

Hagrannsóknir sf

Bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla:  
Hagræn skoðun

Nóvember 2018

## Formáli

Með samningi við mennta- og menningarmálaráðuneytið þann 1. mars sl. tóku Hagrannsóknir sf m.a. að sér að meta hagræn áhrif af því að framkvæma tillögur nefndar um rekstrarskilyrði einkarekinna fjölmiðla frá í janúar 2018. Að þessu verkefni hefur verið unnið í nokkrum lotum í samstarfi við starfsfólk mennta- og menningarmálaráðuneytisins frá í maí 2018. Í eftirfarandi skýrslu eru teknir saman helstu þættir í þeirri vinnu. Af hálfu Hagrannsóknna sf vann dr. Ragnar Árnason einkum að þessu verki.

30.11 2018

Fyrir hönd Hagrannsóknna  
Birgir Þór Runólfsson

Efnisyfirlit	Bls.
Meginatriði	1
0. Ingangur	3
1. Saga fjölmiðlunar: Nokkur meginatriði	5
2. Hagrænt gildi innlendra fjölmiðlunar	7
3. Rekstrarumhverfi innlendra fjölmiðla	10
4. Leiðir til úrbóta	14
4.1 Fyrri tillögur	14
4.2 Hugmyndir um leiðir til úrbóta	15
4.3 Fjárhagsleg áhrif	19
Tilvísanir	23
Viðauki 1. Fjölmiðlun, fjölmiðlar: Hugtök og skýrgreiningar	24
Viðauki 2. Tekjur fjölmiðla: Hagrænar staðtölur	25
Viðauki 3. Rekstrarafkoma fjölmiðla: Hagrænar staðtölur	27

## Meginatriði

Hér fer á eftir yfirlit yfir helstu niðurstöður þessarar úttektar. Nánari umfjöllun er að finna í þeim köflum skýrslunnar sem vísað er til.

### I. Afkoma einkarekinna fjölmiðla. [Kafli 1 og viðauki 3]

- Rekstrarafkoma hefðbundinna íslenskra fjölmiðla, þ.e. dagblaða, tímarita, hljóðvarps og sjónvarps, hefur verið og er slæm.
  - Samanlagður rekstrarhalli þeirra á árunum 2014-17 var um 890 m.kr. (á verðlagi í nóv. 2018).
- Afkoma fjölmiðlaflokka er nokkuð mismunandi. Afkoma í dagblaðarekstri er sérstaklega slæm. [Kafli 1 og viðauki 3]
  - Samanlagður rekstrarhalli í dagblaðaútgáfu 2014-17 var um 690 m. kr. (á verðlagi í nóv. 2018).
  - Samanlagður rekstrarhalli í ljósvakamiðlun 2014-17 var um 290 m. kr. (á verðlagi í nóv. 2018).
- Verði ekki að gert eru horfur á að starfsemi þessara fjölmiðla dragist mjög saman á komandi árum.

### II. Rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla. [Kafli 3]

- Einkareknir innlendir fjölmiðlar búa við andstætt rekstrarumhverfi.
- Þetta andstæða rekstrarumhverfi stafar annars vegar af hlutlægum ástæðum (óhagstæðri tækniþróun og smáum heimamarkaði). Það stafar hins vegar af manngerðum aðstæðum, einkum opinberri þátttöku í og afskiptum af fjölmiðlamarkaðnum.
  - Hlutlægar aðstæður
    - Heimamarkaður er smár og alþjóðlegur markaður lítt aðgengilegur. Því geta íslenskir fjölmiðlar ekki nýtt sér stærðarhagkvæmni í fjölmiðlun.
    - Hin stafræna tæknibylting í fjölmiðlun hefur grafið undan hefðbundinni fjölmiðlun og veikt samkeppnisstöðu innlendra fjölmiðla gagnvart erlendum.
    - Í krafti krafti stærðarhagkvæmni og fjárhagslegrar yfirburðastöðu sækir erlend stafræn fjölmiðlun nú mjög fram á innlendum markaði.
  - Manngerðar aðstæður
    - Hið opinbera rekur stóran fjölmiðil, Ríkisútvarpið, fyrir almannafé. Ríkisútvarpið hefur meira en þriðjungshlut á ljósvakamarkaði. Tilvera þess skerðir mjög rekstrarskilyrði einkarekinna ljósvakamiðla og sennilega ritmiðla einnig.
    - Hið opinbera takmarkar umsvif einkafjölmiðla (tóbaks og áfengisauglýsingar bannaðar) og leggur á þá kvaðir (textun/talsetning erlends efnis) sem erlendir samkeppnisaðilar þurfa ekki að búa við.
    - Í samanburði við erlenda samkeppnisaðila búa íslenskir fjölmiðlar við óhagstætt skattaumhverfi.

### III. Framlag innlendra fjölmiðla til þjóðarhags er umfram tekjur þeirra [Kafli 2]

- Innlendir fjölmiðlar framleiða tvenns konar almannagæði:
  - Þeir styrkja íslenska tungu og menningu og varðveita menningararfinn.
  - Þeir styðja við virkni lýðræðiskerfisins hér á landi
- Erlend fjölmiðlun sem er helsta langtímaógnin við innlenda fjölmiðla veikir íslenska tungu og menningu og styðja tiltölulega lítið við virkni lýðræðiskerfisins hér á landi.

### IV. Hagfræðileg greining. [Kafli 2]

- Samkvæmt viðtekinni hagfræði er að öðru jöfnu
  - (i) skaðlegt að brengla rekstrarskilyrði atvinnuvega og fyrirtækja.
  - (ii) gagnlegt að styrkja framleiðslu á almannagæðum.
- Það er því rík hagfræðileg ástæða til þess að stjórnvöld láti af því að brengla samkeppnisskilyrði á fjölmiðlamarkaði og greiði einkareknum fjölmiðlum fyrir framleiðslu á almannagæðum.

### V. Leiðir til úrbóta. [Kafli 4.2]

- Enda þótt sterk hagfræðileg rök standi til þess að hið opinbera takmarki fjölmiðlun sína við þau svið sem einkafyrirtæki geta ekki sinnt, sýnist hæpið að leggja í slíka kerfisbreytingu án ýtarlegrar úttektar á hinum ýmsu hliðum og afleiðingum þess.
- Smærri skref í átt að því að leiðrétta starfskilyrði einkarekinna fjölmiðla og hvetja þá til framleiðslu þeirra á almannagæðum eru:
  1. Endurgreiða hluta af ritsjónarkostnaði.
  2. Ríkisútvarpið hverfi af auglýsingamarkaði, en verði bætt það tekjutap með beinu ríkisframlagi og/eða hækkuðu útvarpsgjaldi.
  3. Virðisaukaskattar af áskrift ritmiðla verði felldur niður eða endurgreiddur.
  4. Áfengisauglýsingar verði leyfðar í ritmiðlum með takmörkunum.
  5. Kostnaður ljósvakamiðla vegna textunar/talsetningar verði endurgreiddur að hluta.
  6. Heimilaðar verða auknar undanþágur frá textun/talsetningu
  7. Gegnsæi í opinberum kaupum á auglýsingum verði aukið.
  8. Skattur verði lagður á auglýsingar í erlendum netmiðlum.

### VI. Fjárhagslegar afleiðingar. [Kafli 4.3]

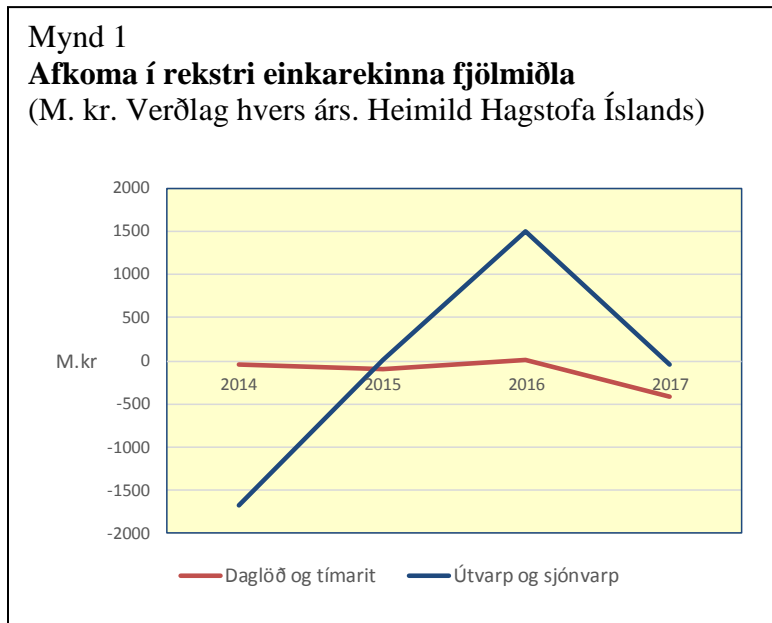
- Fjárhagslegar afleiðingar ofangreindra tillagna fer eftir útfærslu þeirra. Miðað við þá útfærslu sem rakin er í kafla 4.3 má ætla að þær séu í aðalatriðum sem hér segir:
  - Þær bæta hag einkarekinna fjölmiðla um nálægt 2.3 mia. kr. árlega. Þessi upphæð er nálægt 10% af veltu þeirra 2017 og talsvert umfram áætlað rekstrartap þeirra á því ári.
  - Bættur hagur hinna einkareknu fjölmiðla endurspeglast í auknu ríkisframlagi og hækkuðu útvarpsgjaldi í þeim hlutföllum sem heppilegust þykja. Fjárhagur Ríkisútvarpsins breytist ekki umtalsvert.

## 0. Inngangur

Í tveimur nýlegum skýrslum, (i) skýrslu nefndar um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla (janúar 2018) og (ii) skýrslu sem samin var af Gylfa Ólafssyni fyrir Fjölmiðlanefnd (júní 2018)<sup>1</sup> kemur fram að rekstrarafkoma einkarekinna fjölmiðla hafi farið versnandi og sé nú svo slæm að ekki gangi til lengdar. Í framhaldi af þessu mati er í skýrslunum lagðar fram tillögur til úrbóta.

Ekki er í ofangreindum skýrslum lagðar fram haldgóðar upplýsingar um afkomu einkarekinna fjölmiðla. Einungis eru í fyrri skýrslunni (janúar 2018, bls.15) tekin dæmi úr ársreikningum nokkurra fyrirtækja. Til að bæta úr þessu hefur verið aflað gagna frá Hagstofu Íslands um afkomu fyrirtækja í fjölmiðlarekstri á árunum 2014-17 (sérvinnsla úr ársreikningum fyrirtækja; sjá nánar viðauka 3). Þessar opinberu rekstrartölur staðfesta að afkoma einkarekinna fjölmiðla hefur verið slæm. Á föstu verðlagi (í nóvember 2018) var tapið þessi fjögur ár samanlagt um 890 m. króna. Þrír af fjórum helstu fjölmiðlaflokkunum þ.e. dagblöð, hljóðvarp og sjónvarp, voru rekin með tapi á tímabilinu. Aðeins tímarit voru rekin með afgangi. Langverst var afkoman í dagblaðaúgáfu þar sem tapið á tímabilinu í heild var nálægt 690 m. kr. á verðlagi í nóvember 2018. Hún var mun skárri en afar breytileg í hljóðvarps- og sjónvarpsrekstri, þar sem tapið var samanlagt um 290 m. kr. á sama verðlagi (sjá mynd 1).

Það er ekki að sjá af þessum rekstrargögnum að afkoman hafi almennt farið versnandi frá árinu 2014, nema hjá dagblöðum og tímaritum (sjá mynd 1). Hún versnaði hins vegar mjög hjá öllum fjölmiðlum milli árana 2016 og 2017 (mynd 1). Þróuninni á verðlagi hvers árs frá árinu 2014 er nánar lýst í mynd 1 (sjá einnig viðauka 3).



Þótt afkoma einkarekinna fjölmiðla hafi verið og sé slæm, er ekki þar með sagt að ástæða sé til þess að rétta þeim opinbera hjálparhönd. Mikilvægt er að hafa hugfast að það er eitt af einkennum

<sup>1</sup> Skýrslan var samin af og virðist vera á ábyrgð Gylfa Ólafssonar sem var ráðinn til verksins af Fjölmiðlanefnd. Hún virðist ekki álit Fjölmiðlanefndar sem slíkrar (sbr. bls. 5 og 6 í skýrslunni).

heilbrigðs, framsækings efnahagslífs að sumir atvinnuvegir, þeir sem minnka leggja af mörkum til samfélagsins, hníga á meðan aðrir, sem meiri not eru fyrir, rísa.<sup>2</sup> Að öðru jöfnu er efnahagslega skaðlegt að hindra þessa þróun (Schumpeter 1942, Arrow og Hahn 1971). Að gera það með opinberu fé sem er bæði kostnaðarsamt að innheimta og unnt að nota í þjóðhagslega gagnlega hluti eykur skaðann enn.

Til þess að það geti verið efnahagslega skynsamlegt að styðja við atvinnuvegi í vandræðum þarf a.m.k. annað tveggja að vera til staðar:<sup>3</sup>

- (1) Atvinnuvegurinn framleiðir gæði sem ekki endurspeglast í tekjum hans (jákvæð ytri áhrif). Afkoma hans mælist með öðrum orðum lakari en nemur efnahagslegu framlag hans.
- (2) Atvinnuvegurinn býr við brengluð rekstrarskilyrði þannig að rekstrarleg afkoma hans vanmetur efnahagslegt framlag hans.

Rétt er að taka það skýrt fram að þetta eru nauðsynleg skilyrði fyrir því að skynsamlegt geti verið að styðja atvinnuveg. Þau eru ekki nægileg. Með öðrum orðum; atvinnuvegurinn getur framleitt jákvæð ytri áhrif og rekstrarskilyrði hans geta verið brengluð honum í óhag án þess að hagkvæmt sé að veita honum stuðning. Augljóst dæmi um þetta er þegar kostnaðurinn við stuðninginn, þ.e. notagildi hans í önnur viðfangsefni, er meiri en ábatinn af honum.

Þrátt fyrir ofangreindar skýrslur um stuðning við einkarekna fjölmiðla er ekki að sjá að fyrir liggi nein skipuleg athugun á þessum grundvallaratriðum málsins. Með því að ætla má að rekstrarskilyrði einkarekinna fjölmiðla haldi áfram að vera viðfangsefni stjórnvalda er afar brýnt að úr þessu verði bætt og framkvæmd sæmilega vönduð athugun á bæði samfélagslegu gildi innlendra fjölmiðla og rekstrarskilyrðum þeirra til skamms og langs tíma.

---

<sup>2</sup> Schumpeter (1942) notaði hin fleygu orð "skapandi eyðileggingu" (e. creative destruction) um þetta ferli. Með þessu var hann þó einungis að koma hnitmiðuðum orðum að viðtekinni niðurstöðu í hagfræði (sjá t.d. Arrow og Hahn 1971).

<sup>3</sup> Þessi atriði eru frávik frá þeim skilyrðum fyrir meginniðurstöðu markaðshagfræðinnar að markaðsöfl leiði til þjóðhagslega hagkvæmustu niðurstöðu (sjá t.d. Arrow og Hahn 1971, Varian 1984).

## 1. Saga fjölmiðlunar: Nokkur meginatriði

Gagnlegt virðist að íhuga núverandi rekstrarvanda fjölmiðla í ljósi þróunarsögu fjölmiðlunar. Sú saga er afar löng og teygir sig til fyrstu tímabila mannkynssögunnar (Weech 1944, Fagan and Beck 1996). Athyglisvert er að hún virðist nátengd þróunarsögu samfélaganna í heild. Það ætti þó ekki að koma á óvart. Fjölmiðlun má skoða sem það að miðla efni (upplýsingum) til hóps fólks í senn (sjá nánar viðauka 1).<sup>4</sup> Slík miðlun upplýsinga er auðvitað forsenda samhæfingar. Því virðist fjölmiðlun í einhverri mynd nauðsynleg til að skipuleggja og halda saman samfélögum. Jafnframt virðist óhætt að álykta að því skilvirkari sem fjölmiðlunin er þeim mun stærri og samhæfðari geta samfélögin orðið. Að þessu leyti skapa framfarir í fjölmiðlunartækni forsendur fyrir samfélagsbreytingum.

Eins og nánar er útskýrt í viðauka 1 getur verið gagnlegt að flokka fjölmiðla eftir miðlunartækni í (i) *raddmiðla* (hið talaða orð), (ii) *rit- og myndmiðla* (hið ritaða orð og myndmál), (iii) *ljósvakamiðla* (útvarp, sjónvarp) og (iv) *stafræna miðla* (t.d. geisladiska, veraldarvefinn o.s.frv.). Þessir flokkun fjölmiðla fylgir í meginráttum framþróun sögunnar. Í árdaga var öll fjölmiðlun hið talaða orð sem flutt var er menn komu saman og e.t.v. endurflutt af öðrum eftir minni (ræður, sögur, kveðskapur). Með tilkomu rit- og myndmiðla varð fjölmiðlun þess umkomin að koma boðskap til fleiri og í óbrennlaðra formi. Þróunarsaga rit- og myndmiðla er mjög löng. Hellamyndir frá steinöld sem gerðar voru fyrir þrjátíu þúsund árum (sjá t.d. Hoffmann og fél 2018) eru dæmi um myndmiðla. Ritmiðlar hefja göngu sína a.m.k. nokkrum árþúsundum fyrir Krist (Fagan and Beck 1996). Saga ritmiðla fellur í meginráttum saman við það sem sagnfræðingar kalla sögulegan tíma mannkynssögunnar. Ritmiðlar hafa farið í gegn um nokkur þróunarskeið. Flestum er eflaust efst í huga prentbyltingin sem varð á 15. öld í Evrópu og nokkru fyrir í Kína og öðrum löndum í suðaustur Asíu. (Carter 1955). Sú tæknibylting hafði víðtækar samfélagslegar afleiðingar eins og vel er þekkt ( Weech 1944, Suarez and Woudhuysen 2014). Ljósvakamiðlar koma til sögunnar á 20. öld í kjölfar tæknibyltingar í hagnýtingu rafsegulbylgna. Með þeirra hjálp var unnt að miðla tali og síðan myndum sæmilega óbrennlað langar vegalengdir. Alkunna er að þessir miðlar léku stórt hlutverk í samfélagsbýltingum 20. aldarinnar. Stafrænir miðlar hefja innreið sína í lok 20. aldar á grundvelli framfara í rafeindatekni. Þær framfarir hafa gjörbreytt aðstæðum til fjölmiðlunar sem enn sér ekki fyrir endann á. Athyglivert er að ljósvaka- og stafrænir miðla flytja enn sama efni og fyrri fjölmiðlar sögunnar, þ.e. talmál, ritmál og myndmál. Það sem breyst hefur er ekki efni fjölmiðlunar heldur miðlunartæknin.

Þróunarsaga fjölmiðlunar einkennist sem sagt af tæknibýltingum. Þessar tæknibýltingar skapa nýja möguleika til fjölmiðlunar. Jafnframt grafa þær undan samkeppnisstöðu fyrri aðferða við fjölmiðlun sem hljóta því að dragast saman, a.m.k. miðað við umfang fjölmiðlunar í heild. Fyrri aðferðir hverfa þó ógjarnan með öllu úr sögunni og því má segja tækniframfarirnar valdi því einnig að flóra fjölmiðla verður fjölskrúðugri en áður var.

Stafræn fjölmiðlun hefur að mörgu leyti mikla tæknilega og rekstrarlega yfirburði yfir fyrri aðferðir við fjölmiðlun. M.a. hefur hún gert það að verkum að hver sem er getur miðlað efni frá sér á

<sup>4</sup> Ekki er nauðsynlegt að tiltaka hvað hópurinn þarf að vera stór til að um fjölmiðlun geti verið að ræða. Ljóst er þó að miðlun upplýsinga til mjög fárra aðila telst tæpast fjölmiðlun. Slíkt er miklu frekar samtal eða kennsla. Á hinn bóginn getur miðlun upplýsinga til sæmilega stórs hóps fólks, t.d. margra tuga eða hundruða í senn tæplega talist annað en fjölmiðlun.

örskotsstundu til þorra heimsbyggðarinnar (þ.e. allra þeirra sem tengst geta veraldarvefnum) með litlum tilkostnaði. Afleiðingin er að fjölmiðlun ekki lengur einskorðuð við aðila sem hafa fjármagn og annan styrk til að reka útvarp og sjónvarp og gefa út prentmiðla.<sup>5</sup> Þar með er grafið undan bæði áhrifum og rekstrargrundvelli þessara hefðbundnu miðla. Þau fjölmiðlafyrirtæki sem best eru í stakk búnir til að takast á við og aðlagast þessum nýju rekstrarskilyrðum lifa ef til vill af. Það gera þau fyrst og fremst með því að tileinka sér hina nýju tækni og færa fjölmiðlun sína yfir í hana. Önnur lenda í rekstrarerfiðleikum sem þau ráða ekki við og falla í valinn.

Hollt er að skoða rekstrarerfiðleika hefðbundinna einkarekinna fjölmiðla hér á landi í þessu ljósi. Hin stafræna bylting í fjölmiðlun vinnur gegn þeim. Þeir eru of smáir og fjárhagslega veikburða (og bundnir við of lítið markaðssvæði) til að geta hagnýtt sér hina tækni til fullnustu.<sup>6</sup> Samkeppnisstaða þeirra gagnvart hinum stóru erlendu fjölmiðlum hefur því stórlega veikt og mun eflítið halda áfram að veikjast. Viðleitni til að bæta rekstrarumhverfi hinna innlendu fjölmiðla er því að sumu leyti andóf gegn þungum straumi þróunarsögu fjölmiðlunar í heiminum.

---

<sup>5</sup> Að sumu leyti minnir þessi þróunin á það sem gerðist í Evrópuríkjum í kjölfar prentbyltingarinnar á 16-18 öld er einstaklingar komust í þá stöðu að geta komið boðskap sínum á framfæri til fjöldans með því að láta prenta og dreifa einblöðungum og bæklingum.

<sup>6</sup> Jafnframt því að hin stafræna bylting hefur gert fjölmiðlun einstaklinga auðveldari, hefur hún fært heimsbyggðina nær því að vera eitt markaðssvæði fyrir fjölmiðlun. Þar með verður samkeppni fjölmiðla um athygli bitrari og í þeirri samkeppni hafa stóru fjölmiðlafyrirtækin með öflug vinnslukerfi efnis og fjárhagslega og tæknilega til að hanna skilvirk dreifikerfi verulegt forskot. Að þessu leyti skapar hin stafræna bylting nýja tegund af stærðarhagkvæmni í fjölmiðlun.



## 2. Hagrænt gildi innlendarar fjölmiðlunar

Í fljótu bragði virðast innlendir fjölmiðlar geta haft eftirfarandi hagrænt gildi:

1. Þeir framleiða efni sem eftirspurn er eftir. Að því leyti eru þeir eins og önnur framleiðslufyrirtæki.
2. Þeir styðja við og styrkja íslenska menningu.
3. Þeir miðla upplýsingum um innlend samfélagsmálefni og eru vettvangur greiningar og samfélagslegum viðfangsefnum. Þeir styðja því við virkni lýðræðis á Íslandi.

Samkvæmt þessu eru afurðir íslenskra fjölmiðla þrjúþættar. Fyrsta afurðin, efni sem neytendur vilja kaupa, er í flestu eins og venjuleg markaðsvara. Um hana gilda því venjuleg lögmál hagfræðinnar og framleitt magn og verð væntanlega í samræmi við þjóðarhag. Öðru máli gegnir um aðra og þriðju afurðina. Þær eru í ríkum mæli það sem kallast í hagfræði almannagæði (e. public goods. Samuelson 1954).

Almannagæði eru gæði sem ekki er unnt að binda við einn aðila. Fyrirtæki geta því yfirleitt ekki hagnast á því að framleiða almannagæði. Slík gæði, ef þau eru á annað borð framleidd af einkaaðilum, eru því oftast aukafurð sem verður til við framleiðslu einkagæða (e. private goods) sem unnt er að selja. Þar sem einkafyrirtæki geta ekki hagnast á slíkri framleiðslu munu þau yfirleitt framleiða of lítið af almannagæðum (Samuelson 1954). Af þeirri ástæðu er það almenn niðurstaða í hagfræði að þjóðhagslega skynsamlegt geti verið að ýta undir framleiðslu almannagæða með því að styrkja hana (Samuelson 1954, Layard og Walters 1978). Hversu mikill sá stuðningur á að vera fer hins vegar eftir aðstæðum.

Að svo miklu leyti sem íslenskir fjölmiðlar styðja við og styrkja íslenska menningu og stuðla að bættri virkni lýðræðiskerfisins eru þeir að framleiða almannagæði (þ.e. afurðir 2 og 3 hér að ofan). Þar sem þeir fá ekki endurgjald fyrir þessi almannagæði á markaðnum má gera ráð fyrir að þeir framleiði of lítið af þeim. Samkvæmt ofansögðu getur því verið þjóðhagslega hagkvæmt að styðja við þessa framleiðslu. Það á enn frekar við ef hætta er á að framleiðsla þeirra á almannagæðum fari minnkandi vegna rekstrarerfiðleika. Hversu mikill sá stuðningur á að vera fer hins vegar eftir aðstæðum, m.a. því hvað mikið þeir framleiðsla af almannagæðum og hvað sú framleiðsla er verðmæt. Verður nú nánar að því vikið:

### *Framlag fjölmiðla til íslenskrar menningar*

Íslenska menningu, menningararf og tungu má í heild skoða sem menningarauð þjóðarinnar. Menningarauðurinn er ekki markaðsvara nema að mjög litlu leyti og hefur því ekki markaðsverð. Það merkir hins vegar ekki að verðmæti hans sé óverulegt. T.a.m. má það að sama segja um íslenska náttúru, þótt víst megi telja að virði hennar nemi margfaldri árlegri landsframleiðslu.<sup>7</sup> Því miður hefur ekki verið framkvæmt mat á verðmæti menningarauðsins.<sup>8</sup> Engu að síður bendir margt til

<sup>7</sup> Íslensk náttúra er til að mynda bein undirstaða helstu atvinnuvega þjóðarinnar, sjávarútvegs, ferðamennsku, orkuviðnaðar og landbúnaðar.

<sup>8</sup> Á það væri unnt að slá máli með hjálp til þess hannaðra aðferða í hagfræði eins og t.d. skilyrtu verðmætamati (e. Contingent valuation sjá t.d. Hanley og fél. 1997) og fleiri aðferðum.

Þess að honum felist mikil verðmæti fyrir þjóðina. Þetta má t.a.m. ráða af því að hið opinbera, bæði ríki og sveitarfélög auk félagasamtaka verja miklum verðmætum í að varðveita og auka menningarauðinn. Það gera þau m.a. með því að styðja við listsköpun, rannsóknir á sögu þjóðarinnar, varðveislu fornminja, rekstri bóka- og listasafna, kennslu og þjálfun í íslensku og þannig mætti lengi telja. Fjárútlát í þessu skyni skipta tugum milljarða króna árlega. Ólíklegt er að þau myndu viðgangast nema vegna þess að þau eru í sæmilegu samræmi við vilja þjóðarinnar. Ennfremur virðist líklegt að flestir landsmenn myndu vilja láta talverða upphæð til viðbótar af hendi rakna á ári hverju til að varðveita og efla menningarauðinn ef þeir ættu þess kost.

Íslenskir fjölmiðlar styðja við og styrkja íslenska menningu umfram erlenda fjölmiðla. Þeir setja efni sitt fram á íslenskri tungu, fjalla um íslensk málefni og byggja framsetningu sína á íslenskum hefðum og menningararfi. Þá hafa þeir tilhneigingu til að fjalla um íslenska sögu og bæta við menningarauðinn á grundvelli fyrirliggjandi íslenskra menningar. Að þessu leyti hafa þeir gildi, hugsanlega mjög verulegt gildi, umfram erlenda fjölmiðla.

Raunar má ganga lengra og gera því skóna að íslenskir fjölmiðlar séu nauðsynlegir til að varðveita og viðhalda íslenskri menningu. Nú á dögum ver fólki stórum hluta hvers dags í að meðtaka efni fjölmiðla. Væri sú fjölmiðlun öll erlend, er vafamál hversu lengi landsmenn myndu halda tungu sinni og þekkja menningararfinn.

### ***Stuðningur fjölmiðla við lýðræðiskerfið***

Allir fjölmiðlar miðla upplýsingum. Þeir miðla upplýsingum um staðreyndir, setja fram túlkun þessara staðreynda, greina samhengi þeirra og skoða frá ýmsum sjónarhornum. Þar með stuðla þeir að upplýstari ráðstöfun á atkvæðum landsmanna á öllum sviðum lýðræðislegrar ákvarðantöku. Að þessu leyti eru fjölmiðlar sambærilegir við menntakerfið. Það er síðan annað mál hversu vel einstakir fjölmiðlar gegna þessu hlutverki.

Að svo miklu leyti sem upplýsingamiðlun fjölmiðla stuðlar að betri ákvörðunum í lýðræðiskerfinu hafa þeir jákvæð ytri áhrif (e. positive externality). Þetta framlag er ekki unnt að selja á markaði. Það er því einhvers konar almannagæði. Tilvera þess felur því í sér réttlætingu á opinberum stuðningi við fjölmiðla (sjá t.d. Samuelson 1954, Layard og Walters 1978).

Óhætt er að ganga að því vísu að íslenskir fjölmiðlar muni að jafnaði fjalla um íslensk málefni og aðstæður í ríkari mæli en erlendir fjölmiðlar. Að þessu leyti leggja þeir meira af mörkum til styrktar lýðræðiskerfisins og góðra ákvarðana almennt hér á landi en hinir erlendu fjölmiðlar.

### ***Góðir og slæmir fjölmiðlar.***

Fjölmiðlar eru ekki eins. Áhersluatriði eru mismunandi, notkun íslenskrar tungu misjöfn, menningarlegt gæðaefni mismikið, upplýsingar um staðreyndir misáreiðanlegar og greining samfélagsmálefna misskörp. Því er augljóst að framlag þeirra til íslenskrar menningar og virkni lýðræðiskerfisins er mismikið. Það er jafnvel hugsanlegt að þetta framlag sé neikvætt, þ.e. sumir fjölmiðlar framleiði almannaógæði (e. public bads) fremur en almannagæði.

Til að mynda virðist fremur líklegt að erlendir fjölmiðlar veiki fremur en efli hinn íslenska menningarauð. Það var að minnsta kosti kvörtunarefni margra gagnvart svokölluðu kanasjónvarpi sem sent var frá Nato herstöðinni í Keflavík á sjötta og sjöunda áratug síðustu aldar og varð eitt helsta tilefni þess að Ríkisútvarpið hóf sjónvarpsútsendingar 1966. Áhrif annars erlends fjölmiðlaefnis nú á dögum á íslenska menningu eru ugglaust ekki óáþekk. Gildi þetta um erlenda fjölmiðla er ekki langsótt að til geti verið innlendir fjölmiðlar sem séu sama marki brenndir þótt þeir kunni að vra skárrí en hinir erlendu.

Þá er það umhugsunarvert að fjölmiðlar eru, e.t.v. eðli sínu samkvæmt, iðulega málsvari vissra sjónarmiða. Því hættir þeim til að gefa notandanum brenglaða mynd af raunveruleikanum. Þetta er auðvitað óæskilegt, en erfitt við að eiga. Samkeppni margra mismunandi fjölmiðla og kröfur og þekking neytenda er til þess fallin að minnka vandann og hjálpa notendum við að greina kjarnann frá hisminu. Jafnvel þótt svo svo sé er ekki skynsamlegt að loka augunum fyrir því að hugsanlegt er að upplýsingamiðlun sumra fjölmiðla sé með þeim hætti að hún vinni beinlínis gegn skynsamlegum ákvörðunum. Þeir hafi með öðrum orðum neikvæð ytri áhrif. Sé svo, væri auðvitað réttara að skattleggja slíka starfsemi fremur en styrkja hana.

Mat á hinu lýðræðislega gildi íslenskra fjölmiðla er enn torveldara en mat á framlagi þeirra til menningarauðsins. Ljóst er að þetta framlag getur verið mjög mikið. Það getur einnig verið lítið, jafnvel neikvætt, ef fjölmiðlar gegna hlutverki sínu illa. Því miður liggja hér, að því er best verður séð, engar rannsóknir fyrir. Það er ekki einu sinni til sæmilega áreiðanleg aðferðafræði til að mæla þessi atriði.

Kjarni málsins er sá að hvað snertir framlag til íslenskrar menningar og virkni lýðræðiskerfisins eru fjölmiðlar misgóðir og framlag þeirra getur jafnvel verið neikvætt. Þetta skapar raunverulegan vanda því gildi fjölmiðils og þar með sá opinberi stuðningur sem hann ætti að fá fer þessu framlagi. Því þarf, ef vel á að vera, að leggja mat á þetta framlag og veita stuðning í samræmi við það. Þetta kann að virðast þetta framandlegt. Hins vegar er nóg af fordæmum um þetta í samfélaginu. Gæðaeftirlit af ýmsu tagi fer fram kerfisbundið og samfélagið rekur stofnanir í þessu skyni. Staðfestar gæðavörur eru seldar á hærra verði en hinar. Opinber stuðningur við íþróttagreinar og íþróttafélög fer að hluta eftir árangri þeirra. Sama má segja um stuðning við listamenn og listgreinar. Spurningin er því sú hvers vegna annað eigi að gilda um opinbert framlag til fjölmiðla.

### 3. Rekstrarumhverfi innlendra fjölmiðla

Einkareknir fjölmiðlar<sup>9</sup> hér á landi búa í ýmsu við andstæð rekstrarskilyrði miðað við erlenda samkeppnisaðila sem og flesta aðra innlenda atvinnuvegi. Þessi andstæðu rekstrarskilyrði stafa annars vegar af hlutlægum aðstæðum, þ.e. smæð hins innlenda markaðar og þeim takmörkunum á útflutning sem tungumálið setur. Hins vegar stafa hin andstæðu rekstrarskilyrði af opinberum aðgerðum. Ber þar hæst viðamikinn útvarpsrekstur fyrir almannaþé í samkeppni við einkarekna ljósvakamiðla og einnig fremur þungbært skatta- og kvaðumhverfi<sup>10</sup>. Hinum hlutlægu rekstrarskilyrðum verður ekki breytt. Hinum síðari getur hið opinbera hagrætt að eigin vild.

#### *Stærðarhagkvæmni*

Flest fjölmiðlun einkennist af stærðarhagkvæmni. Það merkir að ódýrara er á hvern notanda að framleiða og dreifa efni til margra fremur en fárra. Innlendir fjölmiðlar starfa á mjög smáum markaði og hafa litla vaxtarmöguleika vegna tungumálsins. Af þeim sökum hljóta þeir að öðru jöfnu að vera dýrir miðað við erlenda fjölmiðla á stórum tungumálasvæðum. Að þessu leyti er samkeppnisstaða þeirra tiltölulega veik. Til skamms tíma hafa þeir hins vegar notið vissrar fjarlægðarverndar gagnvart erlendum fjölmiðlum. Þessi fjarlægðarvernd stafar af því að það er dýrt að koma erlendum ritmiðlum og ljósvakaefni til landsins. Með tilkomu hinnar stafrænu byltingar í fjölmiðlun hefur mjög dregið úr þessari fjarlægðarvernd og stærðarhagkvæmni sú sem erlendir fjölmiðlar njóta því orðið veigameiri.

#### *Tæknibylting í fjölmiðlun*

Eins og nánar er rakið í kafla 1 einkennist þróunarsaga fjölmiðlunar í heiminum af tæknibyltingum sem gjarnan umturna fjölmiðlamarkaðnum og hafa djúptekar samfélagslegar afleiðingar. Nýjasta tæknibyltingin, hin stafræna tækni, hefur rýrt samkeppnisstöðu hefðbundinna innlendra fjölmiðla, þ.e. ritmiðla og ljósvakamiðla, mjög verulega. Þetta gerist með þrennum hætti aðallega: Í fyrsta lagi færa neytendur fjölmiðlanotkun sína frá hinum hefðbundnu fjölmiðlum til stafrænna miðla sem eru bæði ódýrari og handhægari. Þar með minnka notendatekjur hinna hefðbundnu fjölmiðla. Í öðru lagi, dregur úr eftirspurn eftir auglýsingum í hefðbundnu fjölmiðlum vegna minni notkunar þeirra. Þar með minnka auglýsingatekjur miðað við það sem annars hefði orðið. Í þriðja lagi veldur hin stafræna tæknibylting því að erlend fjölmiðlun á nú miklu greiðari leið inn á íslenskan markað en áður var. Með öðrum orðum, sú fjarlægðarvernd sem innlendir fjölmiðlar áður nutu hefur stórlega minnkað. Innreið erlendra fjölmiðla inn á íslenskan markað, sem þegar virðist orðin umtalsverð, minnkar tekjur og tekjumöguleika hefðbundinna innlendra fjölmiðla enn frekar.

Margt bendir til að þetta þriðja atriði, innreið erlendra netmiðla inn á íslenskan fjölmiðlamarkað, muni reynast hefðbundinni innlendri fjölmiðlum hvað skeinuhættast. Án hinnar erlendu samkeppni gætu hinir hefðbundnu fjölmiðlafyrirtæki að öllum líkindum aðlagast hinni nýju tækni og haldið markaðshlutdeild sinni að mestu. Tilkoma hinna erlendu netmiðla á innlenda markaðnum þýðir

<sup>9</sup> Hér er átt við hina hefðbundnu prent og ljósvakamiðla.

<sup>10</sup> Með sérstakra kvaða á innlenda fjölmiðla eru krafa um þýðingar á erlendu efni í ljósvakamiðlum og takmarkanir á leyfilegar auglýsingar í öllum fjölmiðlum.

hins vegar nánast örugglega að hlutdeild innlendra fjölmiðlunar á fjölmiðlamarkaðnum í heild minnkar. Það þýðir nánast óhjákvæmilega að hlutdeild hinna hefðbundnu fjölmiðla (þ.e. rit- og ljósvakamiðla) minnkar enn meira.

Það er fyrst og fremst stærðarhagkvæmni sem veldur því að stafræna byltingin hyglar stærri fjölmiðlum á stórum tungumálasvæðum á kostnað smárra fjölmiðla á smáum tungumálasvæðum. Stafræna byltingin felur í sér bæði ógn við hefðbundna fjölmiðlun og tækifæri. Ógnin er að hefðbundna tæknin er ekki lengur samkeppnishæf. Tækifærið felast í að taka upp hina nýju tækni og þar með minnka útgáfukostnað og auka útbreiðslu. Tilfærsla yfir í fjölmiðlun með hinni nýju tækni kostar hins vegar umtalsverð fjárútlát í upphafi. Hún er því miklu auðveldari fyrir stóra fjölmiðla á stórum tungumálasvæðum en smáa fjölmiðla á litlum tungumálasvæðum. Í krafti hinnar ódýru stafrænum miðlunar geta fjölmiðlar nú teygt markaðssvæði sitt til annara landa og heimshluta. Þetta leitast stærstu fjölmiðlafyrirtæki heimsins nú við að gera af öllu afli og hafa þar mikið forskot vegna stærðar sinnar. Fyrir þessari innrás eru tiltölulega smá lönd eins og Ísland og fjölmiðlar þeirra sérstaklega berskjölduð.

Rekstrarskilyrði hefðbundinna innlendra rit og ljósvakamiðla fjölmiðla hafa því ekki aðeins versnað vegna tilkomu hinnar stafrænu fjölmiðlataekni sem slíkrar, heldur og vegna þess að þessi tækni hefur að verulegu leyti útrýmt þeirri fjarlægðarvernd gagnvart erlendum rit og ljósvakamiðlum sem þeir áður nutu.

Því fer fjarri að stafræna byltingin í fjölmiðlun hafi runnið skeið sitt til enda. Því er ekki hlaupið að því að sjá fyrir endanleg áhrif hennar. Miklar líkur virðast þó á að verði ekki að gert muni hefðbundin fjölmiðlun (þ.e. ritmiðlun og ljósvakamiðlun) hér á landi dragast verulega saman á komandi árum. Það er jafnvel hugsanlegt að innan tiltölulega fárra ára verði þessi tegund fjölmiðlunar ekki nema svipur hjá sjón miðað við það sem nú er. Þetta á ekki hvað síst við um ritmiðla, þ.e. dagblöð og tímarit en einnig innlenda ljósvakamiðla, einkum hljóðvarp. Sjónvarp mun sennilega halda velli en að líkindum reiða sig æ meira á erlent framleitt efni. Að þessu leyti munu því þessi fjölmiðlar verða erlendari en verið hefur þótt viðkomandi fyrirtæki séu formlega innlend. Skýr merki um þessa þróun eru nú þegar fyrir hendi.

### ***Ríkisútvarpið***

Hið opinbera heldur uppi viðamiklum útvarpsrekstri, sem fjármagnaður er með sérstökum skatti, svokölluðu útvarpsgjaldi. Þótt útvarpsgjaldið sé ekki kvaðalaust<sup>11</sup> getur það ekki samkvæmt venjulegum skýrgreiningum<sup>12</sup> og alþjóðlegum samkeppnisreglum<sup>13</sup> talist annað en opinber styrkur við opinbert fyrirtæki á samkeppnismarkaði. Þessi styrkur er mjög verulegur miðað við fjölmiðlamarkaðinn. Á árunum 2014 til 2016 nam útvarpsgjaldið að jafnaði um 3.9 milljörðum króna árlega á verðlagi í nóv. 2018.<sup>14</sup> Þessi uphæð nemur um helmingnum af öllum notendagjöldum einkarekinna ljósvakamiðla á Íslandi á þessum árum og liðlega þriðjungnum af heildartekjum

<sup>11</sup> Ríkisútvarpinu er t.a.m. ekki heimilt að krefjast annara afnotagjalda.

<sup>12</sup> Sbr. t.d. English Oxford Dictionary, <https://en.oxforddictionaries.com/definition/subsidy>.

<sup>13</sup> Sjá t.d. reglur WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (“SCM Agreement”).

<sup>14</sup> Samkvæmt vísitölu neysluverðs.

þeirra (sjá viðauka 2). Útvarpsgjaldið jafngildir einnig um 2/3 af heildartekjum Ríkisútvarpsins þannig að án þess væru umsvif þess miklu minni en ella.

Því má ljóst vera að ríkisstyrkur sá sem í útvarpsgjaldinu felst hefur í för með sér verulega brenglun á samkeppnisskilyrðum á fjölmiðlamarkaði. Þessi brenglun endurspeglast í skertum rekstrarskilyrðum annara ljósvakamiðla. Ganga má að því vísu að þeir gætu innheimt talsvært hærri notendagjöld ef þessi skyldugjöld til Ríkisútvarpsins væru ekki til staðar. Þá skiptir ugglaut miklu að í krafti hinna opinberu styrkja getur Ríkisútvarpið verið mun aðsópsmeira á auglýsingamarkaði en ella væri. Bæði er það að án ríkisstyrkjanna væri notkunarhlutfall þess að líkindum mun lægra og fjárhagsleg bolmagn þess til að ryðja sér til rúms á auglýsingamarkaði minna. Þá má ekki gleyma því að til viðbótar við útvarpsgjaldið er Ríkisútvarpið opinbert fyrirtæki og getur því þolað taprekstur betur og því leyft sér að ganga lengra í að taka áhættu en einkarekin fyrirtæki.

Það samkeppnisforskot sem hinn opinberi styrkur til Ríkisútvarpsins veldur á ljósvakamarkaði hefur eflaust einnig áhrif á ritmiðlamarkaði. Ritmiðlar og ljósvakamiðlar keppa sín á milli um athygli neytenda og þar með auglýsingar. Því er það að þegar umsvif eins ljósvakamiðils eins of Ríkisútvarpsins vaxa með hjálp opinberra styrkja tekur sá vöxtur einnig spón úr aski ritmiðla, þótt sá spón sé ugglaut tiltölulega minni en sá sem tekinn er frá einkareknum ljósvakamiðlum.

Án ýtarlegra rannsókna er erfitt að leggja mat á þá skerðingu í afkomu einkarekinna fjölmiðla sem útvarpsgjaldið veldur. Sé, til gefa hugmynd um þær stærðargráður sem hér er um að ræða, gert ráð fyrir að helmingur af auglýsingatekjum þeim sem Ríkisútvarpið nú aflar og þriðjungur af núverandi útvarpsgjaldi rynnu til einkarekinna fjölmiðla ef útvarpsgjaldið yrði afnumið, myndu tekjur hinna einkareknu fjölmiðla vaxa um liðlega 2 milljarða króna eða nálægt 10%. Með þessari afkomubót án umtalsverðs aukins tilkostnaðar væri rekstur þeirra í góðu lagi.

Þessi mikli opinberi stuðningur við Ríkisútvarpið var í upphafi til að gera íslenskar útvarps- og sjónvarpsendingar mögulegar.<sup>15</sup> Í seinni tíð hefur hann verið réttlættur með því að Ríkisútvarpið gegni sérstöku menningar- og lýðræðishlutverki í samfélaginu. Ekki liggur fyrir hversu vel Ríkisútvarpið gegnir þessu hlutverki í raun samanborðið við hina einkareknu fjölmiðla eða hvernig sú starfsemi hefur þróast yfir tíma. Sæmilega áreiðanleg úttekt á þessari hlið málsins virðist ekki hafa verið framkvæmd<sup>16</sup> og væri fengur í að það yrði gert.

### **Skattar og álögur**

Það er ekki svo að opinber gjöld mismuni íslenskum fjölmiðlum miðað við aðra atvinnuvegi á Íslandi.<sup>17</sup> Fjölmiðlar þurfa hins vegar að mæta ákveðnum kvöðum sem ekki eru lagðir á aðra atvinnuvegi. Þeirra á meðal má nefna skilyrði um þýðingu á erlendu efni í ljósvakamiðlum og takmarkanir á leyfilegar auglýsingar.

<sup>15</sup> Þetta á einkum við um upphaf hljóðvarpsins 1930 en í minna mæli um upphaf sjónvarpsútsendinga Ríkisútvarpsins árið 1966.

<sup>16</sup> Miðað við skyldur ríkisútvarpsins er umhugsunarvert hví Ríkisútvarpið sjálft skuli ekki gera reglulega grein fyrir þessari hlið rekstrarins t.d. í árskýrslum sínum.

<sup>17</sup> Það er fremur á hinn bóginn þar sem hluti af íslenskri fjölmiðlun er í lægra virðisaukaþrepi er almennt gerist.

Opinber gjöld eru hins vegar há á Íslandi miðað við önnur lönd (OECD 2018). Þau eru sérstaklega há miðað við enskumælandi lönd en það er einmitt þaðan sem erlend fjölmiðlun kemur helst til landsins. Þessi gjöld eru endanlega greidd af atvinnuvegunum hvort sem þau eru formlega lögð á fyrirtækin eða launþega. Að svo miklu sem þessi gjöld eru hærri á Íslandi en öðrum löndum skerða þau því samkeppnisstöðu íslenskra fjölmiðla gagnvart erlendum.

Notkun erlendra fjölmiðla á netinu hefur aukist verulega. Á það bæði við um efnisveitur eins og Netflix og Spotify en einnig netútgáfur dagblaða og ljósvakamiðla (Sjá Nefnd um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla 2018). Nokkur misbrestur virðist vera á því hvort innheimt séu opinber gjöld, þ.e. einkum virðisaukaskattur, af þessari sölu hingað til lands. Sé svo, er um skattamismunun að ræða.<sup>18</sup>

Svipaða sögu má segja um íslenskar auglýsingar í erlendum netfjölmiðlum sem fara nú mjög vaxandi. Óljóst er hvaða opinber gjöld (t.a.m. virðisaukaskattur) eru lögð á þessar auglýsingar. Að svo miklu leyti sem svo er ekki, er samkeppnisstaða hinna erlendu miðla á íslenskum auglýsingamarkaði sterkari en innlendra.

### *Samantekt*

Niðurstaðan er m.ö.o. sú að rekstrarskilyrði einkarekinna innlendra fjölmiðla séu í veigamiklum atriðum lakari en hlutlægar aðstæður gefa tilefni til að ætla. Skiptir þar mestu máli rekstur ríkisútvarpsins fyrir skattfé í samkeppni við einkarekna innlenda fjölmiðla og skattaleg mismunun milli innlendra fjölmiðla og erlendra sem eiga í samkeppni á innanlandsmarkaði.

---

<sup>18</sup> Samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra ber hinum erlendu fjölmiðlum að innheimta sama virðisaukaskatt og hinir innlendu. Hins vegar kunnir eftirlitið með og framkvæmd þessara skila að vera lakara en til sé ætlast.

## 4. Leiðir til úrbóta

Í kafla 2 hér að framan var útskýrt hvernig íslenskir fjölmiðlar framleiða verðmæt almannagæði, þ.e. styrkja og efla íslenska menningu og virkni lýðræðiskerfisins. Hagfræðilega skynsamlegt er að styðja við slíka framleiðslu. Í kafla 3 var rakið að rekstrarskilyrði þessara fjölmiðla hafa í ýmsu verið skert með opinberum ráðstöfunum einkum rekstri ríkisútvarpsins en einnig sköttum, takmörkunum og kvöðum umfram erlenda samkeppnisaðila. Slíkt skerðing er efnahagslega skaðleg. Í þessum kafla eru fjallað um tillögur til úrbóta.

### 4.1 Fyrri tillögur

Nefnd um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla (janúar 2018) lagði fram sjö tillögur til úrbóta. Í skýrslu á vegum Fjölmiðlanefndar (júní 2018) eru þessar tillögur skoðaðar nánar og í meginatriðum tekið undir þær. Þar er einnig bætt við tillögu um að koma á laggirnar sérstökum "Þróunarsjóði fjölmiðla" í umsjón Fjölmiðlanefndar. Þessar átta tillögur eru sem hér segir; nánari útfærslu þeirra má finna í ofangreindum skýrslum:

1. Hluti kostnaðar vegna framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni verði endurgreiddur.
2. Ríkisútvarpið fari af auglýsingamarkaði.
3. Virðisaukaskattur á sölu og áskriftum á rafrænu formi og af hljóð- og myndefni eftir pöntun lækki í 11%.
4. Áfengis og tóbaksauglýsingar verði heimilaðar.
5. Hluti kostnaðar vegna textunar og talsetningar í ljósvakamiðlum verði endurgreiddur.
6. Undanþáguheimildir frá textun og talsetningu verði víkkaðar.
7. Gagnsæi í kaupum hins opinbera á auglýsingum verði aukið.
8. Stofnaður verði þróunarsjóður fjölmiðla.

Margar af þessum tillögum stuðla að jafnari samkeppnisstöðu á fjölmiðlamarkaði og ýta undir framleiðslu þeirra á almannagæðum. Að því leyti eru þær í í samræmi við þau hagrænu meginsjónarmið sem rakin eru í köflum 2 og 3 hér að framan. Allar eru jafnframt til þess fallnar að bæta afkomu einkarekinna fjölmiðla. Þær eru hins vegar misskilvirkar hvað það snertir.

Tillaga 8 um sérstakan þróunarsjóð fyrir fjölmiðla virðist sérlega hæpin. Svona sjóður er í fyrsta lagi afar óskilvirk leið til að bæta rekstrarskilyrði fjölmiðla. Fyrir því eru nokkrar ástæður. Fjölmiðlarnir yrðu að verja (íðulega mjög verulegu) fé og fyrirhöfn til að útbúa umsóknir upp á von og óvon. Þá er kostnaðarsamt að reka svona sjóð, meta umsóknir og fylgjast með ráðstöfun styrkjafjár. Því er það aðeins hluti af fjárframlagi til svona sjóðs sem getur talist viðbót við ráðstöfunarfé viðkomandi fjölmiðla. Ennfremur á styrkurinn, ef hann á annað borð fæst, að vera til tiltekinna, væntanlega nýrra verkefna og er því ólíklegur til að draga úr undirliggjandi rekstrarvanda.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Ef hann væri þess umkomin hefðu fjölmiðlafyrirtækin sem hafa þegið mikil fjárframlög frá eigendum sínum á undanförmum árum að öllum líkindum þegar hafa kosið að leggja í viðkomandi þessi verkefni.



Í öðru lagi felur svona sértækur sjóður í sér efnahagslega brenglandi mismunun gagnvart öðrum atvinnuvegum sem ekki njóta hans en greiða hins vegar framlagið beint eða óbeint með sköttum.

Í þriðja lagi leiðir svona sjóður óhjákvæmilega til opinberrar stýringu á þróun fjölmiðla (með úthlutun styrkja) sem er ólíkleg til að vera skynsamleg og getur hæglega verið skaðleg.<sup>20</sup> Á meðan skilvirkari leiðir til að styðja við einkarekna fjölmiðla eru ófarnar virðist því skynsamlegast að leggja þessa hugmynd til hliðar.

Þá virðist lítil hagræn rök fyrir því að lækka virðisaukaskatt á hljóð- og myndefni í áskrift eða eftir pöntun. Þetta efni (tónlist, sjónvarpsþættir, kvikmyndir o. þ.h.) er að verulegu leyti skemmtiefni sem er miklu fremur einkagæði en almannagæði eins og útskýrt er í kafla 2, og því ekki hagfræðileg ástæða til skattafsláttar. Þar við bætist að yrði slíkur afsláttur veittur, krefst jafnræði í samkeppnisstöðu þess að lækka þyrfti virðisaukaskatt af öllu hliðstæðu skemmtiefni hvernig sem því er miðlað (t.d. í kvikmyndahúsum).

## 4.2 Hugmyndir um leiðir til úrbóta

Með hliðsjón af framkomnum tillögum og hagrænum efnisatriðum málsins virðast eftirtaldar leiðir hvað vænlegastar til að leiðrétta rekstrarskilyrði einkarekinna fjölmiðla og styðja þar með við þjóðhagslega mikilvægt hlutverk þeirra (þ.e. framleiðslu á almannagæðum). Rétt er að taka það fram að þótt góð hagfræðileg rök séu fyrir þessum leiðum, hefur ekki verið lagt formlegt mat á það í hvaða mæli og þar með í hvaða hlutföllum fara eigi hverja þeirra fyrir sig. Mjög æskilegt er að slíkt mat fari fram, en það krefst talsvert meiri rannsóknarvinnu en þessi athugun leyfir.

### *Leið 1 Endurgreiðsla á hluta ritstjórnarkostnaðar rit- og ljósvakamiðla*

Ritstjórn telst hér það efni sem hefðbundið er unnið af ritstjórnnum þessara miðla svo sem fréttir og fréttatengt efni, en einnig umfjöllun og greining á samfélagslegum málefnum, viðtöl o.þ.h. Skemmtiefni sem algengt er í útsendingum ljósvakamiðla telst ekki ritstjórnarvinna í þessu samhengi. Svona endurgreiðsla er ekki auðveld í framkvæmd ef vel á að vera. Reglur um hana þarf því að útfæra vandlega. Sjálfsagt virðist að binda hana við eitthvað hámark (t.d. 20% af metnum ritstjórnarkostnaði og/eða fasta upphæð fyrir hvern fjölmiðil á ári).<sup>21</sup>

Hafa ber í huga að markmið þessarar endurgreiðslu er að ýta undir fjölmiðlun sem styrkir íslenska menningu og/eða virkni lýðræðiskerfisins í landinu. Ljóst er að ekki er öll ritstjórnarvinna jafngóð að þessu leyti (sbr. umfjöllun í kafla 2). Til að þessar endurgreiðslur nýtist sem best er því óhjákvæmilegt að miða þær við einhverskonar gæðamat á viðkomandi efni. Svona mat getur aldrei orðið einfalt og því bæði dýrt í framkvæmd og umdeilanlegt. Því er mikilvægt, sé þessi leið á annað borð farin, að leggja í það vinnu að þróa skynsamlegar aðferðir til að ná sem best markmiðum þessarar endurgreiðslu.

<sup>20</sup> Raunar má segja svipaða hluti um opinbera sjóði til stuðnings atvinnulífinu almennt. Þjóðhagslegt framlag þeirra er í besta falli vafasamt og ef til vill neikvætt þegar á allt er litið.

<sup>21</sup> Í skýrslu á vegum fjölmiðlanefndar (júní 2018) eru á bls. 28-31 settar fram ýmsar hugmyndir um þessi skilyrði.

## ***Leið 2. Ríkisútvarpið hverfur eða a.m.k. minnkar umsvif sín á auglýsingamarkaði***

Útvarpsgjaldið veitir Ríkisútvarpinu samkeppnisforskot umfram einkarekna fjölmiðla. Þessi opinberi stuðningur gefur Ríkisútvarpinu einnig samkeppnisforskot á auglýsingamarkaði (sjá nánar kafla 3). Því er hagfræðilega skynsamlegt að jafna þennan aðstöðumun, jafnvel þótt ekki sé annað gert. Nærtækasta leiðin er að ríkisútvarpið hverfi einfaldlega af auglýsingamarkaði. Þar með brenglar tilvera þess ekki samkeppnisstöðuna á þeim markaði. Minna má á að þar sem hið opinbera rekur ríkisfjölmiðil er algengt að honum sé ekki heimilt að starfa á auglýsingamarkaði (Unesco 2001, Wikipedia 2018). Ástæðan er raunar ekki einungis sú að forðast að brengla samkeppnisstöðuna við einkarekna fjölmiðla á auglýsingamarkaði. Hún er einnig að tryggja sjálfstæði ríkisfjölmiðilsins og forðast að hann þurfi að laga dagskrá sína að eftirspurn auglýsenda. Þessar röksemdir eiga auðvitað einnig við um Ríkisútvarpið.

Nú er það svo að auglýsingatekjur eru verulegur hluti af tekjum Ríkisútvarpsins (líðlega þriðjungur; sjá viðauka 2). Gera má ráð fyrir að Ríkisútvarpið noti þessar tekur m.a. til að framleiða almannagæði (þ.e. styðja við íslenska menningu og virkni lýðræðiskerfisins).<sup>22</sup> Því má gera ráð fyrir að sú framleiðsla minnkaði ef tekjur þess af auglýsingum hyrfu.<sup>23</sup> Spurningin er því sú, hvort sá samfélagslegi ávinningur sem felst í jafnari samkeppnisstöðu á auglýsingamarkaði, sem að hluta leiðir til meiri framleiðslu einkarekinna fjölmiðla á ofangreindum almannagæðum, vegi upp á móti hugsanlega minni framleiðslu Ríkisútvarpsins á sömu gæðum. Um þetta er lítið vitað og þarf talsverðar rannsóknir til að skera úr um. Sé niðurstaðan sú að tekjuminnkun Ríkisútvarpsins sem leiðir af brotthvarfi þess af auglýsingamarkaði sé óæskileg, má bregðast við með tvennum hætti: Í fyrsta lagi kemur til greina að Ríkisútvarpinu verði bætt upp tekjutapið með viðbótarframlagi úr ríkissjóði og/eða hækkun útvarpsgjalds. Í öðru lagi kemur til greina að Ríkisútvarpið hverfi ekki algerlega af auglýsingamarkaði heldur aðeins að umsvif þess þar verði takmörkuð. Enfremur kemur til greina sambland af þessum tveimur leiðum.

Annað sem mælir gegn því að Ríkisútvarpið hverfi algerlega af auglýsingamarkaði er að það er mjög stór aðili á þeim markaði. Það myndi því hafa margvíslegar og tiltölulega flóknar afleiðingar ekki bara fyrir hina einkareknu fjölmiðla heldur og ríkisútvarpið og auglýsingamarkaðinn í heild, ef ríkisútvarpið hyrfi þaðan, einkum og sér í lagi ef það gerðist skyndilega.

Það eru margar leiðir til að takmarka umsvif Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði. Til að mynda má takmarka auglýsingamagn þess (t.d. sem hlutfall af dagsskrártíma) eða auglýsingatekjur við tiltekna upphæð. Aðrar leiðir eru t.d. að (i) það birti ekki einfaldar auglýsingar sem hæglega eru á valdi smærri fjölmiðla (t.d. textauaglýsingar í sjónvarpi og lesnar auglýsingar í útvarpi), (ii) takmarkandi reglur verði settar um staðsetningu auglýsinga í dagskrá (inni í dagskrá, milli dagskrárliða o.s.frv.), (iii) óbeinar auglýsingar í dagskrá verði bannaðar og (iv) kostaðir dagskrárliðir verði bannaðir. Sennilega er skynsamlegt að fela starfshópi með þátttöku Ríkisútvarpsins og annara fjölmiðla að útfæra svona reglur.

Rétt er að taka það fram að þótt niðurstaðan verði sú að Ríkisútvarpið hverfi af auglýsingamarkaði er hér gert ráð fyrir því að það muni áfram sinna samfélagsþjónustu sem gæti flokkast undir

<sup>22</sup> Þar með er ekki verið að halda því fram að Ríkisútvarpið nýti fé sitt vel hvað þessa framleiðslu snertir.

<sup>23</sup> Rétt er þó að hafa í huga að tekjur af auglýsingum eru líklegar til að hnika til dagskráforni í átt að sérgæðum fremur en almannagæðum.

auglýsingar; þ.e. dánartilkynningar, jóla- og áramótakveðjur, slysavarnartilkynningar, umferðarupplýsingar, veðuraðvaranir o.s.frv. Um þetta þarf auðvitað að setja reglur.

### ***Leið 3. Virðisaukaskattur á áskrift innlendra ritmiðla verði felldur niður eða endurgreiddur***

Með ritmiðlum er hér átt við innlend dagblöð, tímarit, landsmálablöð, héraðsfréttablöð og hliðstæða miðla og bæði áskrift af prentuðum og rafrænum útgáfum þessara miðla. Áskrif að dagblöðum, tímaritum, landsmála- og héraðsfréttablöðum á prentuðu formi er nú þegar í lægra þrepi virðisaukaskatts, 11%, en áskrift að rafrænu formi þessara miðla ber hins vegar fullan virðisaukaskatt. Einfaldast er að sjálfsögðu að færa viðkomandi virðisaukaskattshlutfall niður í 0% þannig að útskattur verði enginn, en greiðslur þessara fjölmiðla á virðisaukaskatti af aðföngum haldi áfram að vera endurgreiddar (innskattur). Embættismenn fjármálaráðuneytisins sá þessu hins vegar flest til foráttu<sup>24</sup> og vilja miklu heldur að virðisaukaskattur verði innheimtur sem fyrr og síðan endurgreiddur. Þótt slíkt fyrirkomulag sé augljóslega flóknara og þar með bæði fyrirhöfn og kostnaður meiri, þykir engu að síður rétt að halda þessum möguleika til haga.

Ástæðan fyrir því að ekki er lagt til að fella niður virðisaukaskatt af áskrift að ljósvakamiðlum eða netmiðlum er að efni þessara miðla er að mjög verulegu leyti skemmtiefni sem er einkagæði en ekki almannagæði í þeim skilningi að það styrki íslenska menningu og virkni lýðræðiskerfisins.<sup>25</sup>

Rétt er að undirstrika það að þessi lækkun á skattbyrði er vegna þess að innlendir fjölmiðlar leggja af mörkum til íslenskrar menningar og lýðræðis. M.ö.o. þeir framleiða verðmæt almannagæði. Þetta á ekki við um erlenda fjölmiðla af sama tagi. Því eru ekki hagfræðileg rök fyrir því að lækka virðisaukaskatt af áskrif þessara miðla og raunar þvert á móti þegar samkeppni þeirra við innlenda miðla um athygli neytenda er höfð í huga.

### ***Leið 4. Áfengisauglýsingar verði heimilaðar í ritmiðlum***

Áfengi og tóbak eru löglegar neysluvörur. Þessar vörur eru auglýstar í erlendum fjölmiðlum þ.á.m. þeim sem eru aðgengilegir og mikið notaðir á Íslandi. Það að banna íslenskum fjölmiðlum að birta slíkar auglýsingar veikir því samkeppnisstöðu þeirra gagnvart hinum erlendu. Þar við bætist að áfengi (og e.t.v. einnig tóbak) er nú þegar auglýst í íslenskum fjölmiðlum með óbeinum hætti. Birtingarbannið er því að talsverðu leyti óvirkt og mismunar aðilum. Hitt er síðan annað mál að neysla áfengis og tóbaks angrar suma og kann að vera óholl a.m.k. í óhófi. Því er fremur ástæða til að hvetja til hófsemi í þessari neyslu en hitt. Við þetta eru tengdar sterkar tilfinningar. Þá er þess að geta að hið opinbera hefur haldið uppi auglýsingaherferð gegn tóbaksnotkun. Í því ljósi er mótsagnakennt að heimila einkaaðilum að hvetja tóbaksnotkunar.

Að ofangreindu athuguðu sýnist rétt og skynsamlegt að leyfa áfengisauglýsingar í fjölmiðlum að einhverju marki. Hins vegar fer ver (jafnvel illa) á því að heimila tóbaksauglýsingar a.m.k. á meðan hið opinbera með nokkuð almennum samfélagsstuðningi að því er virðist leitast við að minnka notkun þess. Þá virðist varlegast að takmarka áfengisauglýsingar, að minnsta kosti í upphafi, með tilliti til umfangs, innihalds og fjölmiðla. E.t.v. er eðlilegast að heimila þær með takmörkunum í

<sup>24</sup> Af ástæðum sem einna helst virðast ekki þungvægar.

<sup>25</sup> Þá er vert að hafa í huga að rekstrarafkoma þessara miðla er miklu skárri en ritmiðlanna.

prentuðum fjölmiðlum; leyfa aðeins auglýsingar um hlutlægt eðli varanna, þ.e. ekki helberar ímyndarauglýsingar, og krefjast þess jafnvel að varúðartilkyning fylgi með.

Niðurstaðan er því sú að hafna því að heimila tóbaksauglýsingar að sinni. Hins vegar virðist skynsamlegt að skipa nefnd/starfshóp til að íhuga eðlilegar/skynsamlegar takmarkanir á áfengislauglýsingum í prentmiðlum, ef til þess kemur að ákveðið verður að heimila þær.

#### ***Leið 5. Endurgreiða á hluta kostnaðar vegna textunar og talsetningar***

Sú kvöð er lögð á íslenska fjölmiðla að texta- eða talsetja erlent efni á íslensku. Talið er að þessi kvöð styðji við íslenska tungu, sem er almannagæði. Textun og talsetning er hins vegar kostnaðarsöm fyrir fyrirtækin. Það brenglar því rekstrarskilyrði atvinnuvega að neyða suma þeirra til að framleiða almannagæði á eigin kostnað. Hagfræðilega rétta aðferðin er að styrkja slíka framleiðslu. Þar við bætist að efni erlendra fjölmiðla sem dreift er hér á landi fyrir milligöngu erlendra efnisveita er iðulega ekki textað eða talsett. Að þessu leyti felur krafan einnig í sér skerðingu á samkeppnisstöðu innlendra fjölmiðla gagnvart erlendum. Af þessum ástæðum virðist skynsamlegt að endurgreiða þennan kostnað að hluta eða öllu leyti.

#### ***Leið 6. Auknar undanþáguheimildir frá textun og talsetningu***

Stundum er sérlega erfitt og því dýrt að koma við textun/talsetningu. Þetta á t.d. við þegar um beinar eða því sem næst beinar útsendingar frá erlendum atburðum er að ræða, t.a.m. fréttir, hljómleika, íþróttakappleiki o.s.frv. Í slíkum tilfellum getur verið álitamál hvort ávinningurinn af textun/talsetningu sé umfram kostnað. Því standa hagræn rök til þess að hverfa frá þessari skilyrðislausu kröfu um textun/talsetningu. Um þetta þarf þó að setja skynsamlegar reglur

#### ***Leið 7. Aukið gagnsæi í kaupum hins opinbera á auglýsingum***

Nefnd um rekstrarumhverfi fjölmiðla (janúar 2018) leggur til að gögn um kaup hins opinbera á auglýsingum verði gerð opinber og aðgengileg á sérstakri vefsíðu. Enda þótt ekki sé auðséð hvernig þetta muni styrkja rekstur einkarekinna fjölmiðla í heild eru auglýsingakaup hins opinbera vissulega ráðstöfun á almannafé sem getur haft mismunandi áhrif á rekstrarskilyrði fjölmiðla. Því horfir þessi tillaga til bóta.

#### ***Leið 8 Íslenskar auglýsingar fyrir innanlandsmarkað í erlendum fjölmiðlum verði skattlagðar***

Með innreið erlendra netmiðla á íslenskan fjölmiðlamarkað hafa innlendar auglýsingar í þessum miðlum farið mjög vaxandi. Þetta stafar að hluta af ójöfnum samkeppnisskilyrðum því skattaumhverfi hinna erlendu miðla og önnur rekstrarskilyrði eru iðulega hagstæðari en hinna innlendu. Það er jafnvel óljóst hvort og þá að hvaða marki þeir innheimti og skili virðisaukaskatti af þessum auglýsingatekjum eins og íslenskir fjölmiðlar verða að gera. Að þessu leyti er um kerfisbundið hagræði erlendra fjölmiðla á kostnað innlendra að ræða. Kaup á auglýsingum í erlendum miðlum eru auðvitað innflutningur. Jafnvel þótt ekki væri um mismunun að ræða má því spyrja hví þessi tegund innflutning sé með öllu innflutningsgjaldalaus þrátt fyrir að um það gildi engir alþjóðasamningar og á meðan annar innflutningur er það ekki.

Af þessum ástæðum virðist skynsamlegt að lagt verði hæfilegt gjald (25-50%) á kaup innlendra aðila á auglýsingum í erlendum netmiðlum, til að jafna samkeppnisstöðu innlendra fjölmiðla við

erlendra vefrísar sem taka til sín ört stækkandi hluta markaðarins. Hvernig þetta verður best gert þarf að útfæra vandlega.

### 4.3 Fjárhagsleg áhrif

Ofangreindum leiðum er ætlað að leiðrétta brengluð rekstrarskilyrði einkarekinna fjölmiðla þannig að þeir geti haldið áfram að styðja við og helst efla íslenska menningu og styrkja virkni lýðræðiskerfisins. Því skiptir miklu að átta sig á hvað upphæðir getur hér verið um að ræða bæði í heild og fyrir einstakar aðgerðir. Þá skiptir og máli hvað áhrif þessar aðgerðir hafa á fjárhag ríkissjóðs, heimilanna í landinu og Ríkisútvarpsins.

Hver þessi fjárhagslegu áhrif eru nákvæmlega fer eftir tiltölulega flóknum venslum á fjölmiðlamarkaði (þ.m.t. auglýsingamarkaði) og auðvitað því hvernig leiðirnar eru útfærðar. Sæmilega vandleg úttekt á hinu fyrrnefnda er umfangsmikið verkefni sem ekki eru tók á að framkvæma í þessari skýrslu. Forsendur um hið síðarnefnda eru raktar hér að neðan.

#### *Forsendur fyrir fjárhagslegu mati*

##### 1. Endurgreiddur ritstjórnarkostnaður

Ekki liggja fyrir gögn sérstaklega um kostnað við ritstjórnir í einkareknum rit- og ljósvakamiðlum. Ársreikningar fyrirtækja sem Hagstofan tekur saman (sjá viðauka 3) benda hins vegar til að þessi kostnaður gæti verið nálægt 2 mia. kr. á ári (sem er liðlega 20% af heildarlaunakostnaði). Gert er ráð fyrir að endurgreiddur ritstjórnarkostnaður verði um 10% af þessari upphæð eða nálægt 0.2 mia. kr. á ári.

##### 2. Ríkisútvarpið hverfur af auglýsingamarkaði

Ætla má að tekjur Ríkisútvarpsins á árinu 2018 séu nálægt 2.25 mia. kr. Rekstur auglýsingadeilar Ríkisútvarpsins er talinn kosta a.m.k. 0.25 mia. kr. Auglýsingar sem áður birtust í Ríkisútvarpinu mun auðvitað leita annað að hluta. Nánar tiltekið er gert ráð fyrir að hverfi Ríkisútvarpið af auglýsingamarkaði muni 3/4 af hreinum auglýsingatekjum þess renna til innlendra einkarekinna fjölmiðla.

Með tilliti til þeirrar brenglunar á rekstrarskilyrðum á fjölmiðlamarkaði sem tilvera Ríkisútvarpsins veldur er e.t.v. ekki óskynsamlegt að Ríkisútvarpið dragi saman seglin sem þessu tekjutapi nemur. Hins vegar ber að hafa í huga að það myndi minnka getu þess til að framleiða á almannagæði (þ.e. styðja við íslenska menningu og lýðræðiskerfið í landinu). Því er e.t.v. óvarlegt að minnka tekjur þess verulega án sæmilega ýtarlegrar athugunar á þessari hlið málsins. Því er í þessum reikningum gert ráð fyrir að Ríkisútvarpinu verði bættur upp þessi tekjumissir. Nánar tiltekið er gert ráð fyrir að hið opinbera mæti um helmingnum af tekjutapi Ríkisútvarpsins með beinu framlagi (sem réttlæta mætti með samfélagsþjónustu ríkisútvarpsins) en útvarpsgjaldið hækki til að mæta afgangnum. Rétt er að leggja áherslu á að hér er um reikniforsendu að ræða en ekki tillögu. Auðvelt er að endurreikna þá yfirlitstöflu um fjárhagsleg áhrif aðgerðanna sem hér fylgir á eftir með tilliti til annara reikniforsendna.

### 3. Virðisaukaskattur af áskrift ritmiðla felldur niður eða endurgreiddur

Virðisaukaskattur af áskriftartekjum ritmiðla er nú 11%.<sup>26</sup> Áskriftartekjur ritmiðla munu vera nálægt 2.25 mia. kr. Því jafngildir niðurfelling eða endurgreiðsla þessa virðisaukaskatts um 250 m. kr. árlega.

### 4. Áfengisauklýsingar leyfðar í ritmiðlum með takmörkunum

Lítið er vitað um hvert umfang áfengisauklýsinga í ritmiðlum (dagblöðum og tímaritum) gæti orðið ef þær verða leyfðar með þeim takmörkunum sem lýst hefur verið. Litlar haldbærar upplýsingar um umfang þessara auklýsinga í næstu nágrannalöndunum hafa fundist. Miðað við áfengisauklýsingar í Bandaríkjunum (bjór, vín og sterkt áfengi, sjá Statista.com 2018) virðist ólíklegt að slíkar auklýsingar í íslenskum ritmiðlum verði mikið umfram 100 m. kr. árlega eða 1-1.5% af núverandi auklýsingatekjum þeirra. Ef marka má auklýsingamynstriðið í Bandaríkjunum yrði þorri þessara auklýsinga bjórauklýsingar.

### 5. Endurgreiðsla á kostnaði vegna textunar/talsetningar:

Samkvæmt skýrslu fjölmiðlanefndar (júní 2018) var kostnaður einkarekins sjónvarps vegna textunar/talsetningar um 0.22 mia. kr. á árinu 2017.<sup>27</sup> Gert er ráð fyrir að 0.1 mia. kr. eða um 45% af þessum kostnaði verði endurgreiddur.

### 6. Auknar undanþágur frá textun/talsetningu:

Þetta mun minnka kostnað ljósvakamiðla en sennilega óverulega.

### 7. Aukið gegnsæi í opinberum auklýsingum:

Þetta er ekki talið hafa umtalsverð fjárhagsleg áhrif á fjölmiðla í heild eða ríkissjóð.

### 8. Skattur á auklýsingar í erlendum netmiðlum:

Þessar auklýsingar fara nú mjög vaxandi. Flest bendir til að af þeim séu ekki tekin full gjöld, hvorki virðisaukaskattur né innflutningsgjöld. Þetta veldur mismunun milli innlendra og erlendra auklýsingamiðla. Því virðist sjálfsagt að leggja sérstakt gjald (t.d. 25-50%) á þessa tegund auklýsinga a.m.k. til bráðabirgða þar til þessa tegund milliríkjavíðskipta er komin í fastari farveg og um þau hefur verið samið. Ekki vitað hversu miklar þessar auklýsingar eru að umfangi eða hvernig hægst er að ná til þeirra með skattlagningu. Því eru ekki áreiðanlegur grundvöllur til að áætla viðkomandi umfang skatttekna. Sé hins vegar gert ráð fyrir að þessar auklýsingar séu 10% af innlendum markaði og skatturinn sé 25%, gætu þessar skattektur numið 200 til 300 m. kr. árlega.

<sup>26</sup> Raunar er virðisaukaskattur af rafrænum áskriftum ritmiðla 24.5%. Þær áskriftatekjur munu hins vegar vera hverfandi miðað við hinar.

<sup>27</sup> Til samanburðar má geta þess að sami kostnaður kvikmyndahúsa var talinn um 0.15 mia. kr.

### Mat á fjárhagslegum áhrifum

Á grundvelli ofangreindrar útfærslu á tillögnum er nú unnt að áætla fjárhagsleg áhrif þeirra á einkarekna fjölmiðla, Ríkisútvarpið, ríkissjóð og heimilin í landinu. Rétt er að ítreka það sem áður er sagt að þetta mat byggir í mörgu á óvissum forsendum. Það má því ekki taka of bókstaflega. Það verður því fyrst og fremst að skoða sem vísbendingu um fjárhagsleg áhrif tillagnanna miða við þá útfærslu sem að ofan er lýst. Vonir standa hins vegar til að það gefi sæmilega hugmyndir um fjárhagslega stærðargráður þeirra tillagna sem um er að ræða.

Tafla 1					
<b>Vísbendingar um fjárhagsleg áhrif aðgerða</b>					
(Upphæðir í milljörðum króna)					
(0 engin eða hverfandi áhrif; (+) lítil jákvæð áhrif)					
Aðgerð	Einkareknir fjölmiðlar	Ríkisútvarpið	Ríkissjóður	Heimili	Samtals
1. Ritsjónarkostnaður endurgreiddur að hluta	+0.2	0	-0.2	0	0
2. Ríkisútvarpið hverfur af auglýsingmarkaði. (Mætt með hækkun útvarpsgjalds og framlagi úr ríkissjóði)	+1.6	0	-1.0	-1.0	-0.4
3. Virðisaukaskattur af áskriftartekum ritmiðla endurgreiddur	+0.25	0	-0.25	0	0
4. Áfengisauklýsingar heimilaðar með takmörk.	+0.1	0	0.02	0	+0.12
5. Endurgreiðsla á kostnaði v. textunar/talsetn.	+0.1	0	-0.1	0	0
6. Auknar undanþágur frá textun/talsetn.	(+)	(+)	0	0	0
7. Aukið gegnsæi í opinberum auglýsingakaupum	(+)	0	(0)	0	0
8. Augl. í erlendum miðlum skattlagðar	+0.05	0	+0.2	0	+0.25
Samtals	<b>+2.3</b>	<b>(+)</b>	<b>-1.33</b>	<b>-1.0</b>	<b>-0.03</b>

Samkvæmt þessu mati munu tillögurnar, verði þær framkvæmdar, bæta afkomu einkarekinna rit- og ljósvakamiðla um nálægt 2.3 milljarða kr. árlega. Þessi upphæð er nálægt 10% af áætlaðri veltu þeirra 2017 (u.þ.b. 22 milljarðar á verðlagi í nóv. 2018) og talsvert umfram metið rekstrartap þeirra á árinu 2017 (tæplega 0.5 milljarðar kr. á verðlagi í nóv. 2018, sjá viðauka 3).

Áætluð skipting þessa ávinnings milli ritmiðla, þ.e. dagblaða og tímarita, annars vegar og ljósvakamiðla er nokkurn veginn þannig að um 1/3 af upphæðinni fellur til ritmiðla og um 2/3 til ljósvakamiðla. Þeir síðarnefndu hagnast einkum af brotthvarfi Ríkisútvarpsins af fjölmiðlamarkaði.

Eins og tillögurnar eru útfærðar eru fjárhagsleg áhrif á rekstur Ríkisútvarpsins óveruleg og fremur jákvæð en neikvæð. Meginástæðan er sú að gert er ráð fyrir að Ríkisútvarpinu verði að fullu bætt upp glataðar (lækkaðar) auglýsingatekjur og það muni spara fé vegna aukinna undanþága frá textun/talsetningu. Rétt er þó að ítreka það sem áður er sagt, að hagræn rök eru fyrir því að minnka umsvif Ríkisútvarpsins og auðvelt að endurreikna ofangreinda töflu 1 með tilliti til þess verði það niðurstaðan.

Eina og tafla 1 sýnir er hagsbót einkarekinna fjölmiðla fyrst og fremst fjármögnuð af ríkissjóði og heimilunum í landinu. Tillögurnar fela með öðrum orðum í sér tilfærsla á fé frá þessum aðilum til einkarekinna fjölmiðla. Hagfræðileg réttlætning þessarar tilfærslu er að þessi fjölmiðlar leggi verulega af mörkum til íslenskrar menningar og styrki virkni lýðræðiskerfisins.

Rétt er að veita því eftirtekt að summa hinna fjárhagslegu áhrifa er eilítið neikvæð (-30 m. kr.). Það er vegna þess að áætlað heildartekjutap aðila af því að ríkisútvarpið hverfi af auglýsingamarkaði er umfram heildartekjuauka samfélagsins af skattlagningu auglýsinga í erlendum fjölmiðlum og því að heimila takmarkaðar áfengisauklýsingar í ritmiðlum.



## Tilvísanir

- Arrow, K.J. and F.H. Hahn. 1971. *General Competitive Analysis*. Holden-Day. San Francisco.
- Carter, T.F. 1955. *The Invention of Printing in China, and its spread Westward*. 2nd ed. (revised by L. Carrington Goodrich). Ronald Press. New York.
- Fagan, B. and C. Beck (editors). 1996. *The Oxford Companion to Archaeology*. Oxford University Press.
- Fjölmiðlanefnd. 2018. Rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla: rekstrarumhverfi, afstaða almennings og leiðir til úrbóta. Fjölmiðlanefnd. Júní 2018.
- Hanley, N, J. Shogren og B. White. 1997. *Environmental Economics in Theory and Practice*. MacMillan. UK.
- Hoffmann, D. C. Standish, M. García-Diez, P. Pettitt, J. Milton, J. Zilhão, J. Alcolea-González, P. Cantalejo-Duarte, H. Collado, R. de Balbín, M. Lorblanchet, J. Ramos-Muñoz, G.-Ch. Weniger, A. Pike. 2018. U-Th dating of carbonate crusts reveals Neandertal origin of Iberian cave art. *Science*. **359**:912–915.
- Layard, R. og A. Walters. 1978 *Microeconomic Theory*. McGraw-Hill Book Company. New York.
- Nefnd um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla. 2018. Rekstrarumhverfi fjölmiðla: Tillögur nefndar um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla. Menntamálaráðuneytið.
- Samuelson, P.A. 1954. The Pure Theory of Public Expenditures. *The Review of Economics and Statistics* 36:387-9.
- Schumpeter, J.. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Routledge.London.
- Statista.com. 2018. Alcoholic beverages traditional media ad spend in the U.S. 2016, by category. <https://www.statista.com/statistics/748562/alcoholic-beverage-ad-spend-category-us/>
- Suarez, M.F., S.J. Woudhuysen, S. J. (editors). 2014. *The Book: A Global History*. Oxford University Press. Oxford.
- UNESCO. 2001. *Public Broadcasting: Why and How*. Unesco. Sector of Communication and Information Division of Communication Development. Paris.
- Varian, H. 1984. *Microeconomic Theory*. Second edition. W.W. Norton & Company. New York.
- Weech, W.N. 1944. *History of the World*. W.N. Weech (editor). Odham Press. London.
- Wikipedia. 2018. *Public Broadcasting*. [https://en.wikipedia.org/wiki/Public\\_broadcasting](https://en.wikipedia.org/wiki/Public_broadcasting)
- WTO. 2018. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (“SCM Agreement”). [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/scm\\_e/subs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/subs_e.htm)

Viðauki 1

## **Fjölmiðlun, fjölmiðlar: Hugtök og skýrgreiningar**

Í þeirri greiningu á vanda fjölmiðla sem fyrir liggur (Nefnd um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla 2018, Fjölmiðlanefnd 2018) eru fyrirbærin fjölmiðlun og fjölmiðlar ekki skýrgreind. Væntanlega er það vegna þess að höfundar skýrslanna hafa gengið að því vísu að inntak og mörk þessara hugtaka lægju ljós fyrir. Það er hins vegar e.t.v. helst til mikil bjartsýni. Tækniframfarir hafa gert það að verkum að einstaklingar geta miðlað efni (upplýsingum) til fjölmargra um allan heim. Mörkin á milli persónulegra ávarpa og fjölmiðlunar eru þar með orðið óljósari en áður var. Þetta veldur vandkvæðum vegna þess að þegar gerðar eru tillögur um opinberan stuðning við fjölmiðla skiptir auðvitað máli að afmarka það sem talist getur fjölmiðill.

Án þess að verið sé að setja fram tillögu um hentugar skýrgreiningar kann að vera gagnlegt að hafa eftirfarandi í huga.

**Fjölmiðlun** er það að miða efni (upplýsingum) til hóps (þ.e. fleiri en eins) aðila í senn. Dæmi: Útgáfa dagblaðs, útsending í útvarpi,.

**Fjölmiðill:** Fyrirbærið sem notað er til að miðla efninu . Dæmi: Útvarpsstöð, dagblað.

**Fjölmiðlafyrirtæki:** Fyrirtæki sem starfrækir fjölmiðil.

Þessar skýrgreiningar eru víðar. Samkvæmt þeim myndi starfræksla heimasíðu á veraldarvefnum teljast fjölmiðlun. Fjölmiðillinn er hins vegar fyrirbærið sem dreifir efninu. Gerð heimasíðunnar sem slíkrar er ekki fjölmiðlun. Hún er einna helst ritstörf eða blaðamennska. Aðila sem gerir heimasíðu og leigir dreifingu á efni hennar er hins vegar unnt að skoða sem fjölmiðil, enda þetta starfsemi hans áþekkt t.d. útgáfu dagblaðs.

Tegundir fjölmiðla má aðgreina með þeirri tækni sem fjölmiðlunin notar. Þannig getur verið um að ræða *raddmiðla* (hið talaða orð), *ritmiðla* (hið ritaða orð), *ljósvakamiðla* (útvarp, sjónvarp) og *stafræna miðla* (t.d. geisladiska, veraldarvefinn o.s.frv.).

Viðauki 2  
Tekur fjölmiðla

Heimild: Hagstofa Íslands (Tekjur af fjölmiðlun og skyldri starfsemi 1974-2016).

Upphæðir í milljónum króna á verðlagi hvers árs.

Notendatekjur eru áskriftartekjur og útvarpsgjaldið (áður afnotagjald) til Ríkisútvarpsins

	Heildartekjur						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fjölmiðlar, alls	19920	21876	22525	23364	23972	24954	26970
Blöð og tímarit, alls	6776	7582	7675	7989	8009	7824	8460
Útvarp, alls	12648	13403	13967	14379	14693	15406	16484
Hljóðvarp, alls	2542	2610	2740	2763	3008	3097	3497
Sjónvarp, alls	10106	10793	11227	11616	11685	12309	12986
Vefmiðlar, alls	495	890	883	996	1270	1725	2027
Ríkisútvarpið	4847	4877	5148	5156	5402	5607	5770
Einkaútvarp	7801	8526	8819	9224	9291	9799	10714
Bækur	3490	3533	3465	2995	2826	2789	2552
Kvikmyndasýningar	1281	1389	1448	1380	1405	1472	1613
Hljóðrit, alls	554	658	541	466	430	441	455
Tölvuleikir	40	42	54	77	74	54	59

	Notendatekjur						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fjölmiðlar, alls	11337	11585	12004	12370	12816	13341	13481
Blöð og tímarit, alls	2379	2335	2394	2338	2377	2271	2222
Útvarp, alls	8958	9249	9610	10032	10437	11069	11258
Hljóðvarp, alls	1073	1008	1046	1079	1146	1250	1266
Sjónvarp, alls	7885	8241	8565	8953	9291	9819	9992
Vefmiðlar, alls	..	2	..	..	2	1	1
	0	0	0	0	0	0	0
Ríkisútvarpið	3218	3025	3140	3241	3441	3753	3802
Einkaútvarp	5740	6224	6471	6792	6996	7315	7456
	0	0	0	0	0	0	0
Bækur	3490	3533	3465	2995	2826	2789	2552
Kvikmyndasýningar	1148	1215	1273	1231	1222	1266	1384
Hljóðrit, alls	554	658	541	466	430	441	455
Tölvuleikir	40	42	54	77	74	54	59

	<b>Auglýsingatekjur</b>						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fjölmiðlar, alls	8583	10291	10520	10994	11156	11613	13489
Blöð og tímarit, alls	4397	5248	5281	5651	5631	5553	6237
Útvarp, alls	3690	4154	4357	4347	4256	4337	5226
Hljóðvarp, alls	1469	1602	1694	1684	1863	1847	2231
Sjónvarp, alls	2221	2552	2662	2662	2394	2490	2994
Vefmiðlar, alls	495	889	883	996	1268	1723	2026
	0	0	0	0	0	0	0
Ríkisútvarpið	1629	1852	2008	1915	1962	1854	1968
Einkaútvarp	2062	2302	2348	2432	2295	2484	3258
	0	0	0	0	0	0	0
Bækur	.	.	.	.	.	.	.
Kvikmyndasýningar	134	174	176	149	183	207	229
Hljóðrit, alls	.	.	.	.	.	.	.
Tölvuleikir	.	.	.	.	.	.	.

## Viðauki 3

**Rekstrarafkoma fjölmiðla**

Heimild: Hagstofa Íslands (Ársreikningar fyrirtækja, sérvinnsla)

Upphæðir í milljónum króna

	Hagnaður eftir skatt (Milljónir kr; verðlag hvers árs)				
	2014	2015	2016	2017	Alls
Dagblöð	-143	-172	-23	-313	-651
Tímarit	97	67	25	-106	83
Blöð og tímarit alls	-46	-105	2	-419	-568
Hljóðvarp	-14	-84	26	-49	-122
Sjónvarp	-1660	99	1466	-1	-96
Útvarp alls	-1674	15	1492	-50	-217
Samtals	-1720	-90	1494	-470	-786

	Hagnaður eftir skatt (Milljónir kr; Verðlag í nóv. 2018)				
	2014	2015	2016	2017	Alls
Dagblöð	-156	-185	-25	-325	-691
Tímarit	106	72	27	-110	94
Blöð og tímarit alls	-50	-113	2	-436	-597
Hljóðvarp	-16	-91	27	-51	-130
Sjónvarp	-1815	107	1551	-1	-158
Útvarp alls	-1831	16	1578	-52	-288
Samtals	-1881	-97	1580	-488	-885