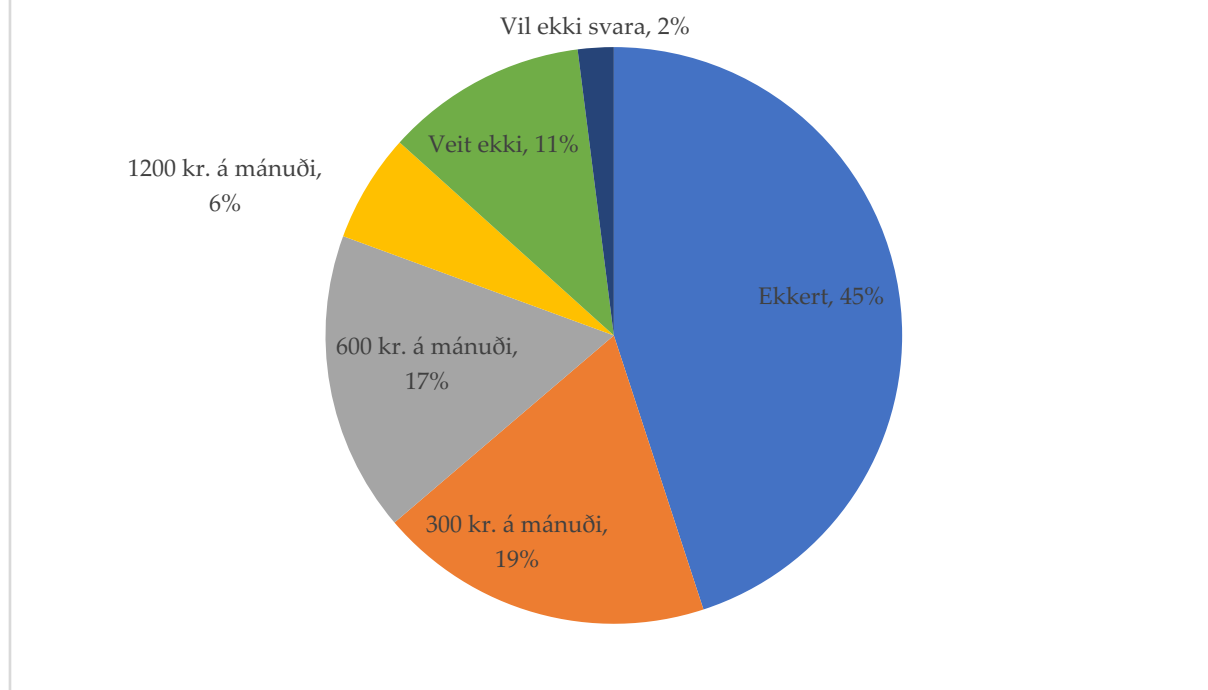
Mynd 28 sýnir að um 20% hefur borgað fyrir prentað dagblað síðustu vikuna, en þegar litið er til heils árs eru einungis 12% sem hafa greitt fyrir fréttir á netinu, eins og mynd 29 sýnir.



Mynd 30: Kaup á fréttum á netinu, samanburður við aðrar þjóðir.

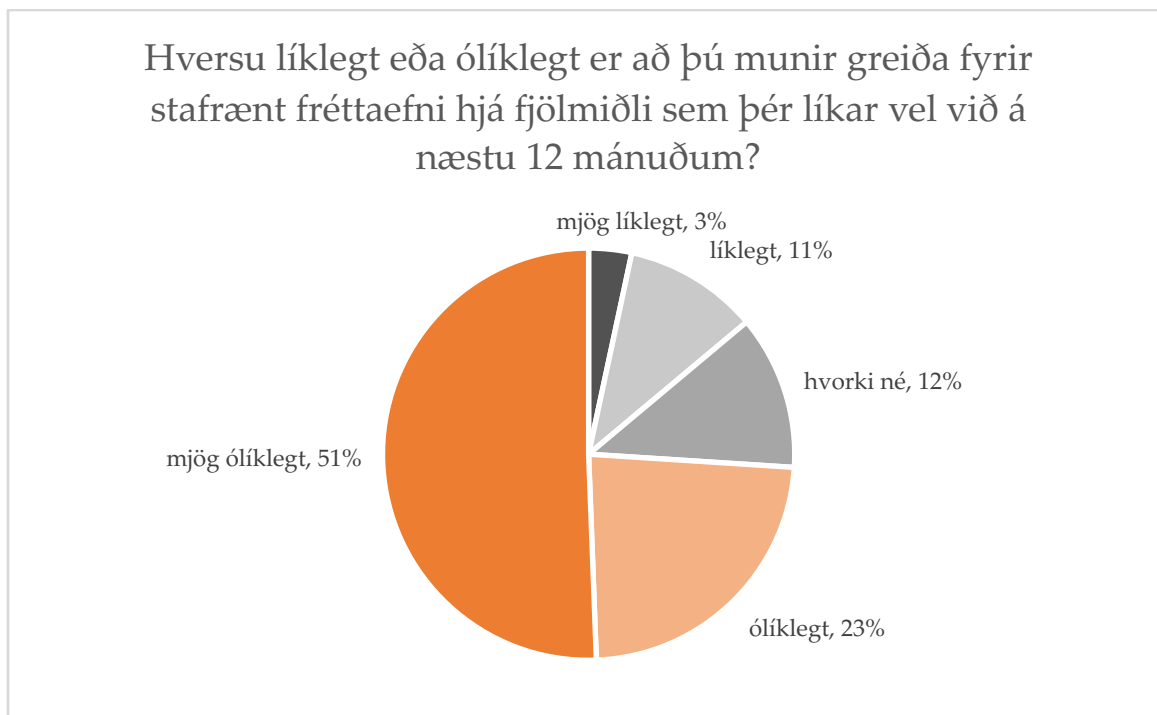
Íslendingar eru um miðbik þegar borið er saman hversu margir greiða fyrir fréttir á netinu. Nánustu nágrannaþjóðir okkar allar verja meira fé til þessa, eins og mynd 30 sýnir.

## Greiðsluvilji fyrir fréttir á netinu



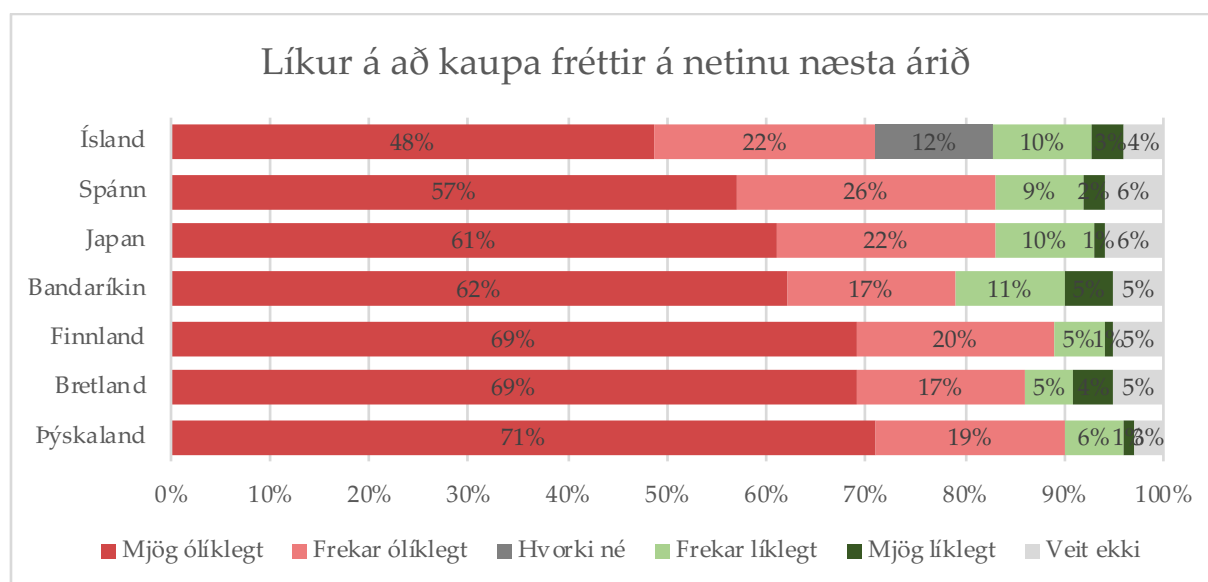
Mynd 31: Greiðsluvilji fyrir fréttir á netinu. Spurt var: „Hvað er hæsta verð sem þú værir tilbúin(n) að borga fyrir áskrift að fréttabjónustu sem er einungis á stafrænu formi (t.d. á netinu), til dæmis fyrir fullan aðgang að veflappi og stafrænum útgáfum prentmiðla?“ Allir voru spurðir.

Mynd 31 sýnir greiðsluvilja í krónum. Langstærsti hópurinn vill ekki greiða fyrir fréttir á netinu, og fyrir þá sem vilja greiða er greiðsluviljinn frekar lágur og mun lægri en algengt áskriftargjald að prentmiðlum.



Mynd 32: Spurt var: „Þú sagðist ekki hafa greitt fyrir stafrænt fréttafni síðasta árið. Hversu líklegt er að þú munir greiða fyrir slíka þjónustu hjá fjölmiðli sem þér líkar vel við á næstu 12 mánuðum?“ Spurd voru þau sem ekki höfðu greitt fyrir fréttafni á netinu síðasta árið og tóku afstöðu.

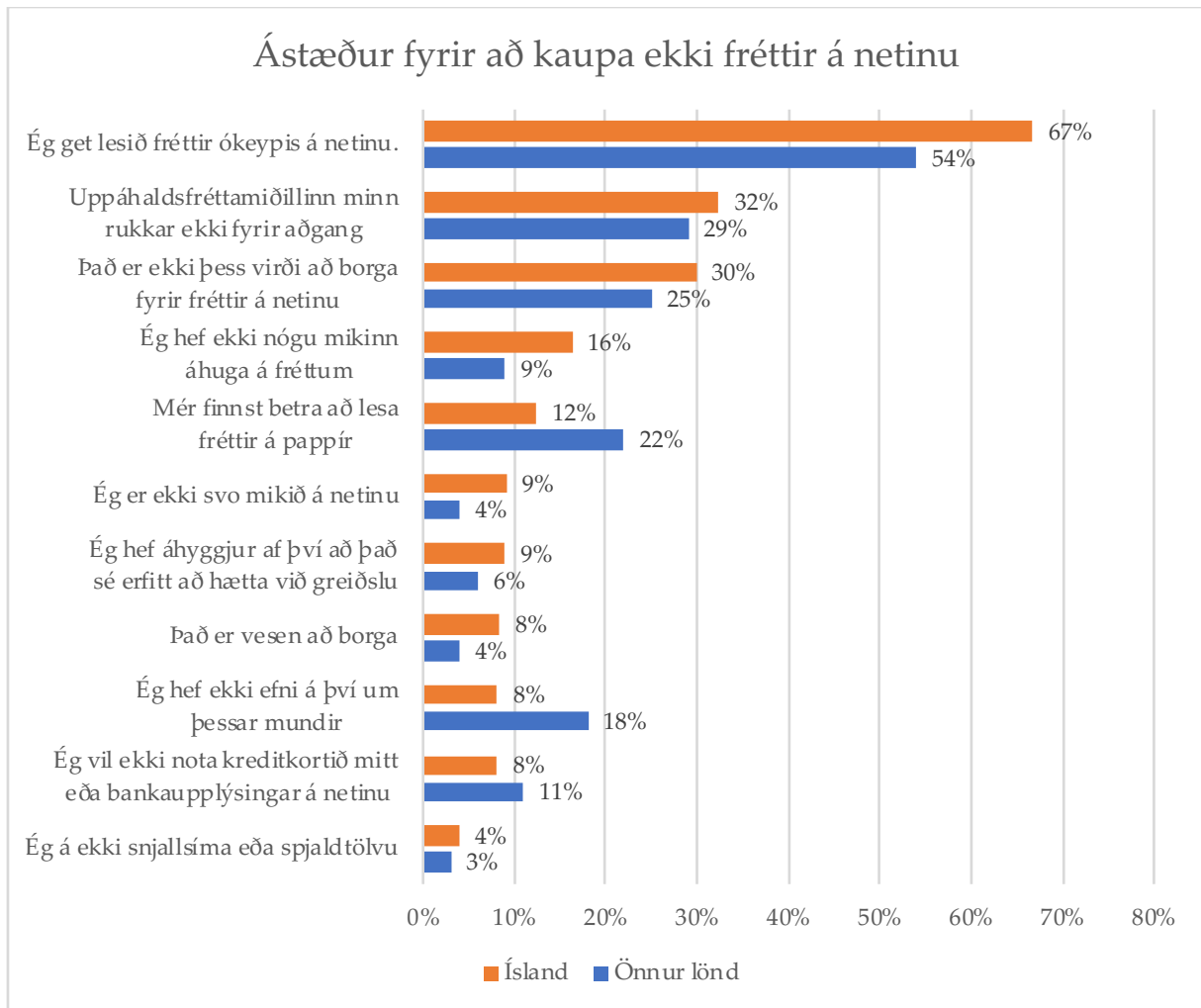
Mynd 32 sýnir hversu líklegt fólk telur að það muni greiða fyrir fréttir næsta árið. Langstærstur hluti telur það vera ólíklegt eða mjög ólíklegt.



Mynd 33: Líkur á kaupum á fréttum á netinu í framtíðinni. Spurt var: „Þú sagðist ekki hafa greitt fyrir stafrænt fréttafni síðasta árið. Hversu líklegt er að þú munir greiða fyrir slíka þjónustu hjá fjölmiðli sem þér líkar vel við á næstu 12 mánuðum?“. Svarendur sem sögðust ekki kaupa fréttir á netinu síðasta árið fengu þessa spurningu.

Fjöldi svara: Spánn = 1784, Japan = 1688, Bandaríkin = 1816, Finnland = 1665, Bretland = 1965, Þýskaland = 1826.

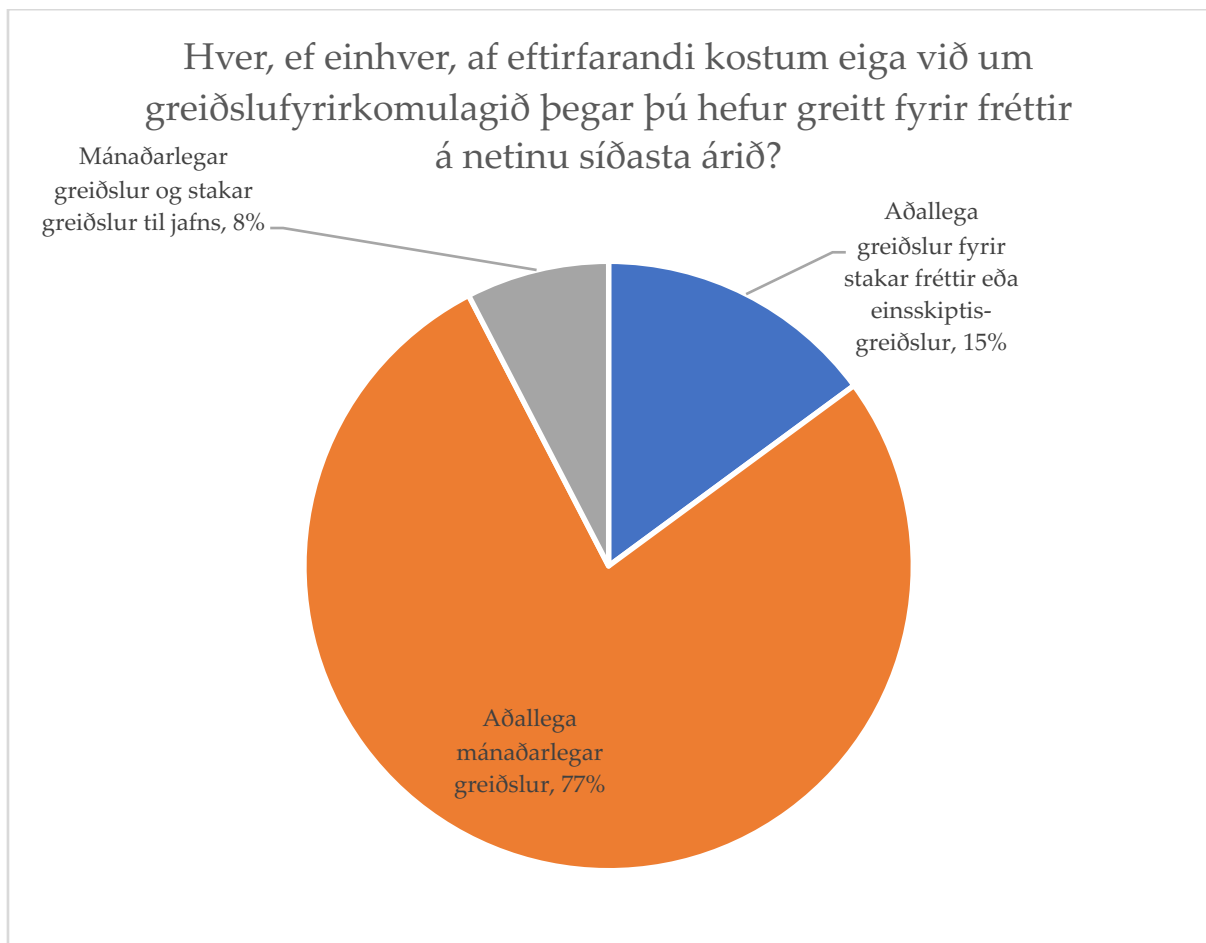
Mynd 33 sýnir niðurstöðurnar úr fyrri spurningu í samanburði við önnur lönd. Ólíkt fyrri mynd eru hér tekin með svör þeirra sem ekki tóku afstöðu til spurningarinnar. Vegna mistaka var í íslenskri útgáfu tekinn með kosturinn „hvorki né“ sem ekki hafði verið í erlendum útgáfum. Samanburðurinn ætti þó ekki að breytast mikið við það. Einungis 13% aðspurðra telja líklegt eða mjög líklegt að þau kaupir fréttir á netinu næsta árið, sem er þó heldur meira en í öðrum löndum. Þá er minni hópur sem telur mjög ólíklegt að hann kaupir fréttir á netinu.



Mynd 34: Ástæður fyrir því að svarendur kaupa ekki fréttir á netinu. Svarendur sem ekki sögðust kaupa fréttir á netinu voru spurðir. Spurt var: „Þú sagðist ekki hafa greitt fyrir fréttir á vefnum síðasta árið. Hver er helsta ástæðan fyrir þessu? Veldu allt sem á við.“ Svarendur gátu valið fleiri en einn kost og er summa valkostanna því töluvert hærrí en 100%. Fjöldi svarenda á öðrum mörkuðum: 60.029.

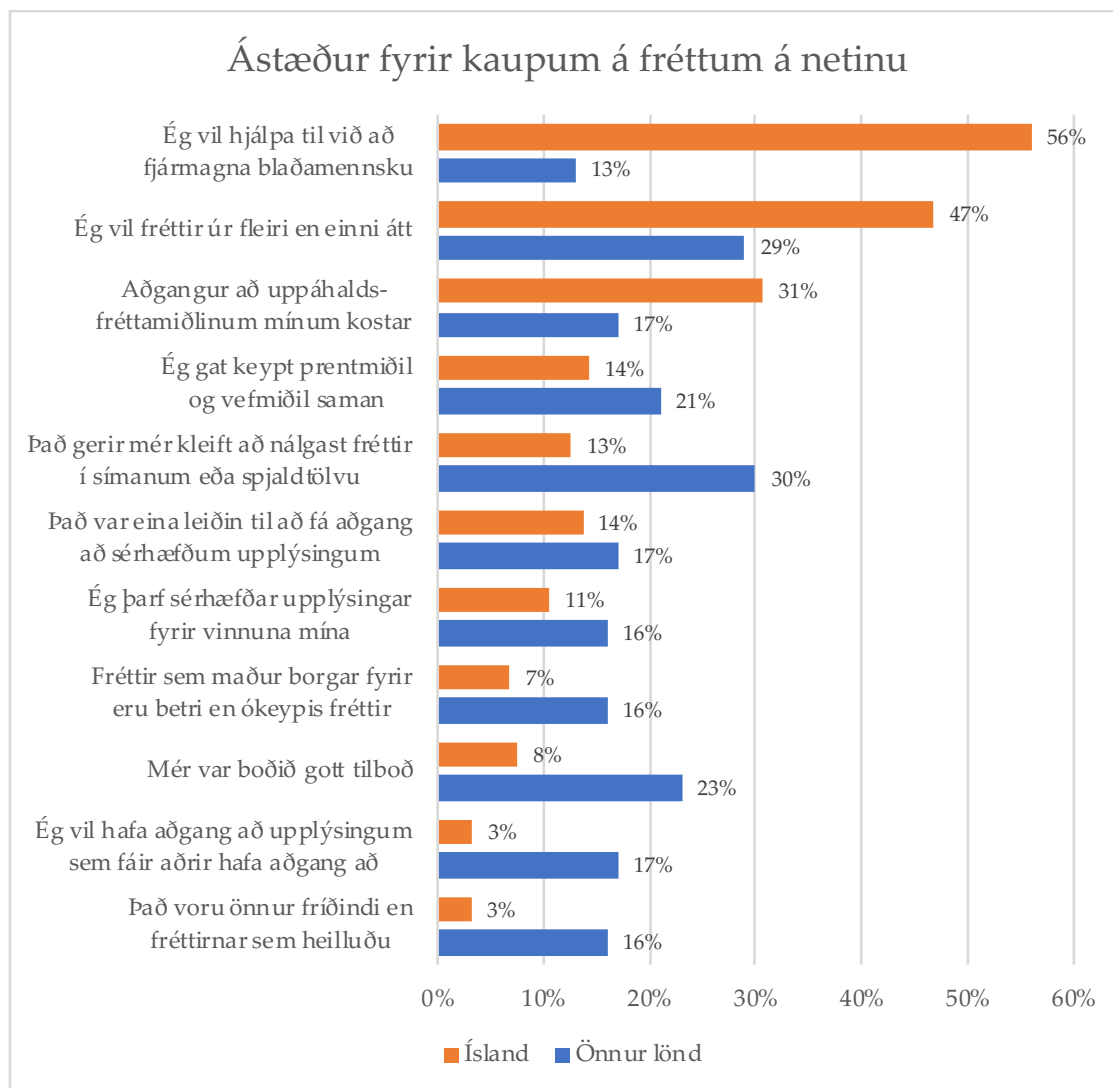
Mynd 34 sýnir ástæður fyrir því að svarendur kaupir ekki fréttir samanborið við önnur lönd. Ókeypis fréttir á netinu er langstærsta ástæðan fyrir því að fólk kaupir ekki efni og skýrir í raun svörin við tvo algengustu valkostina.





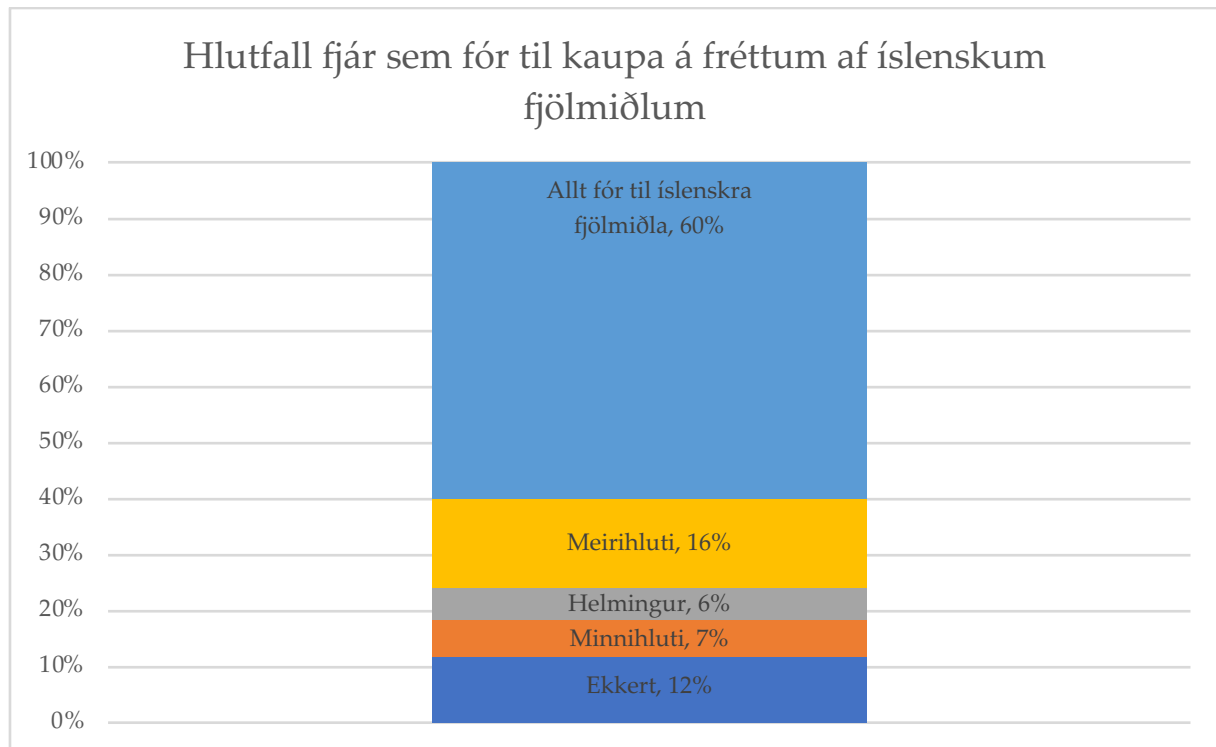
Mynd 35: Greiðslufyrirkomulag. Spurt var: „Hver, ef einhver, af eftirfarandi kostum eiga við um greiðslufyrirkomulagið þegar þú hefur greitt fyrir fréttir á netinu síðasta árið?“ Einungis voru spurðir þeir sem höfðu greitt fyrir fréttir á netinu, og eru undirliggjandi tölur því háðar meiri óvissu en ella.

Mynd 36 sýnir greiðslufyrirkomulag. Eðli máls samkvæmt svára einungis þeir sem greitt höfðu fyrir fréttir á netinu síðasta árið. Það er þó ljóst af myndinni að hryggjarstykkið í greiðslum eru mánaðarlegar greiðslur en ekki einsskiptisgreiðslur.



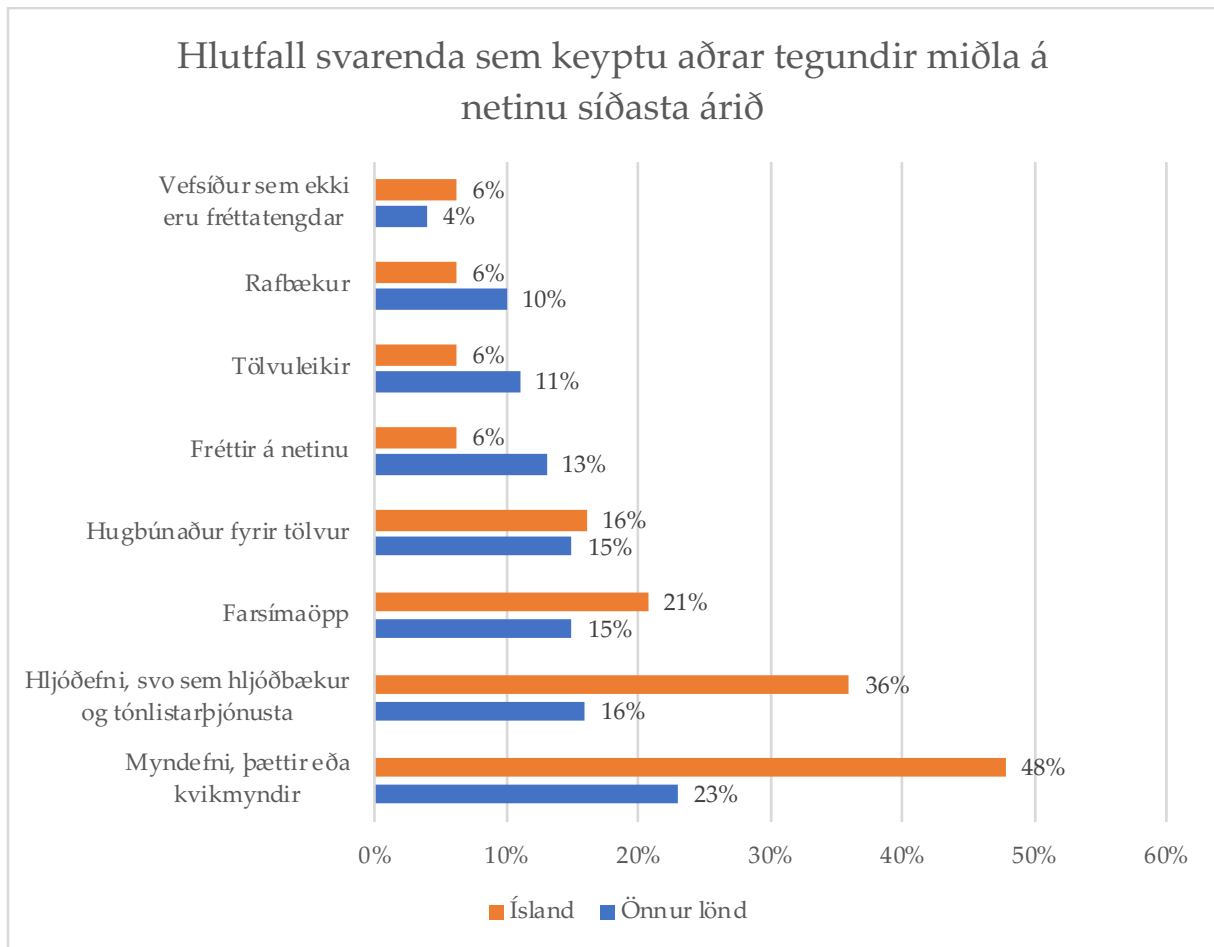
Mynd 36: Ástæður fyrir kaupum á fréttum á netinu. Spurt var: „Þú sagðist hafa greitt fyrir fréttir á netinu síðasta árið. Hverjar eru mikilvægustu ástæðurnar fyrir þessu. Veldu alla kosti sem eiga við.“ Fjöldi svara í öðrum löndum: 9434.

Mynd 36 sýnir ástæður fyrir kaupum á fréttum á netinu. Athygli er vakin á að þar sem einungis 12% keyptu fréttir á netinu voru fáir sem fengu þessa spurningu, og svörin því ekki jafnmarktæk og aðrar spurningar.



Mynd 37: Kaup frétt af íslenskum fjölmiðlum af heildarkaupum. Spurt var: „Af heildarupphæðinni sem þú hefur eytt í kaup á fjölmiðlum síðasta árið, hversu mikið var til íslenskra fjölmiðla?“ Spurðir voru svaendur sem keypt höfðu fréttir á netinu síðasta árið.

Mynd 37 sýnir hlutfall íslenskra fréttamiðla af heildarupphæðinni sem varið var í fréttir. Spurningin var ekki hluti af Reuters-spurningalistanum. Af myndinni sést glögg að langstærstur hluti kaupir að mestu eða nær eingöngu íslenska fréttamiðla. Þetta getur ef til vill komið á óvart þar sem flestir íslenskir vefmiðlar eru aðgengilegir öllum en margir erlendir miðlar eru áskriftarmiðlar og einungis aðgengilegir gegn greiðslu, eins og til dæmis New York Times, Dagens Nyheter, Financial Times og The Economist.



Mynd 38: Hlutfall svarenda sem keyptu aðrar tegundir miðla á netinu síðasta árið. Spurt var: „Á almennari nótum, hvernig vefþjónustu hefurðu greitt fyrir síðasta árið? Veldu allt sem á við.“. Fjöldi svara í öðrum löndum: 71.805.

Mynd 38 sýnir hlutfall svarenda sem keyptu aðrar tegundir miðla. Um helmingur borgar fyrir myndefni og ríflega þriðjungur tónlist. Nánari greining sýndi að 64% svöruðu a.m.k. einu atriði játandi. Tveir þriðju Íslendinga kaupir því efni á netinu en einungis tíundi hluti þeirra kaupir fréttir.