

Menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytið
B.t. skrifstofu nýsköpunar, rannsókna og stafrænna mála
Hafnarstræti 5
101 Reykjavík

Reykjavík, 12. október 2026

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu (tekjuöflun Ríkisútvarpsins o.fl.). Mál nr. S-174/2026 í Samráðsgátt.

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar ofangreind frumvarpsdrög. Með þeim er ætlunin að bregðast við þeirri alvarlegu stöðu sem komin er upp á íslenskum fjölmiðlamarkaði. Frumvarpið felur annars vegar í sér afnám á lagakvöð um að Ríkisútvarpið skuli reka a.m.k. tvær útvarpsrásir og eina sjónvarpsstöð og hins vegar að framlag til RÚV verði skert um sem nemur 10% af auglýsingatekjum fjölmiðilsins, sem verði veitt í stuðning við einkarekna miðla. Þá munu tekjur af auglýsingum umfram 2,8 ma. kr. koma til frádráttar frá framlagi ríkisins til RÚV og sömuleiðis renna til stuðnings við einkarekna miðla.

Afnám lágmarksfjölda rása jákvætt skref

Viðskiptaráð fagnar því að lagakvöð um ákveðinn lágmarksfjölda rása sem RÚV eigi að reka sé afnumin og fjölmiðlinum þannig gert kleift að fækka útvarpsrásum. Ráðið telur þó eðlilegt að ríkið sem eigandi RÚV hafi skoðun á umfangi miðilsins og þ.m.t. þeim fjölda sjónvarps- og útvarpsrása sem miðillinn miðlar efni sínu í gegnum. Í núverandi lagaumhverfi eru ekki settar skorður á fjölda rása sem RÚV er heimilt að halda úti. Ákvæði um hámarksfjölda rása myndi setja RÚV eðlilegar samkeppnisskorður og væri liður í því að skapa eðlilegra og fyrirsjáanlegra samkeppnisumhverfi á fjölmiðlamarkaði.

Einkamiðlar verða háðari opinberum stuðningi

Viðskiptaráð gerir alvarlegar athugasemdir við fyrirhugaða útfærslu á auknum stuðningi til einkarekinna miðla og þær markaðsaðstæður sem skapast við það að hlutfall af auglýsingatekjum RÚV renni til þeirra.

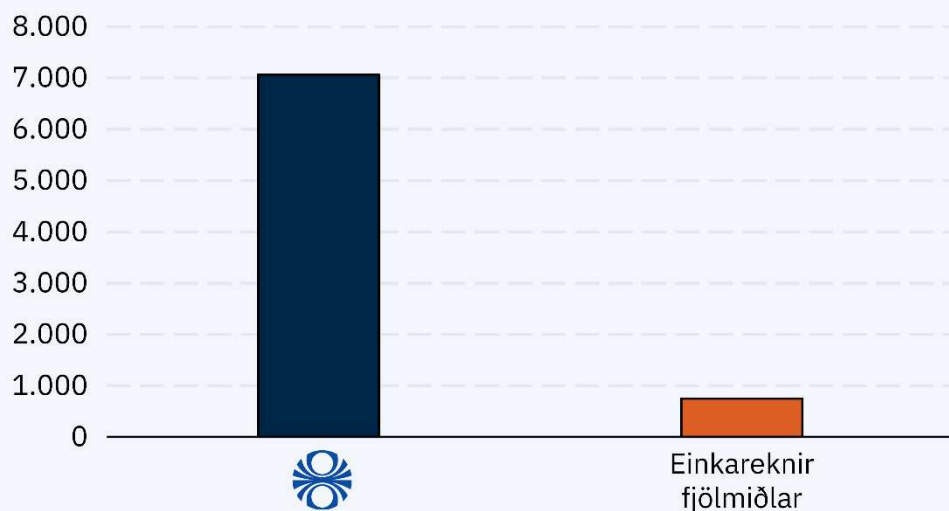
Þessi útfærsla á upphæð stuðningsins skapar sérkennilega hvata fyrir þá sem starfa í tekjuöflun á fjölmiðlamarkaðnum. Við breytinguna munu fyrirtæki í samkeppni við RÚV hafa hag af því að einn þeirra helsti samkeppnisaðili selji fleiri auglýsingar, svo þeir geti eygt von um að fá hærri styrki frá hinu opinbera. Breytingin mun gera einkareknu miðlana enn háðari hinu opinbera. Nú þegar fá þeir styrki frá hinu opinbera, en fari breytingin í gegn munu þeir jafnframt vera óbeint háðir velgengni opinbers samkeppnisaðila.

Jafnframt vekur athygli að í aðgerðaáætlun fyrir fjölmiðla, sem liggur til grundvallar frumvarpinu, var gert ráð fyrir að stuðningurinn næmi 12% af auglýsingatekjum RÚV, en í frumvarpsdrögunum er hlutfallið 10%. Ekki er gerð fullnægjandi grein fyrir þessari breytingu eða þeim forsendum sem liggja henni að baki. Það vekur meðal annars athygli í ljósi þess að fyrirhugað framlag ríkisins til RÚV í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2027 er 7,5 falt hærra en samanlagður stuðningur við einkarekna fjölmiðla. Þá hefur ríkið þegar boðað yfirtöku á láni RÚV vegna skuldbindinga við LSR, sem jafnframt var tilgreind sem mótvægisáðgerð í aðgerðaáætluninni (mynd 1).

MYND 1

Opinbert framlag til RÚV er 7,5 hærra en til allra einkarekinna fjölmiðla samanlagt

Opinbert framlag til fjölmiðla skv. fjárlagafrumvarpi 2027



Heimildir: Fjárlagafrumvarp 2027



Sé vilji stjórnvalda að fara þá leið að styðja einkareknu miðlana með þessu hætti væri eðlilegra að sá stuðningur tæki fremur mið af því hlutfalli sem boðað var í aðgerðaáætlun en að dregið sé í land nú þegar frumvarpið er birt. Að mati

Viðskiptaráðs undirstrikar þetta að útfærslan á hlutfalli við stuðning einkarekinna miðla virðist illa undirbyggð í frumvarpsdrögunum.

Þak á auglýsingatekjur skapar óeðlilega hvata

Viðskiptaráð geldur einnig varhug við útfærslu á fyrirhuguðu „þaki“ á auglýsingatekjur RÚV og þá hvata sem það skapar fyrir RÚV að auglýsingatekjur umfram 2,8 ma. kr. skuli renna óskiptar til samkeppnisaðila opinbera miðilsins.

Útfærslan getur skapað hvata til undirboða á auglýsingamarkaði. Ef það er ljóst að tekjur RÚV af auglýsingasölu á tilteknu ári muni fara yfir þakið getur skapast hvati hjá til að selja vöruna á lægra verði, þannig að auglýsingatímar fyllist, en tekjurnar af því verði innan þess þaks sem sett er á auglýsingatekjur miðilsins. Einnig er vert að velta því upp hvað gerist þegar þakinu er náð og tekjur af auglýsingum eru hættar að renna til RÚV og farnar að renna til samkeppnisaðila. Ætla má að hvatar miðilsins til auglýsingasölu séu takmarkaðir. Ekki er hægt að gera ráð fyrir því að einstaklingar sem starfa fyrir ákveðið fyrirtæki hegði sér með sama hætti, þegar fyrirtækið sem þeir vinna fyrir hættir að njóta góðs af vinnu þeirra og hún er farin að gagnast samkeppnisaðilum.

Ef markmið stjórnvalda er að takmarka tekjur og/eða umfang RÚV á auglýsingamarkaði eru skilvirkari leiðir færar. Til dæmis væri hægt að setja frekari takmarkanir á auglýsingatíma eða auglýsingabirtingar RÚV. Slík útfærsla hefði ekki þá galla sem sú leið sem lögð er til í frumvarpsdrögunum hefur í för með sér.

Fjármögnunarlíkan RÚV einsdæmi á Norðurlöndunum

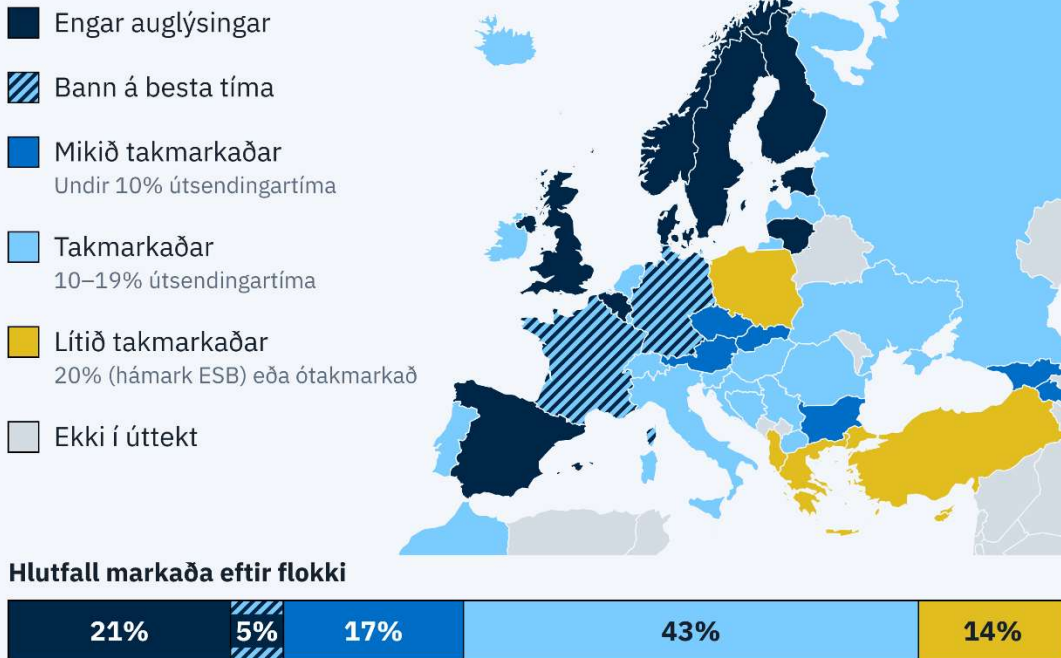
Viðskiptaráð vill jafnframt benda á að samanburður sem settur er fram í greinargerð með frumvarpinu þar sem segir „*Mikill meirihluti eða tæplega 80% almannapjónustumiðla í Evrópu, sem aðild eiga að Sambandi evrópskra sjónvarpstöðva (EBU), eru fjármagnaðir með sambærilegum, blönduðum hætti*“ er villandi. Vissulega er tæplega 80% miðla almannapjónustumiðla í Evrópu á auglýsingamarkaði, en Ísland er þó meðal þeirra þjóða sem setja ekki strangar takmarkanir á sjónvarpsauglýsingasölu sinna miðla (mynd 2). Jafnframt eru tekjur almannapjónustumiða af auglýsingum um 9,8%¹, en hlutdeild auglýsingatekna í tekjum RÚV er um 27%.

1 Sarkissian, N. (2020). *How is the budget of public broadcasters formed? Czech Diary*. Slóð: <https://media.am/en/critique/2020/06/15/22211/>

MYND 2

Ríkismiðlar níu landa birta engar sjónvarpsauglýsingar

Takmarkanir á sjónvarpsauglýsingum ríkismiðla í Evrópu árið 2019¹



¹ Miðað við helsta ríkismiðil hvers lands, t.d. BBC í Bretlandi og RTVE á Spáni. Byggt á 38 mörkuðum.
Heimild: EBU (European Broadcasting Union)

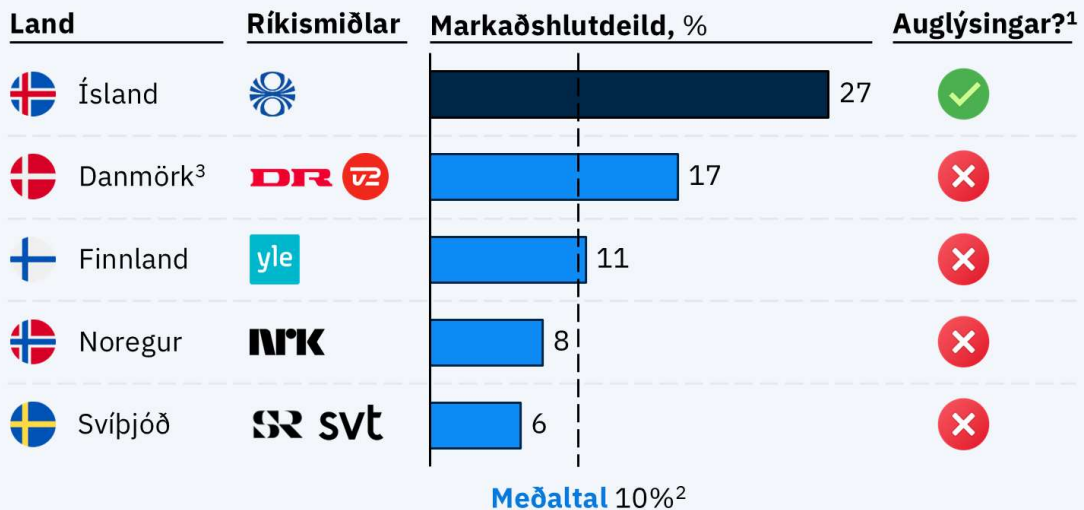
 Viðskiptaráð

Þegar horft er til Norðurlandanna, sem við berum okkur jafnan saman við, sést að staða ríkisfjölmiðilsins á Íslandi er einsdæmi. RÚV eini ríkismiðill Norðurlanda sem þiggur bæði opinber framlög og hefur heimild til auglýsingasölu (mynd 3). Þetta hefur gert það að verkum að hvergi á Norðurlöndunum er markaðshlutdeild ríkisfjölmiðilsins jafn mikil og hér á landi, en hlutdeild RÚV í heildartekjum á fjölmiðlamarkaði er 27%, samanborið við 10% að meðaltali á Norðurlöndunum.

MYND 3

Ríkisfjölmiðillinn er umsvifamestur á Íslandi og sá eini með heimild til auglýsingasölu

Umfang og auglýsingarheimildir ríkismiðla Norðurlanda (2023)



1 Hefur ríkismiðillinn heimild til auglýsingasölu? 2 Án Íslands

3 TV2 fær ekki framlag frá danska ríkinu en er í eigu þess

Heimildir: Eurostat, ársskýrslur ríkisfjölmiðla



Frumvarpið tekur ekki á rót vandans á fjölmiðlamarkaði

Viðskiptaráð hefur lýst yfir áhyggjum af minnkandi umsvifum einkarekinna fjölmiðla á Íslandi á sama tíma og vægi hins opinbera á fjölmiðlamarkaði hefur aukist.² Í því samhengi hefur ráðið bent á nauðsyn þess að ráðast að rót vandans, sem er það óeðlilega samkeppnisumhverfi sem einkareknir fjölmiðlar búa við á Íslandi. Þar vegur þyngst skekkjan sem RÚV veldur, þar sem að miðillinn nýtur bæði opinberra framlaga og keppir við einkaaðila um auglýsingatekjur.

Ráðið leggur áherslu á að vandinn á fjölmiðlamarkaði verði ekki leystur með því að auka umfang hins opinbera á markaðnum. Þær breytingar sem nú eru boðaðar skapa sérkennilega hvata, bæði fyrir þá sem starfa hjá einkareknum og opinberum miðlum, og gera fjölmiðla enn háðari styrkjakerfi hins opinbera. Jafnframt vill ráðið árétta að opinber stuðningur við einkarekna miðla á uppruna sinn í viðbrögðum við

2 Sjá úttekt Viðskiptaráðs (mars 2025): „Afsakið hlé: umhverfi fjölmiðla á Íslandi“. Slóð: <https://vi.is/skodanir/afsakid-hle>

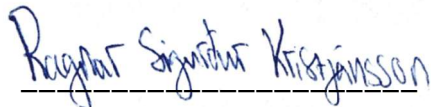
efnahagslegum áhrifum vegna heimsfaraldurs og var ekki ætlað að vera varanlegt úrræði.³

Að lokum er áréttað að opinbert styrkjakerfi fyrir einkarekna fjölmiðla samræmist illa lýðræðissjónarmiðum þar sem frjálsir fjölmiðlar gegna mikilvægu aðhaldshlutverki gagnvart stjórnvöldum. Það að gera þá verulega fjárhagslega háða hinu opinbera veikir aðhaldshlutverkið og dregur úr óhæði þeirra gagnvart ríkjandi stjórnvöldum.

Viðskiptaráð telur löngu tímabært að ráðast að rót vandans og búa fjölmiðlum samkeppnishæft starfsumhverfi. Það mætti m.a. gera með því að taka RÚV af auglýsingamarkaði og jafna stöðu innlendra og erlendra miðla hvað varðar takmarkanir á auglýsingum og kvaðir.

Viðskiptaráð hvetur stjórnvöld til að taka mið af ofangreindum sjónarmiðum við vinnslu frumvarpsins.

Virðingarfyllst,



Ragnar Sigurður Kristjánsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs

3 Lög um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru (frekari aðgerðir).Slóð: <https://www.althingi.is/altext/stjt/2020.037.html>