

Menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytið
Skrifstofa menningar og fjölmiðla

Reykjavík, 13. mars 2026

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011

Vísað er til frumvarps til breytinga á lögum um fjölmiðla sem birt hefur verið sem mál S-55/2026 í samráðsgátt stjórnvalda.

Frumvarpið felur í sér að stuðningskerfi við einkarekna fjölmiðla verði framlengt um fimm ár. Auk þess er gert ráð fyrir nýmæli sem er sérstakur viðbótarstuðningur við fjölmiðla sem sinna „daglegri fréttapjónustu í almannapágu.“

Þá kemur fram í almenntri umfjöllun að aukinn fjárstuðningur verði fjármagnaður með því að hluta auglýsingatekna Ríkisútvarpsins verði ráðstafað til einkafjölmiðla með umræddu styrkjakerfi, þótt um það sé ekki getið í frumvarpstextanum. Í stuttu máli er því markmið frumvarpsins að leysa rekstrarvanda einkafjölmiðla með auknum fjárstuðningi úr ríkissjóði, og sækja fjármunina að hluta til Ríkisútvarpsins.

Fjölmiðlar gerðir að bótaþegum

Um nokkurt skeið hafa stjórnvöld á Íslandi lagt sérstakt kapp á að gera bæði fólk og fyrirtæki að bótaþegum ríkisins. Sú ríkisstjórn sem nú situr ætlar að ganga enn lengra en sú sem á undan sat. Þykja það nokkur tíðindi.

Ekki verður um það deilt að rekstur einkarekinna fjölmiðla á Íslandi hefur verið erfður á undanförunum árum, en frumvarpinu er ætlað að bregðast við þeirri stöðu. Frumvarpið tekur hins vegar ekki á meginorsök vandans sem er heljartak ríkisfjölmiðilsins, Ríkisútvarpsins, á innlendum markaði. Áform um að nýta auglýsingatekjur Ríkisútvarpsins til að fjármagna styrkjakerfi einkafjölmiðla endurspeglar þennan veruleika.

Eina færa leiðin til tryggja að einkareknir fjölmiðlar dafni á Íslandi er hins vegar að minnka umsvif ríkisins á fjölmiðlamarkaði. Á sama tíma og miðlun á upplýsingum og efni verður sífellt ódýrari vaxa tekjur Ríkisútvarpsins ár frá ári og nemur ríkisframlagið í ár 6.355 milljónum króna.

Á tyllidögum horfa menn oft til þess hvernig hin Norðurlöndin standa að málum - þegar það hentar. Markaðshlutdeild ríkisfjölmiðilsins íslenska var um 27% á árinu 2023. Á sama tíma var hlutdeildin að meðaltali 10% á hinum Norðurlöndunum. Næst mest er hlutdeildin í Danmörku, eða 17%.

Heiðar Guðjónsson, fyrrum aðaleigandi og forstjóri Sýnar, greindi frá því nýverið í hlaðvarpsþætti að félagið hafi reiknað hversu mikið dagskrá Ríkisútvarpsins myndi kosta í framleiðslu og innkaupum hjá Sýn. Sagði hann kostnaðinn vera 40% af rekstrarkostnaði Ríkisútvarpsins á ársgrundvelli.

Ríkissjóður hefur verið rekinn með viðvarandi halla frá árinu 2020. Raunar voru fjárlög 2019 samþykkt með halla en þáverandi ríkisstjórn mistókst ætlunarverkið. Ef útreikningar Sýnar hf. eru réttir væri bæði hægt að minnka framlögin til Ríkisútvarpsins verulega og leggja af styrkjakerfi einkarekinna fjölmiðla. Væri það árlegur sparnaður fyrir ríkissjóð upp á rétt tæpa 4,5 milljarða króna.

Skilyrði ríkisframlagsins

Sú staða sem blasir við á fjölmiðlamarkaði, sem hér hefur verið gerð að umtalsefni, og frumvarpinu er ætlað að taka á, leiðir óhjákvæmilega til þess að til skoðunar komi forsendur sem liggja til grundvallar ákvæðum laga nr. 23/2013 er lúta að tekjustofnum Ríkisútvarpsins. Umrædd ákvæði höfðu það markmið að tryggja að fyrirkomulag fjármögnunar Ríkisútvarpsins væri í samræmi við ríkisstyrkjarreglur Evrópska efnahagssvæðisins (EES). Forsagan er sú að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hafði komist að þeirri niðurstöðu í ákvörðun nr. 38/11/COL að fyrra fyrirkomulag fæli í sér ríkisstyrk sem raskaði samkeppni og væri því óheimilt.

Í umræddri ákvörðun ESA koma fram grundvallaratriði sem snúa að opinberum stuðningi við ríkisfjölmiðla, og forsendum fyrir lögmæti þeirra. Lykilatriði eru að ríkisstuðningurinn valdi ekki óhóflegri röskun á markaði, ríkið gæti meðalhófs, og ríkisfjölmiðillinn gangi ekki þannig fram á auglýsingamarkaði að einkaaðilar eigi örðugt með að fjármagna sig. Krafan um meðalhóf felur m.a. í sér að ríkisstyrkurinn má ekki vera umfram nauðsynlegan raunkostnað af starfsemi sem skilgreina má sem „fjölmiðlaþjónusta í almannabágu“, og er gert ráð fyrir að ríkisvaldið hafi eftirlit með því fjármunum sé einvörðungu ráðstafað með þeim hætti.

Núverandi staða á markaði bendir eindregið til þess að framangreindar forsendur sem ESA lagði til grundvallar séu brostnar með þeirri alvarlegu röskun á markaði sem ríkisstuðningur Ríkisútvarpsins veldur. Þá er það mat útgefanda Viðskiptablaðsins, að framganga ríkisfjölmiðilsins á auglýsingamarkaði geti ekki talist samrýmast þeim kröfum sem fram koma í umræddri ákvörðun ESA.

Allt framangreint er í rauninni viðurkennt með óbeinum hætti af ríkisstjórninni með því frumvarpi sem nú hefur verið lagt fram. Ekki aðeins vegna þess að frumvarpið leiði fram þá röskun sem orðið hefur á fjölmiðlamarkaði, þ. á m. yfirburðastöðu Ríkisútvarpsins með tilliti til fjármögnunar, og þunga samkeppnisstöðu einkamiðla. Áform um að nýta auglýsingatekjur Ríkisútvarpsins í þágu einkafjölmiðla staðfesta jafnframt óeðlilega yfirburði ríkisfjölmiðilsins á auglýsingamarkaði. Þá staðfesta áformin það mat stjórnvalda að tekjustofnar ríkisfjölmiðilsins séu um fram nauðsynlegan raunkostnað af lögbundnu almannaðjónustuhlutverki, því ella kæmi vart til álita að nýta tekjur Ríkisútvarpsins til þess að fjármagna aðra fjölmiðla.

Sjálfstæði fjölmiðla

Sjálfstæði fjölmiðla byggir á tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar sem er ein af undirstöðunum í hverju lýðræðisríki. Frjáls verslun hefur síðustu ár tekið saman yfirlit yfir rekstur fjölmiðla á Íslandi. Árið 2024 voru allir helstu fjölmiðlar á Íslandi reknir með tapi þrátt fyrir fjölmiðlastyrk, utan eins. Síminn og Sýn sýndu ekki sérstaklega afkomu af fjölmiðlarekstri á því ári. Hins vegar birti Sýn afkomuna árið 2025 og var verulegt tap af fjölmiðlahlutanum.

Fullyrða má að ekki er nokkur grundvöllur fyrir rekstri sumra þessarar fjölmiðla og eina sem auknir styrkir munu gera er að lengja í dauðateygjunum. Fjölmiðill sem er rekinn með tapi ár eftir ár, hvort

sem er með eða án ríkisstyrks, getur ekki talist frjáls þar sem hann lifir eftir duttlungum stjórnvalda. Þeirra sömu og hann á að sýna aðhald.

Aðeins litið til kostnaðar

Árangur í ríkisrekstri hefur um árabíl aðeins verið mældur með því hversu miklum fjármunum er varið í tiltekin verkefni en ekki hvort fjármunirnir skili raunverulegum mælanlegum árangri. Sami háttur er hafður á í styrkjakerfi einkarekinna fjölmiðla.

Ekki er litið til þess hvort og þá hvaða tekjur fjölmiðlar afla sér sjálfir í formi áskrifta- eða auglýsingatekna. Einkennilegra er að ekkert er litið til þess hvort einhver nýti sér þjónustu þessara miðla.

Eftir því sem hlutfall styrksins er hærra af tekjum fjölmiðils þá er ólíklegra að nokkur rekstrargrundvöllur sé til staðar. Árvakur er með lægsta hlutfallið árið 2004 eða 2% en Heimildin með 12%, sem er það hæsta. Hlýtur að koma til álita að hámarka þetta hlutfall, til dæmis við tíund rekstrartekna.

Almannaðjónusta

Þau nýmæli er að finna í frumvarpinu að ráðuneytið og ráðherrann ætla að styrkja sérstaklega svokallaða „almannaþjónustu“, utan hins almenna styrkjakerfis.

Verður að telja ágalla á frumvarpinu að þar er ekki skilgreint hvað felist í hugtakinu almannaðjónusta, en í e.-lið frumvarpsins er það sett fram sem sjálfstætt skilyrði fjárstuðnings að fjölmiðill sinni „fréttajónustu í almannapágu á landsvísu.“ Með því að hugtakið „fréttajónusta í almannapágu“ er ekki afmarkað í frumvarpinu er það því lagt í hendur framkvæmdavaldsins að túlka inntak hugtaksins, sem verður að telja óheppilegt valdframsal með tilliti til kröfunnar um sjálfstæði fjölmiðla. Varla getur vilji staðið til þess að opnað sé fyrir leið til þess að synja fjölmiðli um fjárstuðning sem ekki flytur fréttir með þeim hætti sem stjórnvöldum líkar.

Framsetning hugtaksins í frumvarpinu er þó jákvæð að því leyti að í því felst viðurkenning á því að sjálfstæðir einkareknir fjölmiðlar gegni mikilvægu hlutverki í lýðræðisþjóðfélagi og sinni brýnum öryggisverkefnum í almannapágu, s.s. með fréttáflutningi og upplýsingum um náttúruvá. Samhliða vakna eðlilega spurningar um meinta sérstöðu Ríkisútvarpsins sem í lögum nr. 23/2013 er nefnt „fjölmiðill í almannapágu“, og hvort sú meinta sérstaða geti réttlætt sérstaka og umfangsmikla skattheimtu í þágu ríkisfjölmiðilsins, sem kippir rekstrargrundvöllinum undan einkareknu fjölmiðlum sem einnig starfa í almannapágu.

Ýmis skilyrði eru fyrir aðgangi í þennan hluta ríkisstyrksins. Er einkum eitt ákvæði sem vekur furðu. Nánar tiltekið 6. töluliður ákvæðis e (62. gr. h).

„Á ritstjórn fjölmiðils starfa að lágmarki 25 blaðamenn, blaðaljósmyndarar og myndatökumenn, í fullu starfi við að afla og miðla efni og ritstjórn hefur viðbragðsgetu allan sólarhringinn.“

Samþykki alþingi þetta ákvæði frumvarpsins óbreytt er það um leið að búa til stærstu markaðshindrun á fjölmiðlamarkaði frá árinu 1985, eða þegar einkaréttur Ríkisútvarpsins til útvarpsreksturs var afnuminn.

Krafan um að 25 starfi í fullu starfi á ritstjórn er órökstudd í greinargerðinni með frumvarpinu. Ef það er sá fjöldi starfsmanna sem ráðuneytið telur að þurfi til að uppfylla skilyrði um „almannabjónustu“, þá þarf ráðuneytið að vinna heimavinnu sína betur. Auðveldlega væri hægt að uppfylla þessi skilyrði með 10 manna ritstjórn eða fréttastofu.

Það er útilokað að nokkur fjölmiðill muni á þessum áratug, jafnvel þessari öld, komast í þá stöðu að geta sótt um styrkinn, utan Sýnar hf., eða eftir atvikum Símans hf., og Árvakurs hf. Vekur þetta eðlilega upp spurningar í ljósi stjórnskipulegrar jafnræðisreglu um það hvort fullnægjandi málefnalegar forsendur réttlæti fyrirgreiðslu sem bersýnilega er aðeins ætluð tveimur tilgreindum lögaðilum.

Það er þó vissulega svo og rétt að halda til haga, að samkvæmt þessu frumvarpi, og þeim breytingum sem giltu um styrkveitingar fyrir rekstrarárið 2024 og voru veittar í desember 2025, að þessi tvö félög voru beitt miklum órétti með því að lækka hámarksstyrk úr 25% í 22% af heildarstyrkveitingunni.

Ef ráðherra fjölmiðla vill rétta hlut Sýnar hf. og Árvakurs hf. væri réttara að hækka hámarksstyrkinn og um leið að senda þá kveðju til Sigurjóns Þórðarsonar alþingismanns, og hans líkra, að hótanir í garð fjölmiðla verði ekki liðnar.

Niðurlag

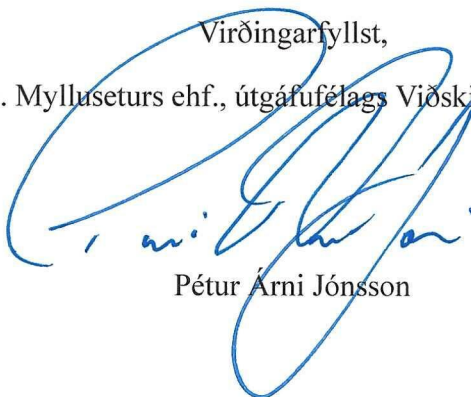
Frumvarpið sem hér er til umfjöllunar minnir á ummæli Sigurðar Nordal prófessors sem benti á þann háska sem lýðræðinu er búið af stjórnvöldum, þegar almenningur „er fyrst féflettur og síðan látinn þiggja eigin eign í mútur eða náðargjafir.“

Íslensk stjórnvöld hafa búið svo um hnútana að á fjölmiðlamarkaði er ríkisfjölmiðill með yfirburðastöðu í krafti sértækrar skattheimtu. Afleiðingin er taprekstur einkarekinna miðla, en ríkið ætlar að bæta þeim tjónið með frekari styrkjum, sérstökum náðargjöfum.

Frumvarpið leysir ekki úr þessari hringavitleysu, því það ræðst ekki að rót vandans, sem er óhóflegur ríkisstyrkur til Ríkisútvarpsins, sem telja verður að standist ekki í núverandi stöðu þær reglur um fjárstuðning ríkisins sem innleiddar voru í íslenskan rétt með EES-samningnum. Niðurstaðan sem blasir við og frumvarpið í reynd staðfestir er að ráðstafanirnar sem taldar voru fullnægjandi árið 2011 í ákvörðun ESA duga ekki lengur til að koma í veg fyrir að ríkisstyrkurinn valdi óhóflegri röskun á íslenskum fjölmiðlamarkaði í dag – og við því er nauðsynlegt að bregðast.

Virðingarfyllt,

F.h. Mylluseturs ehf., útgáfufélags Viðskiptablaðsins,



Pétur Árni Jónsson